

DÉCEMBRE 2018  
N° 070-18

# Rapport

Mission thématique relative à la mesure  
judiciaire d'investigation éducative  
(M.J.I.E)



## Synthèse

La mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) répond-elle aux besoins des magistrats qui l'ordonnent ? Sa mise en œuvre est-elle conforme aux attendus de la note du 23 mars 2015 relative à la MJIE ?

Pour y répondre, l'inspection générale de la justice a été chargée d'une mission d'évaluation qualitative de la MJIE. Outre un questionnaire adressé à tous les juges des enfants coordonnateurs de France et d'Outre-mer, la mission a interrogé les magistrats (coordonnateurs, juges des enfants, juges d'instruction mineurs et juges des libertés et de la détention) des ressorts de cinq juridictions de tailles différentes. Celles-ci ont été choisies en fonction de leur représentativité au niveau national tant par leurs caractéristiques géographiques que démographiques. Elles reflètent aussi les modalités d'intervention des services d'investigation du service public ou du service associatif. Ont été choisis les départements de la Seine-Saint-Denis, Haute-Garonne, Somme, Loir-et-Cher et Orne. Dans ces cinq ressorts, la mission a rencontré et consulté par questionnaire les représentants des échelons territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse chargés du pilotage des instances de suivi et de régulation de la mesure ainsi que les cadres et professionnels des services chargés de son exécution.

Enfin pour mieux appréhender le fonctionnement de la chaîne de transmission des informations et décisions concernant les mineurs et leurs familles, la mission a échangé avec les conseils départementaux des ressorts choisis et avec leurs cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP).

Les juges des enfants, principaux prescripteurs et utilisateurs de la MJIE, se sont déclarés globalement satisfaits de cette mesure, aide efficace à la décision judiciaire, organisée autour d'une démarche interdisciplinaire et facilitant la participation des familles aux investigations.

Ils ont cependant souligné la qualité hétérogène tant des rapports antérieurs à leur saisine rédigés par les services départementaux que de ceux rendus par le service public et le secteur associatif habilité.

Ils ont déploré le manque de moyens du SAH nuisant à la pluridisciplinarité et l'interdisciplinarité et relevé que la qualité de la mesure pouvait être mise à mal par les délais parfois massifs de mise en œuvre des décisions lui faisant suite.

Si les magistrats construisent parfois des solutions prétoriennes pour éviter des ruptures totales de prise en charge pour les mineurs, ils n'abusent pas de prescription de MJIE pour ce faire. Les acteurs des champs tant administratif que judiciaire se rejoignent par ailleurs pour constater que l'évaluation des informations préoccupantes par la CRIP et MJIE sont des mesures de nature et de temporalité différentes.

L'exécution de la mesure peut varier selon les territoires. Sa mise en œuvre par les secteurs public (SP) et associatif habilité (SAH) est perfectible. Les causes des dysfonctionnements relevés sont multiples. Elles tiennent à la fois à un défaut de pilotage territorial de la mesure, à des difficultés managériales pour le SP, et financières pour le SAH. La faiblesse du partenariat interinstitutionnel territorial reste problématique alors que la multiplicité des acteurs publics et privés de la protection de l'enfance justifierait la convergence des politiques et des actions.

Ainsi en réponse aux questions qui lui ont été posées, la mission ne propose pas de modifications structurelles de la MJIE sauf à évaluer la création d'une investigation sociale plus courte, besoin exprimé majoritairement par les magistrats entendus.

Elle envisage plusieurs recommandations destinées à en améliorer l'exécution.

Certaines sont destinées à améliorer la mise en œuvre de la note du 23 mars 2015 relative à la MJIE par les services. D'autres concernent le renforcement des politiques de territoire et des articulations institutionnelles pour une meilleure complémentarité. Des recommandations sont adressées à la DPJJ dans le but d'améliorer la gestion des moyens du SP et du SAH concernant la MJIE. Enfin de nouvelles actions de formation des personnels et des cadres de proximité visant à une meilleure qualité de la mesure doivent être poursuivies.

## Liste des recommandations

<i>Recommandation n° 1. Instaurer une mesure d'investigation à durée plus courte et à visée sociale.</i>	20
<i>Recommandation n° 2. Prendre en compte systématiquement dans l'exercice des MJIE la santé physique des mineurs.</i>	23
<i>Recommandation n° 3. Développer des formations relatives aux techniques de travail en interdisciplinarité tant pour le secteur public qu'associatif habilité.</i>	31
<i>Recommandation n° 4. Intégrer systématiquement dans les rapports le déroulement de l'entretien de restitution et le positionnement du mineur et de sa famille aux propositions du service.</i>	37
<i>Recommandation n° 5. Renforcer la chaîne hiérarchique territoriale et plus particulièrement les articulations entre les différents services.</i>	39
<i>Recommandation n° 6. Structurer le contrôle des MJIE par la DPJJ et améliorer la fiabilité des informations transmises à l'administration centrale.</i>	39
<i>Recommandation n° 7. Consolider le rôle du responsable d'unité éducative en améliorant ses formations initiale et continue.</i>	40
<i>Recommandation n° 8. Intégrer dans les formations des cadres le développement des compétences comme levier managérial.</i>	40
<i>Recommandation n° 9. Harmoniser les normes entre SP et SAH relatives à la MJIE.</i>	42
<i>Recommandation n° 10. Mettre en place au niveau territorial les instances de suivi et de régulation conformément à la note du 27 décembre 2012.</i>	43
<i>Recommandation n° 11. Développer, sous le contrôle du directeur territorial, un outil informatique de suivi des capacités de prises en charge de MJIE, partagé entre les magistrats et les services du SP et du SAH.</i>	44
<i>Recommandation n° 12. Doter le secteur public d'une comptabilité analytique.</i>	45
<i>Recommandation n° 13. Fixer le coût cible pour une MJIE et déterminer le calibrage horaire pour l'exécution de la MJIE au sein du secteur public.</i>	45
<i>Recommandation n° 14. Mettre en place des conventions de dotation globale de fonctionnement avec le SAH en intégrant la définition d'objectifs partagés et des indicateurs de qualité de service.</i>	46
<i>Recommandation n° 15. Renforcer le partenariat interinstitutionnel entre les conseils départementaux, les autorités judiciaires et les partenaires institutionnels (PJJ et SAH) structuré autour d'un projet partagé de territoire.</i>	50
<i>Recommandation n° 16. Renforcer les contenus de formation initiale des éducateurs PJJ en matière de prise en charge de la petite enfance et de ses dangers.</i>	53



## Sommaire

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>3</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>9</b>
<b>1. LA MJIE : UNE AIDE A LA DECISION DES MAGISTRATS</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1 La volonté de la PJJ de renforcer l'aide à la décision des magistrats</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1.1 Le cadre juridique de l'investigation</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1.2 De l'IOE à la MJIE, une volonté d'amélioration de la qualité et de l'efficience de l'investigation</b> .....	<b>14</b>
1.1.2.1 La mise en place d'une MJIE interdisciplinaire et modulaire.....	14
1.1.2.2 La suppression de la modularité de la mesure.....	15
<b>1.2 Les critères des juges prescripteurs</b> .....	<b>16</b>
<b>1.2.1 Une mesure quasi exclusivement prescrite par les juges des enfants</b> .....	<b>16</b>
1.2.1.1 La prescription de la MJIE dans le cadre pénal.....	16
1.2.1.2 L'utilisation de la MJIE dans le cadre de l'assistance éducative.....	18
<b>1.2.2 Une mesure perçue comme peu adaptée à la procédure d'instruction</b> .....	<b>20</b>
<b>1.2.3 Une temporalité de la mise en œuvre de la MJIE peu appropriée selon les juges des libertés et de la détention</b> .....	<b>21</b>
<b>1.3 Une mesure répondant globalement aux attentes des magistrats</b> .....	<b>22</b>
<b>2. UNE MISE EN ŒUVRE DE LA MJIE DIVERSEMENT APPLIQUEE</b> .....	<b>25</b>
<b>2.1 Les grands axes de l'investigation respectés par les services</b> .....	<b>25</b>
<b>2.1.1 Une démarche dynamique impliquant le mineur et sa famille</b> .....	<b>25</b>
<b>2.1.2 Les adaptations des professionnels pour rencontrer les mineurs et leur famille</b> .....	<b>25</b>
<b>2.1.3 L'exercice du contradictoire avec les mineurs et leurs familles</b> .....	<b>26</b>
2.1.3.1 Le principe du contradictoire affirmé par les textes.....	26
2.1.3.2 Un contradictoire avec les usagers globalement respecté, appréhendé diversement et restitué inégalement .....	26
<b>2.2 L'interdisciplinarité dans la mise en œuvre des MJIE</b> .....	<b>28</b>
<b>2.2.1 Des interprétations diverses des concepts de pluridisciplinarité et d'interdisciplinarité</b> .....	<b>28</b>
<b>2.2.2 Des déclinaisons variables de l'interdisciplinarité</b> .....	<b>28</b>
2.2.2.1 Au sein des unités de milieu ouvert (PJJ) rencontrées.....	28
2.2.2.2 L'interdisciplinarité dans les services d'investigation éducative du SAH... 30	30
2.2.2.3 Des modalités d'intervention à déterminer par les cadres .....	31
<b>2.3 Des modalités d'attribution de la MJIE au sein des services variées</b> .....	<b>31</b>
<b>2.3.1 Une attribution reposant principalement sur la disponibilité des professionnels</b> .....	<b>31</b>
<b>2.3.2 Le principe de la non spécialisation en matière d'attribution</b> .....	<b>32</b>
<b>2.3.3 La vigilance exercée par les cadres en matière d'attribution</b> .....	<b>33</b>
<b>2.3.4 L'identification de pratiques appropriées</b> .....	<b>35</b>

<b>2.4</b>	<b>Des rédactions de rapports disparates .....</b>	<b>35</b>
2.4.1	<i>Une architecture diversifiée des rapports .....</i>	35
2.4.2	<i>Des améliorations à apporter .....</i>	37
<b>2.5</b>	<b>Un management du service public à renforcer .....</b>	<b>37</b>
2.5.1	<i>Les dysfonctionnements identifiés .....</i>	37
2.5.2	<i>Une ligne hiérarchique territoriale à conforter .....</i>	38
2.5.3	<i>La nécessaire harmonisation des procédures de travail .....</i>	39
2.5.4	<i>Consolider le rôle du responsable d'unité éducative comme cadre de proximité .....</i>	39
<b>3.</b>	<b>LA MJIE AU CŒUR D'ENJEUX INSTITUTIONNELS STRATEGIQUES .....</b>	<b>41</b>
<b>3.1</b>	<b>La complémentarité SP/SAH .....</b>	<b>41</b>
3.1.1	<i>Des lignes de partage devenues obsolètes.....</i>	41
3.1.2	<i>Une complémentarité territoriale limitée à la gestion des flux de MJIE .....</i>	42
3.1.3	<i>La nécessité d'un état des lieux financier et des procédures de travail du secteur public.....</i>	44
3.1.4	<i>La recherche d'un partenariat constructif avec le secteur associatif habilité ..</i>	45
<b>3.2</b>	<b>Des difficultés d'articulations institutionnelles ne garantissant pas la continuité et la cohérence des parcours des jeunes .....</b>	<b>46</b>
3.2.1	<i>Le principe de subsidiarité de l'intervention de l'autorité judiciaire .....</i>	46
3.2.2	<i>Les évaluations des services départementaux et la MJIE : des dispositifs voisins mais de nature différente .....</i>	47
3.2.3	<i>Un partenariat interinstitutionnel à construire.....</i>	49
3.2.4	<i>Des délais intercalaires nuisant à l'effectivité des mesures prises et à la continuité des parcours des mineurs .....</i>	50
<b>3.3</b>	<b>La formation, un gage de qualité pour l'aide à la décision .....</b>	<b>51</b>
3.3.1	<i>La professionnalisation des acteurs de l'investigation .....</i>	52
3.3.2	<i>Un secteur habilité confronté à des difficultés de recrutement.....</i>	53
3.3.3	<i>La prise en compte des besoins de formation par l'ENPJJ.....</i>	53
3.3.4	<i>Les autres outils de professionnalisation des acteurs .....</i>	54
<b>CONCLUSION</b>	<b>.....</b>	<b>55</b>

## Introduction

Par lettre en date du 16 mai 2018<sup>1</sup>, la garde des sceaux, ministre de la justice, a saisi l'Inspection Générale de la Justice (IGJ) d'une mission thématique relative à la mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE).

Cette mission<sup>2</sup> vise notamment à évaluer et analyser l'adéquation entre la prescription judiciaire et l'exécution de la mesure. Pour ce faire, elle est chargée :

- d'identifier les attentes et les besoins des magistrats en matière d'investigation ;
- de recenser leurs besoins éventuels d'évaluation à plus court délai (le délai prescrit par la note du 23 mars 2015 étant de 6 mois) ;
- de mesurer l'impact éventuel, sur le nombre de MJIE ordonnées, des nouvelles dispositions de la loi 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant en ce qu'elle impose aux conseils départementaux une évaluation pluridisciplinaire préalable à tout signalement ;
- de recueillir l'appréciation des magistrats quant à la qualité et au contenu des rapports transmis et à la pertinence des propositions d'orientation, lesquelles doivent être élaborées dans une démarche interdisciplinaire ;
- d'apprécier la qualité de la mise en œuvre des MJIE au regard des principes méthodologiques édictés par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse en la matière ;
- d'observer les effets produits par la mise en œuvre de la note du 23 mars 2015 précitée sur l'ajustement de l'organisation, des moyens et des pratiques professionnelles au sein des unités du SP et du SAH, notamment en ce qui concerne l'interdisciplinarité ;
- d'apprécier le pilotage exercé, dans le cadre de la mise en œuvre des MJIE, par les échelons déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse (directions interrégionale et territoriale) notamment s'agissant de l'adéquation des moyens aux besoins et de la nécessaire complémentarité entre le secteur public et le SAH ;
- d'analyser l'efficacité des instances de concertation entre les autorités judiciaires, les conseils départementaux, le secteur associatif et les services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- d'estimer les besoins éventuels de formation des professionnels en charge de l'investigation.

La MJIE, prescrite par le magistrat, a pour objet de recueillir, dans le champ tant pénal que civil, des éléments sur la personnalité du mineur ainsi que sur sa situation familiale et sociale, et d'analyser les difficultés qu'il rencontre. Exercée de manière pluridisciplinaire, elle doit permettre au magistrat de vérifier si les conditions d'une intervention judiciaire sont réunies et de donner un avis sur les mesures les plus appropriées. Sa mise en œuvre est confiée tant aux professionnels du secteur public (SP) qu'à ceux du secteur associatif habilité (SAH).

<sup>1</sup> Annexe n° 1 : lettre de mission.

<sup>2</sup> La mission est composée de Mme Françoise Neymarc, responsable de mission, magistrat inspectrice de la justice, de M. Patrick Lods, premier conseiller chambre régionale des comptes inspecteur général de la justice, de M. Jean-Michel Morelière, attaché hors classe inspecteur de la justice, et M. Yves Roux, directeur des services de la protection judiciaire de la jeunesse inspecteur de la justice.

Outil essentiel de l'aide à la décision des magistrats, la MJIE, inscrite dans la circulaire d'orientation du 31 décembre 2010 et créée par arrêté du 2 février 2011, s'est substituée aux enquêtes sociales et à la mesure d'investigation et d'orientation éducative. En effet, jusqu'en 2001, trois types d'investigation pouvaient être mises en œuvre :

- le recueil de renseignements socio-éducatifs<sup>3</sup> (RRSE) mesure d'aide à la décision du magistrat qui a rapidement besoin d'informations succinctes permettant une appréhension ponctuelle de la situation du mineur.
- la mesure d'investigation et d'orientation éducative (IOE) et la mesure d'enquête sociale (ES) destinées à évaluer la situation de danger dans laquelle le mineur se trouve éventuellement, et à formuler des propositions éducatives.

La réforme de l'investigation par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) s'est traduite par la création de la mesure judiciaire d'investigation éducative. La MJIE remplace à la fois l'IOE et l'ES, elle s'est mise en place dans un contexte de contraintes budgétaires lié à la mise en œuvre de la réforme générale des politiques publiques et de réorganisation territoriale de la PJJ.

Une première évaluation quantitative et qualitative de la mise en œuvre de la MJIE afin d'apprécier l'appropriation de cette mesure par les prescripteurs et opérateurs a été menée par le service d'audit central national de la DPJJ en 2013<sup>4</sup>. La nécessité de renforcer l'interdisciplinarité et le caractère modulable de la mesure était soulignée par ces travaux. Au regard de ces observations, la note du 23 mars 2015 a abrogé et remplacé la circulaire précitée du 31 décembre 2010.

Du 1<sup>er</sup> janvier au 31 octobre 2018, les secteurs public et associatif habilité ont exercé 34 940 mesures<sup>5</sup> (pour 54 347 jeunes<sup>6</sup>) dont 11,09 % au titre de l'ordonnance de 1945 et 88,88 % au titre de l'article 375 du Code civil.

Le SAH a assumé 55,92 % de ces mesures, le SP en a pris en charge 44,07 %.

S'agissant de la structure de la population prise en charge, 56,26 %<sup>7</sup> concernent des mineurs de sexe masculin, 43,74 %<sup>8</sup> concernent le sexe féminin. La part de mineurs de moins de 10 ans s'établit à 46,54 %<sup>9 10</sup>.

Au 31 octobre 2018, l'investigation représentait 38,18 % de l'activité exercée par le milieu ouvert du SP, soit 46,65 % des jeunes pris en charge.

Après avoir énoncé la méthodologie retenue, la mission exposera, dans une première partie, l'appréciation qualitative des magistrats sur la MJIE. La seconde partie développera la mise en œuvre de la mesure par les professionnels et les difficultés rencontrées. Dans une dernière partie, la mission expliquera les raisons qui placent la MJIE au cœur d'enjeux institutionnels stratégiques.

<sup>3</sup> Cette mesure demeure toujours en vigueur.

<sup>4</sup> Rapport d'étape relatif à l'évaluation de la mise en œuvre de la mesure judiciaire d'investigation éducative en date du 20 novembre 2013 (service d'audit central national).

<sup>5</sup> Source : carte interactive de la protection judiciaire de la jeunesse (annexe n° 4 : statistiques au 31 octobre 2017 et 2018).

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Source : carte interactive de la protection judiciaire de la jeunesse (annexe n° 5 : structure de la population).

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Au 31 octobre 2018, il est à noter qu'au titre de l'article 375 les mineurs de moins de 10 ans représentent 49,78 % et, au titre de l'ordonnance de 1945 la part des mineurs de 16-18 ans est de 47,48 % et celle des mineurs de 13-16 ans est de 28,35 %.

## Méthodologie

La mission a d'abord rencontré la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse et ses collaborateurs<sup>11</sup> afin de recueillir leurs attentes : la qualité et l'utilité de la MJIE, un dévoiement éventuel dans son utilisation, l'organisation des services dans la mise en œuvre de la MJIE, l'objectivation des griefs du SAH sur le manque de moyens.

Elle a aussi pris attache avec le bureau des partenaires institutionnels et des territoires de la PJJ pour identifier son périmètre d'intervention. Etabli en concertation avec la DPJJ, celui-ci a été défini afin d'être représentatif de l'ensemble des problématiques géographiques<sup>12</sup> du territoire national, des populations<sup>13</sup> et des quatre groupes de juridictions. Il a aussi été tenu compte des modalités d'intervention des services effectuant des investigations (SP et SAH).

Ainsi, les ressorts de cinq tribunaux de grande instance (TGI) ont été choisis : TGI de Bobigny et de Toulouse (groupe 1), TGI Amiens (groupe 2), TGI d'Alençon (groupe 3) et TGI de Blois (groupe 4).

Les départements retenus reflètent la diversité des modalités d'intervention des services : une prise en charge exercée exclusivement par le SP (Orne<sup>14</sup>), principalement le SAH (Loir-et-Cher<sup>15</sup>), par les deux (Seine-Saint-Denis<sup>16</sup>, Haute-Garonne<sup>17</sup>, Somme<sup>18</sup>).

Enfin, des critères spécifiques à la population<sup>19</sup> ont été pris en compte : part de jeunes de moins de 14 ans, nombre de ménages et pourcentage de familles monoparentales, taux d'activité et de chômage, taux de la population scolarisée par tranche d'âge, nombre de ménages fiscaux.

La mission a aussi rassemblé et ordonné les données statistiques disponibles<sup>20</sup> afin d'établir un état des lieux et dégager des tendances sur la période 2012-2017.

Compte tenu des délais contraints, la mission a adressé aux magistrats<sup>21</sup>, aux directions interrégionales et territoriales ainsi qu'aux cadres<sup>22</sup> des services de milieu ouvert du SP et du SAH un questionnaire<sup>23</sup> destiné à recueillir leurs appréciations et observations.

Cette consultation a permis d'obtenir un taux de participation s'élevant à 31,3 % pour les magistrats coordonnateurs, 38,24 % pour les magistrats des ressorts retenus et 29,03 % pour les magistrats délégués à la protection de l'enfance.

---

<sup>11</sup> La sous-directrice des missions de protection judiciaire et d'éducation et une rédactrice à la section pilotage et organisation territoriale au bureau des partenaires institutionnels et des territoires.

<sup>12</sup> Densité territoriale, zones urbaines et rurales.

<sup>13</sup> Critères issus des statistiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (annexe n°6).

<sup>14</sup> Un seul STEMO avec deux unités situées à Alençon.

<sup>15</sup> Une UEMO à Blois et une unité du SIE d'Orléans située à Blois.

<sup>16</sup> Quatre services territoriaux éducatifs de milieu ouvert avec dix unités et deux services d'investigation du SAH (ADSEA et AVVEJ).

<sup>17</sup> Deux services territoriaux éducatifs de milieu ouvert avec leurs cinq unités à Toulouse, l'UEMO de Saint-Gaudens et un service d'investigation à Toulouse (association de protection de l'enfance et de l'adolescence).

<sup>18</sup> Un service territorial éducatif de milieu ouvert avec deux unités à Amiens et un service d'investigation du SAH (Association Yves Le Febvre).

<sup>19</sup> Annexe n° 6 : statistiques issues de l'INSEE.

<sup>20</sup> Source : carte interactive de la PJJ. Annexe n° 7 : statistiques 2012-2017.

<sup>21</sup> Magistrats délégués à la protection de l'enfance, Coordonnateurs TPE, juges des enfants, juges instruction mineurs, juges de la liberté et de la détention. Annexes n° 8, 9 et 10 : questionnaires adressés aux magistrats.

<sup>22</sup> Directeurs de service, responsables d'unité éducative (SP) et chefs de service (SAH).

<sup>23</sup> Annexes n° 11, 12 et 13 : questionnaires adressés aux cadres des services (SP et SAH).

La mission a complété son investigation par l'analyse d'un échantillonnage, sur les cinq ressorts déterminés, de cinq rapports de MJIE sollicités auprès de chaque unité éducative mandatée. Il a été demandé aux services que cet échantillon soit, dans la mesure du possible, représentatif de la diversité des situations suivies et puisse contenir des MJIE réalisées au titre de l'ordonnance de 1945 et de l'article 375 du code civil. Au total, 118 rapports ont été analysés tant sur la forme que le fond à partir d'une grille de lecture<sup>24</sup>.

A partir de ces premiers éléments, la mission a organisé plusieurs entretiens avec les représentants de l'administration centrale de la PJJ : sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens, cadres du bureau de la performance et du pilotage, chef du service de l'évaluation de la recherche et du contrôle, cheffe du bureau des méthodes et de l'action éducative, responsable de la section continuité des parcours éducatifs et responsable nationale de la maîtrise des risques.

La mission s'est déplacée sur les cinq ressorts déterminés afin d'approfondir les investigations. A cette occasion, elle a eu des entretiens avec les magistrats du siège et du parquet en charge des mineurs.

Elle a aussi rencontré les directeurs territoriaux de la PJJ, les directeurs de services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO), les responsables d'unités éducatives (RUE) de milieu ouvert ainsi que les professionnels (psychologues, éducateurs et assistants de service social) mettant en œuvre la MJIE.

S'agissant du SAH, les présidents et les directeurs généraux des associations ont été entendus ainsi que les directeurs des services d'investigation, les chefs de services ainsi que les professionnels (travailleurs sociaux et psychologues).

La mission a eu également des entretiens avec les directeurs enfance et famille ainsi que les responsables des cellules de recueil des réformations préoccupantes (CRIP) des conseils départementaux (CD).

La mission a rencontré les représentants de trois fédérations associatives : la convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE), la fédération nationale des services sociaux spécialisés (FN3S) et la fédération Citoyens et Justice.

Elle s'est aussi entretenue avec le président de l'Association Française des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille (AFMJF).

La mission a rencontré la directrice de l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) afin d'identifier le contenu des formations initiale et continue relatives à l'investigation éducative.

Enfin, elle s'est intéressée aux expériences innovantes en matière de prise en charge des MJIE sur le territoire national. Ainsi, elle s'est déplacée au sein de la cellule d'investigation de l'unité éducative Riquet à Toulouse créée en 2015 à titre expérimental pour fluidifier les prises en charge. Elle a aussi entendu les professionnels des deux unités parisiennes (Commerce et Lafayette) qui participent à un dispositif expérimental mis en place en 2016 pour assurer la mise en œuvre de MJIE concernant des mineurs mis en examen pour des faits de nature terroriste.

Au total, la mission a rencontré individuellement ou collectivement 200 professionnels.

---

<sup>24</sup> La mission a procédé à la lecture des 118 rapports de MJIE au regard des items de la note du 23 mars 2015. Elle a ensuite analysé ces rapports tant sur la forme (structuration du rapport, nombre de pages, professionnels intervenants, présence de synthèse ou conclusion) que sur le contenu (restitution du contradictoire, caractérisation du danger, interdisciplinarité, éléments sur le parcours du mineur, éléments sur le travail mené avec la famille, santé du mineur).

### Détail des personnes rencontrées et interrogées par questionnaires

Magistrats par fonction	CDPE (hors 5 ressorts)	Magistrats coordonnateurs France (hors 5 ressorts)	Président et Procureur TGI des 5 ressorts	JE des 5 ressorts	JIM des 5 ressorts	JLD des 5 ressorts	Substituts mineurs	CDPE des 5 ressorts	magistrats coordonnateurs des ressorts	Total
destinataires du questionnaire	31	131		30	15	13		5	5	230
ayant répondu	9	41(*)		15	4	2		2	3	76
taux de réponse	29,03%	31,30%		50,00%	26,67%	15,38%		40,00%	60,00%	33,04%
magistrats rencontrés sur les ressorts			10	11	5	3	6		3	38

(\*) Certains coordonnateurs en charge d'importants TPE n'ont pas fait de retour à la mission malgré des relances téléphoniques individuelles (Paris, Marseille, Lyon, Créteil).

CADRES	Direction de la PJJ	de la DIRPJJ	de la DTPJJ	CADRES des services SP et SAH	TOTAL
destinataires du questionnaire		5	5	37	47
ayant répondu		5	5	21	31
taux de réponse		100%	100%	70%	65,96%
Personnes rencontrées	12	6	7	42	67
<b>Professionnels SP et SAH rencontrés</b>	<b>Educateurs et ASS</b>	<b>psychologues</b>	<b>TOTAL</b>		
	50	20	70		
<b>Conseil départemental</b>	<b>DEF et responsable CRIP</b>		11		
<b>fédérations , association de magistrats (AFMJF),</b>			14		
<b>Total personnes entendues toutes catégories confondues</b>			200		

## 1. LA MJIE : UNE AIDE A LA DECISION DES MAGISTRATS

### 1.1 La volonté de la PJJ de renforcer l'aide à la décision des magistrats

#### 1.1.1 *Le cadre juridique de l'investigation*

L'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 pose le principe de la prise en compte de la personnalité du mineur dans l'acte de jugement et prévoit dans son article 8 que *le juge effectue toutes les diligences et investigations utiles pour parvenir à la connaissance et à la personnalité du mineur ainsi que des moyens appropriés à sa rééducation*. L'article 12 de cette même ordonnance donne compétence à la protection judiciaire de la jeunesse pour mener les investigations et faire des propositions éducatives au magistrat.

En matière d'assistance éducative, l'article 1183 du code de procédure civile (CPC) prévoit que *puisse être ordonnée toute mesure d'information concernant la personnalité et les conditions de vie du mineur et de ses parents*.

Au civil comme au pénal, l'investigation permet à l'autorité judiciaire saisie des situations les plus complexes d'envisager le parcours des enfants et des adolescents dans leur globalité notamment par l'analyse des réponses sociales, administratives et judiciaires souvent déjà apportées.

#### 1.1.2 *De l'IOE à la MJIE, une volonté d'amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'investigation*

En inscrivant l'aide à la décision comme le premier axe de son projet stratégique national<sup>25</sup> 2008/2011, la direction de la PJJ a clairement indiqué sa volonté de renforcer la qualité des réponses apportées aux magistrats en matière civile et pénale en créant la MJIE<sup>26</sup> par la circulaire d'orientation du 31 décembre 2010 et l'arrêté du 2 février 2011.

##### 1.1.2.1 *La mise en place d'une MJIE interdisciplinaire et modulaire*

L'originalité de cette mesure nouvelle, instaurée par la circulaire d'orientation du 31 décembre 2010, tenait à son caractère interdisciplinaire<sup>27</sup> et modulable dans son contenu et sa durée. Ainsi, au regard de la diversité des situations, d'éventuelles interventions éducatives antérieures, l'investigation pouvait porter sur des domaines plus ou moins étendus. La modularité de la MJIE répondait à la nécessaire prise en compte de la spécificité des situations. Il appartenait au magistrat prescripteur de déterminer le contour de l'investigation, en décidant, à tout moment de la procédure, de l'opportunité ou non de l'approfondissement d'une problématique spécifique<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Le projet stratégique national (PSN) élabore et décline la politique de la PJJ en axes de travail pour une période de quatre ans.

<sup>26</sup> A l'instar des autres mesures d'investigation (ES, IOE), aucun texte législatif ne fait expressément mention de cette appellation, il s'agit d'une construction administrative dont l'objectif est de répondre à l'article 8 de l'Ordonnance de 1945.

<sup>27</sup> Circulaire d'orientation relative à la mesure d'investigation éducative du 31 décembre 2010 : *la MJIE impose dans sa mise en œuvre une approche interdisciplinaire de la situation du jeune et de sa famille*.

<sup>28</sup> Modules d'approfondissement de la MJIE (liste non exhaustive) : l'approfondissement du système familial ; la maltraitance physique et psychologique ; les violences sexuelles intrafamiliales chez l'enfant ; références identitaires et culturelles du mineur et sa famille ; la santé ; mineur et sexualité ; le mineur mis en cause dans une infraction à caractère sexuel ; le mineur auteur de passages à l'acte violents ; le mineur en errance ; mineur et stupéfiants.

S'agissant de l' « adaptabilité du délai de réalisation » en matière d'assistance éducative ou en matière pénale, le magistrat pouvait ordonner un délai d'exécution plus court de la mesure au regard des impératifs de la procédure. Les MJIE pouvaient alors être réalisées dans un délai de trois ou quatre mois<sup>29</sup> (et non de six mois).

Ce passage de l'IOE à la MJIE<sup>30</sup> a provoqué des ajustements dans le fonctionnement des services et leurs relations avec les magistrats. Cette transition a été également l'occasion d'initier pour chaque DIR PJJ l'analyse des tendances de l'activité d'investigation, de l'identification des taux de prescription, de l'organisation de la complémentarité souhaitée entre SP et SAH et de la réorganisation des services du SAH pouvant provoquer la suppression de certains d'entre eux<sup>31</sup>.

Dans un contexte de contraintes budgétaires, les évolutions et les attentes importantes en matière de qualité et d'efficience ont rendu la conduite de la réforme délicate. Si un consensus s'est dégagé au niveau des professionnels de la PJJ et du SAH sur l'appréhension des aspects qualitatifs de la réforme de l'investigation, des avis discordants ont émané notamment des magistrats pour enfants satisfaits de l'IOE et de certains professionnels des services éducatifs dénonçant une volonté de cadrage et de rationalisation des moyens de la MJIE. Les fédérations associatives ont dénoncé l'insuffisance des moyens dédiés à la pluridisciplinarité, comparés aux ambitions qualitatives affichées par la réforme.

Le passage de l'IOE à la MJIE a également induit un changement dans les pratiques des professionnels. En effet, la MJIE est un travail d'investigation<sup>32</sup> et de formulation d'hypothèses mais contrairement à l'IOE elle laisse l'action éducative et l'orientation aux services d'AEMO.

### 1.1.2.2 *La suppression de la modularité de la mesure*

Le bilan réalisé après trois années d'exercice de la mesure fait apparaître que la version modulaire a été très peu utilisée par les magistrats<sup>33</sup>. La note du 23 mars 2015 a abrogé la circulaire de 2010 et redéfini les contenus et des modalités de mise en œuvre plus simples de la mesure en abandonnant la déclinaison par modules spécialisés, réintroduisant une durée maximale de six mois. Elle réaffirme la notion d'interdisciplinarité et le caractère dynamique de la mesure par une plus grande implication des familles et des mineurs dans sa conduite.

---

<sup>29</sup> La circulaire d'orientation précitée précise : « En assistance éducative comme en matière pénale, le magistrat peut ordonner un délai plus court pour exercer la mesure au regard des impératifs de la procédure ». Le délai de réalisation de la MJIE par le service doit tenir compte des délais de notification et des délais de consultation des procédures par la famille et par les avocats qui imposent que le rapport parvienne 15 jours avant la date de l'audience.

<sup>30</sup> L'année 2011 constitue une année de transition durant laquelle la MJIE va progressivement se substituer, à échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2012, aux ES et IOE. Le RRSE en matière pénale garde toute sa spécificité.

<sup>31</sup> Dans la note DPJJ n° 2011/00577003 du 22 Juillet 2011 relative aux schémas d'organisation des services d'investigation éducative et aux modalités de travail avec le secteur associatif, il est demandé aux directions interrégionales de la PJJ l'élaboration de schémas d'organisation des services d'investigation éducative, prévoyant les opérations de fermeture, de regroupement ou d'évolution des services d'ES et d'IOE habilités existant jusqu'alors. Les services gérés par le secteur associatif peuvent être autorisés et habilités à mettre en œuvre cette mesure.

<sup>32</sup> Cf. Circulaire d'orientation du 31 Décembre 2010 relative à la MJIE : *la MJIE n'est pas une action d'éducation.*

<sup>33</sup> Un diagnostic partagé entre les acteurs de la MJIE réalisé en mars 2014 par la DPJJ a mis en relief que moins de 15 % des magistrats et des services utilisaient les modules d'approfondissement.

## 1.2 Les critères des juges prescripteurs

La mission a calculé sur la base de ses propres chiffres la répartition des MJIE ordonnées entre les différents prescripteurs. Les résultats recueillis correspondent aux taux de répartition au niveau national.

Nombre de Mesure Judiciaire d'Investigation Educative prescrites du 1er janvier au 31 octobre Secteur public PJJ & Secteur associatif habilité					
	JE/TE	JLD	JI	CA	TOTAL
2018	21 089	11	575	3	21 678
	97,28%	0,05%	2,65%	0,01%	
2017	21 903	16	532	5	22 456
	97,54%	0,07%	2,37%	0,02%	

  

Nombre de Mesure Judiciaire d'Investigation Educative prescrites du 1er janvier au 31 octobre pour les départements de l'Orne, la Seine-Saint-Denis, le Loir-et-Cher, la Somme et la Haute-Garonne Secteur public PJJ & Secteur associatif habilité					
	JE/TE	JLD	JI	CA	TOTAL
2018	1 476	1	27		1 504
	98,14%	0,07%	1,80%	0,00%	
2017	1 336		21		1 357
	98,45%	0,00%	1,55%	0,00%	

### 1.2.1 Une mesure quasi exclusivement prescrite par les juges des enfants

La MJIE est à 97 % prescrite par les juges des enfants. Les services rencontrés ont indiqué s'appuyer sur la motivation de l'ordonnance pour orienter les investigations. La mission a interrogé les magistrats et les services sur l'utilisation d'attendus « types » ou individualisés. Parmi les juges, 51,1 % rédigent des attendus individualisés, les attendus « types » sont plus fréquemment employés dans le cadre pénal, ce que déplorent les services.

#### 1.2.1.1 La prescription de la MJIE dans le cadre pénal

Prises en charge (mesures) du 1er janvier au 31 octobre au titre de l'ordonnance de 1945			
	Secteur public	Secteur associatif habilité	Total
2018	3 826	49	3 875
	98,74%	1,26%	
2017	3 879	39	3 918
	99,00%	1,00%	

Il convient de relever en préambule que les mesures de MJIE dans le cadre pénal sont majoritairement confiées aux services de la PJJ quand bien même des services du SAH sont habilités pour les effectuer. Les juges des enfants (JE) indiquent privilégier le SP en raison de la compétence des services PJJ pour travailler avec les adolescents et sur les actes délinquants.

Les juges des enfants ont très majoritairement (à 80 %) répondu qu'il n'existait pas de freins à l'utilisation par eux de ces mesures. Les 20 % restants ont identifié les freins suivants :

- le retard des services impactant le délai de réalisation de la mesure ;

- la proximité de la majorité ;
- l'inadaptation de la durée de la mesure à la procédure de présentation immédiate<sup>34</sup>. Ce problème a été soulevé par des parquetiers mineurs dans deux des cinq ressorts visités. Ils ont relevé que cette procédure doit s'appuyer sur des éléments de personnalité datant de moins d'un an, ce qui devrait favoriser la prescription de MJIE. Cependant, le délai de comparution devant le tribunal pour enfant se situant entre 15 jours et deux mois à partir de la présentation, les six mois nécessaires à la réalisation de la MJIE excèdent donc les délais prévus pour cette procédure. Certaines juridictions ont indiqué que pour contourner cette difficulté elles n'exploitaient que le RRSE réalisé à l'occasion du défèrement, considéré alors comme valant investigation sur la situation du mineur ;
- l'inadaptation de la durée de la mesure (six mois) pour un mineur inscrit dans une spirale de délinquance et faisant l'objet de présentations rapprochées provoquant un décalage entre la nécessité d'une réponse judiciaire rapide et le temps nécessaire à la réalisation de la MJIE.

S'agissant des critères de prescriptions des MJIE, elles sont ordonnées pour :

- les infractions à caractère sexuel (91,6 %) ;
- les violences sur ascendants (80,5 %) ;
- les infractions en lien avec une activité terroriste (39,8 %<sup>35</sup>).

Certains magistrats ont indiqué prescrire des MJIE dans des procédures questionnant sur la personnalité des auteurs (de type incendie volontaire).

La mission constate un décalage entre l'absence de frein majoritairement énoncé par les magistrats entendus et la faible utilisation de la MJIE dans le cadre pénal. Selon l'analyse de la mission, cet écart peut provenir du taux aujourd'hui élevé de réponse pénale particulièrement s'agissant des primo délinquants par la voie des alternatives aux poursuites qui fait basculer la recherche d'éléments sur la situation du mineur dans un champ situé chronologiquement bien avant sa première comparution devant le juge des enfants<sup>36</sup>. Selon les chiffres-clés de la justice 2018, les procédures d'alternatives aux poursuites représentaient 54,8 % des décisions prises par les parquetiers mineurs en ce qui concerne les premières orientations données aux affaires poursuivables.

---

<sup>34</sup> Article 14-2 de l'ordonnance du 2 février 1945.

<sup>35</sup> Les infractions à caractère terroriste sont principalement traitées par la juridiction parisienne ce qui peut expliquer sa faible utilisation.

<sup>36</sup> La fédération associative Citoyens et Justice, entendue par la mission a relevé que dans la trame des rapports de réparation pénale prononcée à titre d'alternatives aux poursuites figurait une rubrique « signalements » qui signifiait la fréquence des investigations menées dans ce cadre avec une attention à avoir autour des compétences éducatives des professionnels ayant à prendre en charge les mineurs à ce stade.

### 1.2.1.2 L'utilisation de la MJIE dans le cadre de l'assistance éducative

Dans ce cadre, les magistrats ont indiqué confier prioritairement les MJIE civiles aux services du SAH notamment celles qui concernent les enfants en bas âge. Malgré tout en raison de l'importante proportion de MJIE ordonnées dans le cadre de l'assistance éducative, comme établie dans les tableaux suivants<sup>37</sup>, le SP est destinataire d'un grand nombre de mesures civiles concernant les enfants de moins de 10 ans.

Prises en charge (mesures) du 1er janvier au 31 octobre au titre de l'art. 375 du code civil et PJM			
	Secteur public	Secteur associatif habilité	Total
2018	11 556	19 491	31 047
	37,22%	62,78%	
2017	11 315	19 421	30 736
	36,81%	63,19%	

STRUCTURE DE LA POPULATION DES JEUNES SUIVIS AU TITRE DE L'ARTICLE 375 SECTEUR PUBLIC PJJ (au 31 octobre)							
	< 10 ans	De 10 à < 13 ans	De 13 à < 16 ans	De 16 à < 18 ans	De 18 à < 21 ans	21 ans et +	TOTAL
2018	7 196	3 184	4 188	2 978	435	1	17 982
	40,02%	17,71%	23,29%	16,56%	2,42%	0,01%	
2017	6 715	2 905	4 040	2 981	472	0	17 113
	39,24%	16,98%	23,61%	17,42%	2,76%	0,00%	

STRUCTURE DE LA POPULATION DES JEUNES SUIVIS AU TITRE DE L'ARTICLE 375 SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE (au 31 octobre)							
	< 10 ans	De 10 à < 13 ans	De 13 à < 16 ans	De 16 à < 18 ans	De 18 à < 21 ans	21 ans et +	TOTAL
2018	17 855	5 937	5 291	2 737	509	9	32 338
	55,21%	18,36%	16,36%	8,46%	1,57%	0,03%	
2017	17 619	5 819	5 345	2 900	432	4	32 119
	54,86%	18,12%	16,64%	9,03%	1,34%	0,01%	

STRUCTURE DE LA POPULATION DES JEUNES SUIVIS AU TITRE DE L'ARTICLE 375 SECTEUR PUBLIC PJJ & SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE (au 31 octobre)							
	< 10 ans	De 10 à < 13 ans	De 13 à < 16 ans	De 16 à < 18 ans	De 18 à < 21 ans	21 ans et +	TOTAL
2018	25 051	9 121	9 479	5 715	944	10	50 320
Part /Ensemble	49,78%	18,13%	18,84%	11,36%	1,88%	0,02%	
2017	24 334	8 724	9 385	5 881	904	4	49 232
Part /Ensemble	49,43%	17,72%	19,06%	11,95%	1,84%	0,01%	

Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la loi du 14 mars 2016 et l'obligation pour les CRIP de réaliser une évaluation pluridisciplinaire devrait améliorer la qualité des informations portées à la connaissance des autorités judiciaires et, en conséquence, diminuer le nombre de MJIE prononcées. La prescription de MJIE malgré la transmission des éléments ayant donné lieu à l'ouverture du dossier en assistance éducative s'inscrit dans le périmètre de la mission.

<sup>37</sup> La mission a fait le choix de faire apparaître les chiffres arrêtés au 31 octobre. En effet, pour l'année 2018, les chiffres ne sont disponibles que jusqu'à cette date.

En effet, les cadres de la PJJ en charge du pilotage des services réalisant des MJIE s'interrogent sur l'augmentation sensible des prescriptions des mesures dans certains secteurs géographiques. Différentes hypothèses sont avancées : les juges, malgré la montée en compétence des CRIP, prononcent des MJIE de manière excessive ou comme palliatif aux retards des services d'AEMO voire comme aide à la gestion des retards de leurs cabinets<sup>38</sup>. Une étude est en cours dans le ressort de la DIR PJJ Ile-de-France Outre-Mer pour *objectiver l'existence d'évaluations successives administratives puis judiciaires pour la même famille et rechercher s'il en ressort une plus-value, le but recherché étant de ne pas sur-investiguer des situations et d'éviter les mécanismes de report de l'action éducative*<sup>39</sup>. Les réponses à ces questions plurielles et complexes, concernent à la fois les champs de compétence des départements et ceux des magistrats.

La mission a interrogé ces différents acteurs sur la question d'une évaluation redondante entre les éléments de la saisine transmis par la CRIP ayant abouti à l'ouverture du dossier<sup>40</sup> d'assistance éducative et ceux fournis par la MJIE.

Les juges des enfants estiment être destinataires d'éléments suffisants pour justifier leur<sup>41</sup> saisine considérant dans leur majorité que le parquet mineur remplit correctement son rôle de filtre entre la CRIP et eux.

Pour 64,3 % d'entre eux, la loi du 14 mars 2016 n'a apporté aucune amélioration qualitative des éléments transmis et, pour 87,7 %, n'a pas entraîné de diminution du nombre de MJIE ordonnées.

Interrogés sur la pluridisciplinarité au sein des CRIP<sup>42</sup>, ils ont répondu à 68,9 % que si celle-ci existait il n'y avait généralement aucune évaluation psychologique (ou très partielle et sans rencontre des familles) ce qui déterminait souvent à ordonner une MJIE.

Selon les juges des enfants entendus, l'évaluation décidée par la CRIP est rapide mais ne donne qu'une photographie de la famille à l'instant T<sup>43</sup> sans évaluation ni analyse sur ses capacités à évoluer, ce qui est également déterminant pour la prescription de MJIE<sup>44</sup>. Certains personnels des CRIP ont revendiqué cette différence en indiquant que le travail de l'évaluation de l'information préoccupante et celui de la MJIE sont de nature différente et s'inscrivent dans une autre temporalité.

En posant le principe de la subsidiarité de l'intervention judiciaire par rapport à l'intervention administrative, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, a modifié la répartition des compétences entre le président du conseil général et l'autorité judiciaire en limitant l'intervention judiciaire aux situations les plus graves, pour lesquelles la protection administrative se révèle impossible ou insuffisante.

---

<sup>38</sup> Cette mesure est non susceptible d'appel car considérée comme ne pouvant pas faire grief aux intéressés. Elle peut être ordonnée facilement en début de procédure et l'est même parfois sans convocation de la famille.

<sup>39</sup> Source : compte rendu de la réunion justice des mineurs de la DIR PJJ Ile-de-France Outre-Mer du 2 février 2018.

<sup>40</sup> Donc suffisants pour certains à caractériser le danger justifiant d'une mesure éducative.

<sup>41</sup> Seuls les magistrats de ressort ou le département connaissait de très gros retard ont indiqué qu'ils recevaient des informations préoccupantes de la CRIP sans aucune évaluation.

<sup>42</sup> Pluridisciplinarité entre travailleur social et puéricultrice voir médecin de PMI.

<sup>43</sup> Pour plusieurs des magistrats rencontrés cette évaluation était actualisée. Seul un ressort connaissait un retard important dans la transmission des évaluations des IP rendant celles-ci dépassées au moment où la famille rencontrait le JE.

<sup>44</sup> Il a cependant été noté par certains juges des enfants que lorsque la saisine du judiciaire faisait suite à une mesure éducative administrative de type AED s'exerçant dans la durée les signalements étaient à ce moment beaucoup plus complet.

Il apparaît ainsi à la mission que si la subsidiarité des actions administrative et judiciaire doit être recherchée depuis les lois du 5 mars 2007<sup>45</sup> et du 14 mars 2016, elle ne peut exister qu'entre des mesures de même nature et que l'évaluation faite par la CRIP et celle effectuée par le biais des MJIE ne sont pas similaires dans leurs buts et leur temporalité. Une définition des objectifs de la MJIE autour de la seule évaluation du danger méconnaîtrait une partie importante des objectifs et prescriptions de la note du 23 mars 2015 : le contradictoire et la collaboration du mineur et de sa famille à la démarche d'investigation. Certains magistrats ont souligné que la saisine du judiciaire intervenant très souvent après l'échec des mesures administratives, la recherche de l'adhésion de la famille prenait de ce fait une place accrue.

Ils ont par ailleurs indiqué que le caractère régalien de l'intervention judiciaire produit des effets sur les familles, celles-ci se sentant plus tenues d'échanger sur leurs difficultés que dans le cadre administratif ce qui entraîne paradoxalement une libération de la parole dans un cadre pourtant plus contraint pour elles.

Dans plusieurs territoires, les juges des enfants ont indiqué être souvent saisis directement par des justiciables ou leurs avocats à l'occasion d'une procédure de séparation conflictuelle, aucun échange n'étant possible avec les parents. Le JE n'aurait pas d'autre possibilité pour vérifier les conditions de vie de l'enfant et le danger, souvent psychique, que d'ordonner une MJIE. Certains magistrats ont souligné que leur saisine était motivée par l'impossibilité pour les familles d'accès à une enquête sociale ordonnée par le juge des affaires familiales ou à un service de médiation familiale (en raison de leur coût ou la surcharge des services). Certains ont également exposé que les CRIP opposaient parfois un refus d'évaluation de ces situations si le juge était saisi directement, considérant alors qu'elles n'entraient pas dans leur champ de compétence.

En outre, interrogés sur ce point, les juges des enfants ont indiqué majoritairement que tant dans le cadre civil que pénal, ils avaient besoin d'une mesure réalisée en moins de temps et ne comprenant qu'un champ d'investigation. Dans leur majorité, ils ont indiqué le besoin d'un bilan uniquement social. Certains mettent d'ailleurs cette modalité en application par le biais d'ordonnances spécifiques. A Toulouse, l'UEMO spécialisée MJIE (cf. § 2.3.2) a créé à la demande de certains JE une mesure de cette nature dite « gros RRSE ».

**Recommandation n° 1.** *Instaurer une mesure d'investigation à durée plus courte et à visée sociale.*

### **1.2.2 Une mesure perçue comme peu adaptée à la procédure d'instruction**

En raison du faible nombre de mesures prononcées par les magistrats instructeurs<sup>46</sup>, la mission leur a demandé lors des déplacements s'il existait des freins à l'utilisation de la MJIE dans le cadre de la procédure d'instruction.

<sup>45</sup> En outre, l'article 375 du Code civil relatif à l'assistance éducative, élargit la notion de danger par l'intégration de notions nouvelles : le développement compromis de l'enfant sur les plans physique, affectif, intellectuel et social. Cette évolution du droit oblige les professionnels du judiciaire à intégrer ces nouveaux aspects dans les investigations, avec des procédures appropriées. En conséquence, elle conduit à une redéfinition de la place, de la fonction, des contenus et des contours de l'investigation dans le champ de l'assistance éducative.

<sup>46</sup> Selon la taille des juridictions rencontrées par la mission, le juge d'instruction pouvait être unique au sein du TGI et donc nécessairement en charge des affaires de mineurs ou être spécifiquement désigné comme en charge des dossiers mineurs à titre exclusif ou non selon l'importance quantitative du contentieux mineur.

En préambule, il ressort des entretiens que dans la plupart des juridictions la spécialisation mineur n'attire que peu les juges, en raison selon eux, d'une procédure complexe<sup>47</sup> ce qui rendrait cette spécialisation peu attractive.

La prescription de la MJIE, mesure à caractère éducatif, n'est selon certains pas toujours adaptée aux objectifs de la procédure d'instruction qui tend avant tout à établir des faits et rechercher la vérité. Un magistrat entendu a expliqué ne pas ordonner de MJIE dans les dossiers où les mineurs ne reconnaissent pas les faits, considérant que le travail des éducateurs avec le mineur sur l'acte commis pouvait entraîner des aveux de sa part recueillis hors interrogatoire et hors présence de l'avocat. Dans l'hypothèse de faits reconnus, selon lui le travail éducatif mené dans le cadre de la MJIE avait toute sa place.

Un autre indiquait que quelle que soit la reconnaissance des faits, le travail éducatif se situait nécessairement après le jugement.

Dans deux des cinq territoires choisis, il a été souligné que les magistrats instructeurs pouvaient recourir à des enquêtes de personnalité confiées à des services compétents pour des majeurs.

Ces réserves ne sont pas partagées par tous les juges d'instruction mineur entendus, certains ayant au contraire indiqué ordonner systématiquement des MJIE pour tout dossier de mineur ne comprenant pas d'éléments suffisants, respectant en cela les dispositions de l'ordonnance de 1945 et soucieux de fournir des informations à ses collègues intervenant ultérieurement dans les formations de jugement.

Au titre des freins à l'utilisation de cette mesure, figure la proximité de la majorité qui rend les propositions éducatives inadaptées ou encore l'audiencement tardif des dossiers avec des mesures de contrôle judiciaire très anciennes qui rendent les informations apportées par les MJIE caduques.

Selon certains, une mesure plus courte pourrait être plus adaptée à la procédure d'instruction, là encore avec la possibilité de réduire le champ des investigations.

Par ailleurs, certains magistrats ont fait part de leur réserve quant à l'accès au dossier d'instruction par les éducateurs.

Enfin, des MJIE sont ordonnées systématiquement par les magistrats instructeurs du pôle anti-terroriste pour les mineurs radicalisés et soupçonnés d'association de malfaiteurs à but terroriste. La mission a rencontré les services de la PJJ en charge de manière exclusive de ces mesures. En application du protocole spécifique de prise en charge de ces mineurs, une MJIE est systématiquement ordonnée dans chaque dossier. Les services sont en relation avec les magistrats instructeurs du TGI et également avec ceux de la chambre de l'instruction statuant sur les demandes de mises en liberté.

### ***1.2.3 Une temporalité de la mise en œuvre de la MJIE peu appropriée selon les juges des libertés et de la détention***

Selon les juges des libertés et de la détention (JLD), la faible utilisation de la MJIE s'explique par le cadre spécifique de leurs décisions ciblées sur la question de la détention. Intervenant dans l'urgence et en bout de chaîne de la procédure de déferrement, le contexte leur paraît peu propice à la prescription d'une investigation sur la personnalité du mineur intervenant dans la durée.

---

<sup>47</sup> Incidents au contrôle judiciaire, incidents pendant les placements, demande de droits de visite nombreux.

Ils disposent, le plus souvent, pour des mineurs déjà connus de la juridiction, des éléments transmis par celle-ci outre du RRSE rédigé par le service éducatif au moment de la présentation devant le JE ou le JI. Dans l'hypothèse de faits graves commis par un mineur jusque-là inconnu, les JLD indiquent que les mesures d'investigation relèvent selon eux du champ d'intervention du juge d'instruction. La décision sur la détention est avant tout guidée par la gravité des faits.

Selon certains magistrats, la faible utilisation de la MJIE s'expliquerait aussi par une question de « culture », le JLD ne connaissant ni le contenu ni les conditions d'exécution de la mesure et travaillant sans décloisonnement avec les autres juges en charge d'autres moments procéduraux du même dossier et intéressés par les éléments de la MJIE.

Cependant des JLD ont relevé qu'une mesure d'investigation plus courte (un ou deux mois) sur la situation du mineur et de son environnement proche intervenant donc entre le mandat de dépôt initial et son renouvellement pourrait leur être utile.

### 1.3 Une mesure répondant globalement aux attentes des magistrats

Les magistrats sondés ou auditionnés ont répondu à 89,6 % que la MJIE leur permet de mieux appréhender la situation des mineurs, 9 % ayant indiqué que cette aide à la décision était partielle.

La satisfaction concernant chaque item de la note du 23 mars 2015, dans le cadre civil comme pénal, peut s'appréhender comme suit :

Taux de satisfaction des éléments recueillis en matière pénale	Coordonnateurs TPE	Magistrats des 5 ressorts retenus
<i>Scolarité</i>	93,2 %	94,7 %
<i>Personnalité et antécédents</i>	88,6 %	90,4 %
<i>Santé et développement psychologique</i>	88,6 %	76,1 %
<i>Conditions d'éducation</i>	86,3 %	85,7 %
<i>Situation morale et matérielle</i>	86,3 %	85,7

Taux de satisfaction des éléments recueillis en assistance éducative	Coordonnateurs TPE	Magistrats des 5 ressorts retenus
<i>Scolarité</i>	+95 %	94,7 %
<i>Personnalité</i>	+95 %	84,3 %
<i>Conditions d'éducation</i>	+95 %	100 %
<i>Socialisation</i>	+95 %	84,2 %
<i>Conditions de vie</i>	+95 %	84,3 %
<i>Santé physique</i>	+95 %	89,5 %
<i>Sécurité</i>	86,3 %	88,9 %
<i>Santé psychique</i>	88,6 %	83,3 %
<i>Danger encouru</i>	90,9 %	84,2 %

Les magistrats confirment aussi que les points d'investigations incontournables de la MJIE sont bien renseignés.

Selon l'ensemble des investigations menées, 84 % estiment que les rapports ont permis de mieux appréhender la situation des mineurs. Néanmoins, si la notion de danger est suffisamment caractérisée, elle est insuffisamment formalisée dans le rapport. Les besoins fondamentaux de l'enfant ne sont pas non plus assez traités. Les magistrats considèrent aussi que les rapports établissent trop de constats et pas assez d'analyse.

Cette enquête auprès des coordonnateurs et des magistrats des cinq ressorts retenus a aussi permis d'identifier le taux de satisfaction sur les éléments recueillis dans les rapports tant en matière pénale qu'en assistance éducative. Sur les éléments recueillis, les magistrats s'estiment globalement satisfaits. Il apparaît néanmoins qu'en assistance éducative, les items relatifs à la personnalité du mineur, les conditions de vie, le danger encouru, la socialisation et la santé offrent un taux de satisfaction un peu moindre. En matière pénale au titre des items moins développés, figurent la santé, la situation morale et matérielle et les conditions d'éducation.

La mission souligne que les rapports de MJIE examinés ont révélé généralement une lisibilité et une qualité satisfaisante des rapports.

Pour apprécier la qualité des rapports, la mission a fait le choix méthodologique d'analyser les items suivants sur les 118 rapports : la santé, la restitution du contradictoire, la caractérisation du danger, l'approche interdisciplinaire, la présence d'éléments concernant le parcours du jeune et le travail mené avec la famille.

Il résulte de leur lecture que les rapports éducatifs sont généralement constitués autour des items suivants : l'origine de la mesure et les attendus, le déroulement de la mesure, les conditions de vie matérielles, l'histoire et la problématique familiale, la personnalité de chaque mineur concerné, la proposition faite à l'issue de l'investigation. Les rapports psychologiques retracent le déroulement de la mesure, les éléments de compréhension de la problématique familiale, le contexte des rencontres et l'analyse qui en est faite, une conclusion avec une proposition de mesure.

L'analyse permet de relever que les modalités du contradictoire et le positionnement de la famille au regard des préconisations retenues ne sont retranscrites que dans 48 % des rapports du secteur public et 51,8 % pour ceux du secteur associatif habilité. La question de santé physique n'apparaît que dans 50 % des rapports. Il est à noter que la santé psychique est abordée du fait de l'intervention du psychologue.

**Recommandation n° 2.** *Prendre en compte systématiquement dans l'exercice des MJIE la santé physique des mineurs.*

Les autres items retenus par la mission sont bien appréhendés et de manière sensiblement identique, dans les rapports émanant du SP et du SAH : la caractérisation du danger à plus de 90 %<sup>48</sup>, l'interdisciplinarité à plus 87 %<sup>49</sup>, les éléments concernant le parcours du mineur à plus 90 %<sup>50</sup> et les éléments sur le travail mené avec les familles à plus de 90 %<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> 94,92 % pour le SP et 92,59 % pour le SAH.

<sup>49</sup> 87,91 % pour le SP et 88,89 % pour le SAH.

<sup>50</sup> 90,11 % pour le SP et 92,59 % pour le SAH.

<sup>51</sup> 92,31 % pour le SP et 100 % pour le SAH.

Malgré cette satisfaction globale, les magistrats ont tous relevé que les délais de prise en charge des mesures de MJIE et plus encore des mesures éducatives proposées par la MJIE<sup>52</sup> pouvaient réduire à néant la qualité et l'efficacité de la mesure.

Par ailleurs, en insistant sur la réelle richesse de la pluridisciplinarité, ils déplorent que les moyens alloués aux services soient souvent insuffisants et privent la MJIE des outils nécessaires à la poursuite de ses objectifs.

---

<sup>52</sup> Sur les cinq ressorts visités, trois connaissaient des délais d'attente pour la mise en place des mesures d'AEMO allant de 4 à 18 mois. Pendant la durée d'exécution de la mission les JE d'un des ressorts visité ont fait état par voie de presse de la non-exécution des mesures qu'ils prenaient (d'AEMO et de placement) ce qui, au-delà des risques pris pour les mineurs vidait leur intervention de tout sens.

## 2. UNE MISE EN ŒUVRE DE LA MJIE DIVERSEMENT APPLIQUEE

### 2.1 Les grands axes de l'investigation respectés par les services

#### 2.1.1 *Une démarche dynamique impliquant le mineur et sa famille*

La mission a constaté que les services tant du service public qu'associatif s'étaient emparés et maîtrisaient la dimension de la MJIE comme *démarche dynamique impliquant les personnes*<sup>53</sup>. Les professionnels rencontrés ont su aborder avec aisance l'importance du lien à établir avec les mineurs et leurs familles pour la réussite de l'évaluation.

Ils se sont appropriés les outils de cette mise en lien qui sont aussi ceux du contradictoire : la présentation des modalités d'exercice de la mesure à la famille et de sa possibilité d'exprimer son point de vue sur ce qui est décrit de son fonctionnement.

Le temps consacré au récit par la famille de son histoire, riche d'information dans le fond et dans la forme pour les professionnels est décrit par eux comme un début fréquent de la prise de conscience par la famille du périmètre ses difficultés, ce qui va lui permettre par la suite d'accepter des solutions pour y remédier<sup>54</sup>.

La lecture des rapports de MJIE a permis de constater comment ce travail autour du récit de l'histoire familiale amène naturellement le service à renseigner l'item du parcours du jeune. Cet aspect de la MJIE est majoritairement appréhendé par les services.

#### 2.1.2 *Les adaptations des professionnels pour rencontrer les mineurs et leur famille*

La géographie des territoires (ruraux, à grande superficie) à laquelle s'ajoutent les problématiques de transports (territoire mal desservi par le réseau routier ou les transports en commun, familles non véhiculées) ainsi que le faible nombre de services implantés prenant en charge des MJIE peuvent conduire les professionnels à de longs et nombreux déplacements afin de rencontrer les mineurs et leur famille.

Ces déplacements ont une incidence directe sur le temps consacré à l'exercice des mesures pouvant générer des retards dans le rendu des rapports aux magistrats. A titre d'exemple, le département de l'Orne ne dispose que d'un seul service de milieu ouvert composé de deux unités situées à Alençon alors que l'autre secteur d'activité important se trouve à Flers, soit un trajet aller de 93 km pour une durée de plus d'une heure. En conséquence, ces déplacements s'effectuent dès que possible à plusieurs professionnels sur une journée afin de rentabiliser les déplacements et l'organisation du travail.

La rencontre avec les familles étant indispensable à l'investigation, certains services ont été contraints, face aux difficultés de déplacement de celles-ci, d'augmenter les visites à domicile. Depuis la fermeture des maisons des solidarités ou de centres communaux d'action sociale, autrefois mis à leur disposition à proximité du domicile des familles, cette pratique s'est particulièrement développée.

<sup>53</sup> Source : note du 23 mars 2015.

<sup>54</sup> C'est à cette acceptation qu'est référée, dans l'article 375-1 du code civil, la recherche par le juge des enfants de l'adhésion de la famille, si elle est possible, à la mesure qu'il doit prendre.

Les MJIE exercées dans le cadre de retour de zone Irako-Syrienne sont aussi génératrices d'importants déplacements qui dépassent le ressort d'intervention des professionnels : visites aux parents incarcérés sur un autre département ou aux familles élargies (grands-parents, oncles tantes), rencontres avec les familles d'accueil disséminées sur le territoire).

Enfin, des problématiques sont apparues, notamment en Seine-Saint-Denis, dans le cadre d'exercice de mesures pour des faits de violences par des mineurs appartenant à des bandes rivales<sup>55</sup>. Des entretiens sont donc assurés à domicile ou sur des locaux situés sur le lieu de résidence du mineur (à titre d'exemple sur les maisons de justice et du droit) pour des questions de sécurité.

### **2.1.3 L'exercice du contradictoire avec les mineurs et leurs familles**

#### *2.1.3.1 Le principe du contradictoire affirmé par les textes*

La note du 23 mars 2015 rappelle que la restitution des conclusions de la MJIE constitue une étape essentielle dans le cadre du contradictoire.

La MJIE est une mesure d'investigation unique (hors RRSE) qui, à la différence des autres modalités d'investigation prévues par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016, s'exerce dans un cadre contraint et n'est pas susceptible d'appel<sup>56</sup>. Les enjeux, en termes de libertés individuelles, en sont d'autant plus importants. La dimension contradictoire de la procédure judiciaire conduit les professionnels à une analyse critique des informations issues des évaluations de la CRIP, à leur vérification et à leur confrontation à l'avis des intéressés. Les conclusions de l'investigation doivent en effet systématiquement être exposées aux intéressés et discutées avec eux notamment lors de l'entretien de restitution avant d'être adressées au magistrat.

#### *2.1.3.2 Un contradictoire avec les usagers globalement respecté, appréhendé diversement et restitué inégalement*

La première étape du contradictoire repose sur la qualité du premier entretien, au cours duquel doivent être abordées les différentes étapes ainsi que les modalités d'exercice de la mesure.

La loi du 2 janvier 2002<sup>57</sup> liste différents outils destinés à garantir les droits des usagers. A ce titre, l'article L.311-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit qu'afin de prévenir tout risque de maltraitance, lors de son accueil dans un établissement ou dans un service social ou médico-social, il est remis à la personne ou à son représentant légal un livret d'accueil auquel sont annexés : la charte des droits et libertés de la personne accueillie et le règlement de fonctionnement. Si la loi ne définit pas le contenu du livret d'accueil, elle précise notamment l'objectif de garantir l'exercice effectif des droits. Il s'agit en fait de fournir à l'usager une information suffisante sur l'établissement ou le service qui va le prendre en charge.

---

<sup>55</sup> Dans ces cas particuliers, il s'avère dangereux d'effectuer des entretiens sur le site de l'unité éducative concernée. A titre d'exemple, l'exercice d'une MJIE pour un mineur de la commune de la Courneuve par l'UEMO d'Aubervilliers peut être problématique en termes d'entretiens car ces deux communes disposent de bandes rivales. Ce sujet a aussi été identifié sur les unités éducatives de Pierrefitte-sur-Seine, de Saint-Denis et d'Aulnay-sous-Bois.

<sup>56</sup> Article 150 du CPC : *la décision qui se borne à ordonner une investigation n'est pas susceptible d'appel*. Elle ne tranche pas un litige au fond et ne peut donc faire grief aux parties.

<sup>57</sup> Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

La mission constate la mise en place de livret d'accueil dans les services exerçant les mesures du milieu ouvert dans leur ensemble, alors qu'elle estime que la mise en œuvre des MJIE doit pouvoir s'appuyer sur un livret d'accueil spécifique à destination du mineur et de sa famille expliquant le cadre et la finalité de la mesure, son déroulement, ses différentes étapes, sa démarche contradictoire, ainsi que les interventions des différents professionnels.

La structuration de la mesure en plusieurs phases permet de respecter le droit des usagers par le biais d'étapes identifiées<sup>58</sup>. Néanmoins, sur une durée maximale d'exercice de la mesure de six mois, il s'avère nécessaire d'assurer une vigilance particulière quant à la programmation des différentes étapes. La phase de restitution doit être anticipée dans la programmation et son déroulement doit figurer dans le rapport transmis au magistrat.

Les coordonnateurs et les magistrats des cinq ressorts retenus font état, très majoritairement<sup>59</sup>, de la connaissance par les mineurs et de leurs familles à l'audience des propositions éducatives formulées dans les rapports de MJIE.

L'analyse des 118 rapports de MJIE n'a cependant pas permis d'identifier une réelle transcription du positionnement des mineurs et de leur famille quant aux propositions formulées au magistrat.

En pratique, cette restitution, avant la rédaction du rapport, reste un idéal pour les professionnels rencontrés mais n'a pas systématiquement lieu dans les conditions prévues par la note suscitée. Il ressort des entretiens que le contradictoire est assuré de façon informelle par les professionnels. Dans le meilleur des cas, la restitution se déroule en amont de l'audience et permet ainsi au mineur et à ses parents d'exprimer leurs opinions et de se préparer à l'audience. Dans ce cas de figure, les professionnels peuvent intégrer dans le rapport les modalités de ce contradictoire ainsi que le positionnement des familles.

A l'exception de cette situation conforme à l'exercice du contradictoire, plusieurs cas de figures apparaissent : un contradictoire absent ; un contradictoire effectué après l'audience ; un contradictoire avant l'audience sans restitution dans le rapport mais évoqué à l'audience ; un contradictoire effectué après l'envoi du rapport mais avant l'audience avec parfois une note additive adressée au magistrat expliquant la position de la famille.

Il ressort des entretiens avec les professionnels éducatifs que la restitution est l'aboutissement des échanges avec les familles durant toutes les étapes de la mesure. Le travail mené tout au long de l'investigation permet de les préparer aux conclusions qui leur sont restituées formellement ou non. En cas d'impossibilité de rencontrer la famille et le mineur au sein du service, il peut être envisagé d'effectuer une visite à domicile.

---

<sup>58</sup> Premier entretien, mi-synthèse, synthèse et restitution.

<sup>59</sup> 97,7 % pour les coordonnateurs sondés par questionnaire et 95,2 % pour les magistrats des cinq ressorts retenus.

## 2.2 L'interdisciplinarité dans la mise en œuvre des MJIE

### 2.2.1 Des interprétations diverses des concepts de pluridisciplinarité et d'interdisciplinarité

Si les notions de pluridisciplinarité et d'interdisciplinarité sont définies par la note du 23 mars 2015<sup>60</sup>, elles restent l'objet de fréquentes interprétations pour un certain nombre de professionnels<sup>61</sup>.

La pluridisciplinarité se définit, en termes de moyens humains, par la présence effective de professionnels de disciplines différentes. L'interdisciplinarité constitue les processus de travail et d'échanges qui doivent émaner de la constitution pluridisciplinaire du service. Ce processus de travail interdisciplinaire permet, tout au long de la mesure et lors de la rédaction du rapport, de restituer les points de vue exprimés par les acteurs des différentes disciplines, dans les échanges formels et informels.

Sur certains territoires, cette approche interdisciplinaire peut également se décliner à l'externe du service et permettre l'intégration de professionnels et partenaires<sup>62</sup> à la dynamique de travail autour du jeune et de sa famille.

L'interdisciplinarité s'incarne donc dans différentes configurations de travail qui n'impliquent pas nécessairement la participation de tous les professionnels du service.

### 2.2.2 Des déclinaisons variables de l'interdisciplinarité

#### 2.2.2.1 Au sein des unités de milieu ouvert (PJJ) rencontrées

Les équipes pluridisciplinaires des UEMO de la PJJ sont composées d'un responsable d'unité éducative (RUE), d'éducateurs, d'un assistant de service social et d'un psychologue<sup>63</sup>.

Les modalités de travail rencontrées au cours de la mission entre ces professionnels se déclinent différemment selon les unités éducatives visitées. Le travail interdisciplinaire peut être impacté par d'éventuels problèmes en matière de ressources humaines (postes non pourvus, absentéisme, importance du turn-over) qui n'empêchent pas la mise en œuvre de MJIE mais nécessite une adaptation aux moyens existants<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> La diversité des éléments à explorer nécessite l'apport de compétences diversifiées et impose une approche interdisciplinaire de la situation du jeune et de sa famille. Cette approche se réalise à partir notamment de la composition pluridisciplinaire du service : cadres de direction, éducateurs, psychologues, assistants de service social. Selon les situations, ces ressources internes peuvent être enrichies par des professionnels recrutés par vacation, ou par le biais de conventions : médecin psychiatre, psychologue, pédiatre, pédopsychiatre, services spécialisés (Hôpitaux, CMPP, PMI, centre d'examen de santé...) conseiller d'orientation et/ou d'insertion, ou d'autres spécialités (médiateurs culturels, services de prévention...).

<sup>61</sup> Certains professionnels ont défini la pluridisciplinarité comme étant les échanges entre professionnels du service et l'interdisciplinarité étant l'échange avec les partenaires. D'autres, au contraire, définissent l'interdisciplinarité comme le travail au sein de l'équipe éducative. D'autres encore associent à ce terme des intentions managériales dans le but de limiter le nombre d'intervenants dans le travail d'investigation en MJIE.

<sup>62</sup> Référent aide sociale à l'enfance, assistant de service social de secteur ou de l'Education nationale, puéricultrice ou médecin de la PMI, psychiatre du secteur pédopsychiatrique, ethnopsychiatre,...

<sup>63</sup> Un agent administratif complète l'équipe et certaines unités disposent de vacation de psychiatre.

<sup>64</sup> A titre d'exemple, les unités de la Seine-Saint-Denis ne disposent pas toutes d'assistant de service social et mènent des investigations en son absence en intégrant les aspects sociaux de l'investigation à travers l'intervention de l'éducateur et l'appui de partenaires externes.

La mission a pu identifier certaines pratiques récurrentes qui participent du processus de travail interdisciplinaire. Ainsi, au cours de la première réunion de démarrage de la mesure se définissent les modalités d'articulation du travail entre les différents professionnels. Ces modalités d'intervention sont établies généralement au regard de la situation et des disponibilités des professionnels pour engager la mesure. Les configurations de travail peuvent aussi évoluer et intégrer les apports de nouveaux professionnels<sup>65</sup>. Sur l'ensemble des services visités, les temps de travail formalisés (synthèses, réunions d'équipes, point mesure<sup>66</sup> avec le RUE) sont les espaces privilégiés où s'élabore l'interdisciplinarité<sup>67</sup>. Tous les professionnels insistent sur l'importance des échanges informels en cours de mesure et notamment sur les entretiens réguliers du binôme éducateur/assistant de service social ou éducateur/psychologue.

Si au sein du SAH, les champs éducatifs et sociaux sont traités par le travailleur social, s'agissant du SP ces deux champs sont respectivement investigués par l'éducateur et l'assistant de service social (ASS). Depuis la mise en place de la MJIE en 2010 et la disparition de l'enquête sociale<sup>68</sup>, les ASS se sont vus privés d'un outil de travail bien repéré et doivent désormais trouver leur place dans le travail interdisciplinaire de la MJIE, sans pour autant être assimilés à un éducateur, tout en conservant la spécificité de leur métier<sup>69</sup>.

Si, le psychologue participe à la mesure en rencontrant généralement seul tous les membres de la famille, les professionnels trouvent une plus-value à mener des entretiens à plusieurs. Un entretien mené par le binôme éducateur/psychologue permet un regard croisé et un partage d'information sur les situations. Cela permet, selon eux, de dédramatiser l'intervention du psychologue auprès des familles et d'apporter une aide à l'éducateur dans la compréhension des problématiques psychologiques.

L'intervention du psychologue dans la MJIE est prépondérante pour garantir la qualité du processus interdisciplinaire mais elle conditionne souvent la capacité de prise en charge du service. En effet, certains services ne démarrent la mesure que si le psychologue estime être en capacité d'intervenir au regard de son organisation du travail. Cette position de principe génère inévitablement une prise en charge différée alors que la mesure pourrait démarrer en l'absence temporaire du psychologue (notamment la tenue du premier rendez-vous avec la famille et les investigations sociales).

Selon l'analyse de la mission, une vision extensive de leur indépendance peut les conduire à adopter des modes de travail inadaptés : définition par le professionnel lui-même de son périmètre d'intervention, du nombre de mesures qu'il peut traiter, choix par l'agent d'exercer au civil ou au pénal, glissement parfois vers une intervention thérapeutique au lieu d'une orientation vers un thérapeute extérieur.

---

<sup>65</sup> Certains professionnels ont déclaré avoir fait appel à l'assistant de service social en cours de mesure, alors que sa présence n'avait pas été pensée au départ. Inversement, certaines MJIE ont pu être conçues dans un premier temps comme ne nécessitant que le binôme éducateur/assistant de service social, mais les problématiques apparues au cours des investigations ont amené l'équipe à intégrer le psychologue à la mesure.

<sup>66</sup> Il s'agit du suivi effectué par le responsable d'unité avec chaque éducateur concernant l'ensemble des mesures qui lui sont attribuées.

<sup>67</sup> Les synthèses sont l'occasion de confronter les points de vue, de définir en commun des axes d'investigation, de faire le bilan des démarches et de s'accorder sur le contenu des préconisations.

<sup>68</sup> Par ailleurs, avec la suppression de l'ES, certains magistrats soulignent la disparition regrettable des possibilités de demander une évaluation courte.

<sup>69</sup> La COJ ne définit pas les normes d'activité qui leur sont fixées (en nombre de MJIE ou de jeunes à suivre en propre), mais détermine uniquement le mi-temps d'intervention dédié aux MJIE du service sans autre précision.

Il conviendrait notamment de séparer dans la fiche du répertoire des métiers de la PJJ, définissant les missions du psychologue, les activités qui relèvent de l'investigation de celles qui sont dédiées à l'action éducative.

Il appartient en outre à l'autorité hiérarchique de rappeler que l'indépendance du psychologue ne s'applique qu'à ses écrits dans leur dimension clinique et que son autonomie professionnelle est limitée au choix de ses outils et de sa technique d'exercice.

De plus, si des normes existent en matière d'activité des psychologues<sup>70</sup> à la PJJ, elles ne sont que rarement respectées. La mission a constaté que les psychologues, soit ne réalisent pas leur objectif d'activité, soit y consacrent la quasi-intégralité de leur temps de travail, en limitant de fait leur intervention dans les autres mesures. Ce constat pose alors la question de l'interdisciplinarité dans les autres mesures qui ne peuvent bénéficier pas de l'éclairage du psychologue.

Le processus interdisciplinaire exige donc un travail de régulation pour définir les modalités d'intervention pluridisciplinaire et mettre en place les séquences d'échanges entre professionnels ou d'entretiens communs de la famille.

#### 2.2.2.2 *L'interdisciplinarité dans les services d'investigation éducative du SAH*

L'exercice de l'interdisciplinarité dans les services d'investigation éducative du secteur associatif habilité, repose sur le binôme psychologue/travailleur social<sup>71</sup> et sur le cadre de premier niveau (chef de service éducatif).

A l'instar du service public, le travail interdisciplinaire s'appuie sur des restitutions informelles ou formalisées suite aux entretiens menés en commun ou séparément auprès des familles et des enfants. Cette interdisciplinarité s'exerce aussi sur les temps formalisés de synthèses où se croisent les analyses des éléments observés par chacun des intervenants.

Les rapports du SAH remis à la mission, font apparaître le travail interdisciplinaire. La conclusion finale ou synthèse, rédigée par le chef de service, vient aussi attester du travail interdisciplinaire réalisé au cours de la mesure. La mission relève que la difficulté liée au nombre d'heures dédiées aux psychologues dans le SAH amoindrit leur participation aux investigations.

Même si la note du 23 mars 2015 ne prévoit plus le caractère obligatoire de la synthèse, la mission a constaté que 60 % des rapports de MJIE transmis par le SAH, comprennent une conclusion ou synthèse, alors que pour le SP ce pourcentage est de 39 %.

Les services d'investigation éducative du SAH déterminent leur intervention pluridisciplinaire en fonction des moyens qui leur sont alloués. Ceux-ci sont définis et tarifés par la DPJJ à l'occasion de campagnes annuelles de tarification où sont précisées les normes d'emploi par catégories de professionnels et l'application d'un ratio fratrie (déterminé selon le nombre moyen d'enfants d'une même famille par ordonnance). Cette tarification aboutit à des organigrammes qui vont déterminer les possibilités d'intervention, en termes de quotient de travail dédié aux investigations, au pilotage et au suivi du service.

---

<sup>70</sup> Selon les critères d'allocation établie par la convention d'orientation et de gestion 2018, le ratio moyen de 49 MJIE terminées par an est retenu pour un ETP de psychologue, cette activité ne constituant que la moitié de leur temps, l'autre moitié pouvant être consacrée, en fonction de l'activité du service à d'autres MJIE ou à l'intervention dans les autres mesures.

<sup>71</sup> Le travailleur social peut être un éducateur spécialisé ou un assistant de service social.

Les modalités de calcul appliquées sont jugées complexes et insatisfaisantes par l'ensemble des acteurs associatifs rencontrés qui estiment ne pas bénéficier des moyens adéquats pour répondre à l'objectif de qualité attendu.

Les fédérations associatives rencontrées et les directions de service d'investigation soulignent également un manque d'encadrement pour garantir l'interdisciplinarité.

### 2.2.2.3 *Des modalités d'intervention à déterminer par les cadres*

Sur les services visités, le travail de pilotage du responsable intervient dès l'attribution de la mesure.

La présence de personnels exerçant des professions distinctes au sein d'un service ne suffit pas à garantir l'interdisciplinarité. Sur certaines unités, l'interdisciplinarité n'est pas encore aboutie et peut parfois être encore envisagée comme une juxtaposition d'interventions pluridisciplinaires.

Selon les principes méthodologiques de la PJJ, il appartient donc aux cadres de garantir les processus de travail interdisciplinaire dans l'exercice de la mesure en assurant une articulation et une coordination des acteurs.

L'interdisciplinarité doit être appréhendée par les cadres comme un outil de régulation de l'activité en organisant les interventions en fonction des besoins de la situation et de l'activité du service. Une responsable a indiqué avoir expérimenté différentes modalités d'interventions<sup>72</sup> au regard des situations en considérant que l'intervention systématique en trinôme (éducateur, psychologue et assistant de service social) n'est pas une nécessité absolue. De même, un directeur de service n'était pas favorable au trinôme systématique, et limitait à deux professionnels le démarrage de la MJIE, se référant à la note du 10 février 2017 relative à l'adaptabilité des prises en charge<sup>73</sup> qui laisse la place à une organisation des moyens en fonction des besoins et nécessités de service.

La mise en place de la MJIE a de fait imposé aux services de travailler le rôle et la place de chaque intervenant. La pluridisciplinarité est cependant conditionnée par les ressources disponibles en interne.

**Recommandation n° 3.** *Développer des formations relatives aux techniques de travail en interdisciplinarité tant pour le secteur public qu'associatif habilité.*

## 2.3 **Des modalités d'attribution de la MJIE au sein des services variées**

### 2.3.1 ***Une attribution reposant principalement sur la disponibilité des professionnels***

La mission fait le constat de modalités d'attribution des mesures d'investigation variables d'un service à l'autre. Elles peuvent être confiées à un trinôme (assistant de service social, psychologue, éducateur) ou à des binômes d'éducateur/psychologue, d'éducateur/assistant de service social voire de deux éducateurs.

<sup>72</sup> On expérimente la non-présence du psychologue au premier entretien pour lui dégager du temps pour recevoir les usagers. On peut décider que l'assistante de service social fasse une visite à domicile avec l'éducateur mais qu'elle intervient peu ou pas après. Pas de cadre rigide, on ajuste selon les situations.

<sup>73</sup> Source : note du 10 février 2017 relative à l'adaptabilité des prises en charge : Il s'agit d'adapter le déroulement de la prise en charge globale du mineur en fonction de sa situation, de ses besoins et de ses ressources, dans le respect du cadre judiciaire fixé et non d'adapter la conduite d'une ou des mesures dont il est bénéficiaire.

L'attribution relève de la compétence du RUE ou du chef de service mais elle est régulièrement discutée et effectuée en réunion hebdomadaire de service.

La charge de travail des professionnels constitue le principal critère. Les mesures sont attribuées au fur et à mesure de leur arrivée au service à l'exception des situations d'urgence. Néanmoins, la mission a constaté que l'attribution des MJIE repose principalement sur les capacités de prise en charge des psychologues. Pour les MJIE exercées au titre de l'ordonnance de 1945, le psychologue est systématiquement désigné.

S'agissant du service public, la répartition des mesures repose principalement sur la disponibilité des personnels basée sur une norme de 25 jeunes par éducateur (toutes mesures confondues). Ce critère de disponibilité ne doit pas être considéré comme unique mais tenir compte de la quotité de travail nécessaire selon les mesures. Une attribution équilibrée et équitable<sup>74</sup> doit s'effectuer en tenant compte des autres mesures exercées par les professionnels et la charge de travail qu'elles recouvrent.

S'agissant du secteur associatif habilité, notamment en Seine-Saint-Denis, l'éducateur peut exercer la mesure avec ou sans l'intervention directe du psychologue. Le psychologue reste en intervention directe lorsque des troubles psychiques ont été identifiés ou qu'un regard particulier sur le développement de l'enfant doit être porté. La mesure n'est donc pas systématiquement attribuée au psychologue dès le début de la prise en charge. Cette intervention directe ou indirecte pose la question des moyens alloués au secteur associatif habilité, soit un temps d'intervention moyen de psychologue de 10,12 heures par MJIE<sup>75</sup>.

### 2.3.2 *Le principe de la non spécialisation en matière d'attribution*

Théoriquement, les critères d'attribution selon les caractéristiques de la situation ou le secteur géographique n'entrent pas en ligne de compte. Néanmoins, les MJIE au pénal sont généralement priorisées alors que celles au civil ne sont privilégiées qu'en fonction des motivations des ordonnances permettant d'évaluer le caractère plus ou moins immédiat du danger, notamment concernant les jeunes enfants.

Sur le secteur public, il est apparu peu de spécialisation en termes d'attribution puisque tous les professionnels sont sensés exercer tous types de mesures au regard de la nécessaire polyvalence de leur intervention<sup>76</sup>. Cependant, certaines unités ayant recours à des agents contractuels<sup>77</sup>, compte tenu du turnover important des professionnels, notamment en Seine-Saint-Denis, attribuent alors les MJIE aux éducateurs les plus expérimentés.

---

<sup>74</sup> Certains cadres répartissent les mesures de chaque éducateur entre trois tiers : les mesures pré-sentencielles, post-sentencielles et les MJIE.

<sup>75</sup> Source : circulaire relative à la campagne budgétaire 2018 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse du 7 mars 2018.

<sup>76</sup> Cf. Article 2 du décret n° 92-344 du 27 mars 1992 modifié portant statut particulier du corps des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse : « Ils conduisent des actions d'éducation, d'investigation, d'observation et d'insertion auprès des mineurs délinquants ou en danger et des jeunes majeurs faisant l'objet d'une mesure de protection judiciaire ».

<sup>77</sup> Recrutement d'agents contractuels de la PJJ, reposant principalement sur le fondement de l'article 6 *quinquies* de la Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat : *Pour les besoins de continuité du service, des agents contractuels peuvent être recrutés pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Le contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. Il ne peut l'être que lorsque la communication requise à l'article 61 a été effectuée. Sa durée peut être prolongée, dans la limite d'une durée totale de deux ans, lorsque, au terme de la durée fixée au deuxième alinéa du présent article, la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu aboutir.*

La mission a constaté deux exceptions au principe de non spécialisation :

- Une cellule d'investigation a été créée en 2015 à titre expérimental au sein de l'UEMO Riquet du STEMO Toulouse pour faire face à la suractivité de tous les services du territoire. Elle est saisie principalement en cas de suractivité globale du service ou d'une unité, en cas d'urgence, ainsi que pour les situations de fratries nombreuses, de familles recomposées avec interventions sur plusieurs secteurs voire hors du département. En termes d'attribution, la psychologue, l'éducateur et l'assistante de service social interviennent. Au mois d'octobre 2018, cette cellule d'investigation était composée d'une psychologue à temps complet, d'une assistante de service social à temps partiel de droit (80 %), d'éducateur à hauteur de 1,50 ETP et d'un chef de service éducatif à 0,80 ETP pour assurer l'animation et la coordination pédagogique. Le temps de secrétariat et de direction est mutualisé au niveau du STEMO. Cette expérimentation a abouti à la création d'une unité supplémentaire sur Toulouse. Elle pourrait selon la mission être reconduite sur d'autres secteurs confrontée à la même problématique.
- Un dispositif expérimental a été mis en place sur le ressort de la direction territoriale de Paris en avril 2016 pour assurer la mise en œuvre de MJIE concernant les mineurs mis en examen pour des faits de nature terroristes. Cette expérimentation est menée au sein du STEMO Paris Centre du fait de sa proximité avec la juridiction antiterroriste. L'attribution de la mesure<sup>78</sup> s'effectue par le directeur de service en présence des professionnels de l'unité Lafayette ainsi que celle de Commerce spécialisée dans une approche systémique. Cette procédure d'attribution intègre la participation de l'unité éducative auprès du tribunal de Paris ayant assuré le suivi du mineur à l'occasion de son déferement. Cet échange permet d'attribuer la MJIE de la manière la plus adaptée.

### **2.3.3 La vigilance exercée par les cadres en matière d'attribution**

En termes d'attribution, le responsable d'unité éducative ou le chef de service peuvent assurer une vigilance particulière sur certains points :

- la proximité entre les lieux de résidence de la famille et des professionnels : dans cette hypothèse, la mesure sera prioritairement attribuée à un autre éducateur. Les cadres peuvent également veiller à optimiser les temps de trajet des professionnels selon les lieux de résidence des mineurs ;
- l'optimisation des temps de trajets des professionnels selon les lieux de résidence des mineurs ;
- la désignation de plusieurs professionnels en raison de l'importance de la fratrie, d'une prise en charge antérieure par le service, de mineurs co-auteurs (risques de tensions et de conflits) ;

---

<sup>78</sup> Trois professionnels de l'UEMO Lafayette et deux de l'UEMO Commerce sont désignés sur une mesure.

Pour la mission, le choix de différencier le référent de la MJIE du référent éducatif des autres mesures pénales, comme c'est parfois le cas, peut être source d'interrogations : un seul interlocuteur ayant la connaissance de la situation permet de rationaliser les investigations et d'épargner à la famille une multiplicité d'intervenants susceptible d'engendrer une confusion des rôles et des attributions. Sur ce point, la mission relève d'ailleurs que les notes du 23 mars 2015 et du 22 octobre 2015 ne systématisent pas cette pratique de la double référence au risque de cliver la fonction éducative entre une position bienveillante dans le cadre de l'investigation et un suivi exigeant face aux obligations.

En présence d'une fratrie, le même professionnel peut suivre l'ensemble des jeunes de la même famille. Cependant, dans l'hypothèse d'une fratrie importante, la mesure peut être attribuée à deux professionnels.

S'agissant des fratries dans le cadre de retour de zone irako-syrienne, les MJIE peuvent être attribuées en fonction de la répartition des mineurs dans différentes familles d'accueil éloignées, ce qui peut nécessiter la désignation de plusieurs éducateurs.

Enfin, la MJIE peut être attribuée à un binôme d'éducateur et d'assistant de service social lorsque la mesure est axée sur une demande sociale. La mission a constaté dans le département de la Seine-Saint-Denis, les nombreuses vacances de postes d'assistants de service social ce qui contraignent les éducateurs à investiguer le champ social et heurtent l'interdisciplinarité.

Lorsque les capacités de prise en charge sont atteintes et que le RUE n'est pas en possibilité d'attribuer les mesures adressées dans un délai de 15 jours, elles sont enregistrées dans le logiciel de comptabilisation GAME et mises en attente<sup>79</sup>. Les cadres doivent alors veiller à la résorption de la liste d'attente par un contrôle constant de l'activité des professionnels<sup>80</sup>, afin d'attribuer les mesures. Le RUE peut envisager, en accord avec son directeur de service, le transfert de mesures entre les unités du STEM0.

Le territoire de la Seine-Saint-Denis a connu en début d'année 2018 des délais d'attente de la prise en charge des MJIE qui ont pu atteindre 12 mois et un SAH saturé. Le directeur territorial a porté une attention particulière à cette problématique en donnant instruction à ses directeurs de service de les résorber<sup>81</sup>.

Selon les constats de la mission, la MJIE fait partie des priorisations établies lorsque d'autres mesures sont en attente. Dès lors que la liste est importante, les critères de priorisation retenus sont :

- l'âge des mineurs, les plus petits étant attribués en priorité ;
- l'absence de scolarité ;
- l'interpellation du magistrat ou des partenaires sur la situation ;
- la sollicitation de la famille.

---

<sup>79</sup> Le service informe alors par courrier la juridiction ainsi que la famille, indiquant à celle-ci que malgré l'impossibilité de prise en charge immédiate, les parents pourront solliciter le cas échéant le service afin d'être reçus dans le cadre de la permanence éducative.

<sup>80</sup> Le RUE à l'aide du logiciel GAME vérifie la disponibilité des professionnels, contrôle les mesures devant être terminées, identifie les contrôles judiciaires anciens ne nécessitant plus de prise en charge, propose le transfert des jeunes majeurs au SPIP selon des protocoles établis pour dégager de la disponibilité.

<sup>81</sup> Source : les lettres de mission adressées aux directeurs de service par le directeur territorial à leur prise de fonction.

### **2.3.4 L'identification de pratiques appropriées**

La majorité des services ont indiqué consulter le dossier au tribunal. Certains cadres ont indiqué à la mission prendre connaissance des dossiers au tribunal avant l'attribution de la mesure.

Un responsable d'unité éducative reçoit les familles lors d'un entretien préalable avant l'attribution pour effectuer une première évaluation.

Dans un service, le chef de service informe de l'attribution un mois avant le démarrage effectif de la prise en charge afin de ne pas perdre de temps dans les modalités de mise en œuvre (envoi des courriers,...).

Un cadre du SAH a indiqué à la mission être vigilant tout au long de la mesure à ce que les professionnels ne soient pas happés dans la durée par la compréhension du fonctionnement familial et que les familles ne s'installent dans une dépendance aux professionnels en charge de la MJIE.

La mission estime que ces pratiques doivent être encouragées.

## **2.4 Des rédactions de rapports disparates**

### **2.4.1 Une architecture diversifiée des rapports**

Il ressort des entretiens que certains services ont une trame de rédaction alors que dans d'autres les modalités de rédaction relèvent de pratiques individuelles. Néanmoins, à la lecture des 118 rapports, la mission constate la récurrence de certains items : le contexte de la mesure, l'histoire familiale, la scolarité et la socialisation, le parcours du mineur, les propositions éducatives.

De leur analyse, il ressort cependant une absence d'harmonisation de leur architecture. Peuvent être ainsi rédigés un rapport commun ou des rapports séparés en fonction des professionnels intervenant (rapports psychologique, éducatif, social). Sur l'échantillon des 118 rapports émanant du SP et du SAH, 31 rapports ont été rédigés par le binôme éducateur/assistant de service social, 24 par le binôme éducateur/psychologue, 73 par le psychologue pour sa seule partie.

Sur les 24 rapports communs psychologue/éducateur, 15 émanent du SAH et 9 du SP. La mission a constaté que, s'agissant du SAH, cette pratique de la rédaction commune s'exerce sur des services à forte activité (PEA Toulouse, AVVEJ et ADSEA de la Seine-Saint-Denis).

S'agissant du secteur public, cette pratique est identifiée sur certains services (notamment de la Seine-Saint-Denis) en raison d'habitudes de travail. Ainsi, au sein de l'UEMO de Pantin, l'ancienne psychologue, dotée d'une solide expérience, travaillait de concert avec les jeunes éducateurs tant sur les entretiens que lors de la rédaction permettant de rassurer les professionnels dans l'exercice de la MJIE. A Aubervilliers, une des psychologues pratique la rédaction commune et s'organise avec l'éducateur en amont. Cette rédaction commune offre aux professionnels un regard croisé et permet la confrontation des points de vue.

Certains psychologues ont indiqué à la mission que l'exercice de la rédaction commune relève pour eux de l'exception. En effet, ils estiment être responsables et signataires de leurs écrits et, à ce titre, le directeur de service ou le RUE ne peuvent pas modifier leur rapport sauf à la marge. La validation du rapport du psychologue repose sur l'article 20 du code de déontologie des psychologues : *les documents émanant d'un psychologue sont datés, portent son nom, son numéro ADELI, l'identification de sa fonction, ses coordonnées professionnelles, l'objet de son écrit et sa signature. Seul le psychologue auteur de ses documents est habilité à les modifier, les signer ou les annuler.*

Le statut particulier des psychologues de la PJJ<sup>82</sup> ne fait aucune référence au code de déontologie mais mentionne dans son article 2 que *les psychologues de la protection judiciaire de la jeunesse exercent leurs fonctions dans les services et établissements placés sous l'autorité administrative d'un directeur. Ils assurent les fonctions, conçoivent les méthodes et mettent en œuvre les moyens et techniques qui correspondent à la qualification issue de la formation qu'ils ont reçue. A ce titre, ils étudient et traitent, dans le respect de l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs fonctions cliniques, les rapports réciproques entre la vie psychique et les relations interindividuelles.*

Il appartient également à l'autorité hiérarchique de rappeler que l'indépendance du psychologue, conformément au texte précité, ne s'applique qu'à ses écrits dans leur dimension clinique et que son autonomie professionnelle est limitée au choix de ses outils et de sa technique d'exercice.

Pour la mission rien ne s'oppose à la formulation d'observations par les cadres, à l'exception de celles relevant des appréciations cliniques, et à une rédaction commune du rapport. Néanmoins, en cas de rapports distincts, les cadres doivent s'assurer que les écrits des psychologues sont intelligibles pour les magistrats et les professionnels socio-éducatifs. Ceux-ci ayant appelé l'attention de la mission sur ce point.

Enfin, depuis la note du 23 mars 2015, la rédaction du rapport de synthèse<sup>83</sup> n'est plus obligatoire. Sur les 118 rapports étudiés par la mission, une synthèse ou à tout le moins une conclusion par le cadre a été rédigée dans 47 rapports. Si la disparition du caractère obligatoire de la synthèse a pu décharger les cadres d'un exercice considéré chronophage, la mission estime que cet exercice participait de l'interdisciplinarité constitutive de la MJIE, avis majoritairement partagé par les magistrats.

La consultation des 118 rapports de MJIE a permis d'identifier une moyenne de 15,58 pages<sup>84</sup> par rapport et une médiane située à 14 pages. L'analyse des rapports socio-éducatifs et psychologiques a permis à la mission de constater leur longueur et des répétitions (déroulement de la mesure, histoire familiale,...). Ce constat est partagé par un certain nombre de magistrats entendus.

---

<sup>82</sup> Décret n° 96-158 du 29 février 1996 modifié portant statut particulier du corps des psychologues de la protection judiciaire de la jeunesse.

<sup>83</sup> La circulaire d'orientation du 31 décembre 2010 prévoyait *la restitution à travers la rédaction du rapport de synthèse comprend : les éléments répondant aux conditions posées par la loi pour justifier l'intervention judiciaire, les réponses aux prescriptions particulières du magistrat figurant dans l'ordonnance, ainsi que des hypothèses de réponses préconisées. Le rapport de synthèse est rédigé sous la responsabilité du cadre de direction ; il engage le service. [...] Le rapport de synthèse fait apparaître les avantages et inconvénients pour chaque hypothèse énoncée et le cas échéant les éventuelles divergences de point de vue. Il priorise une hypothèse visant une réponse éducative et/ou de protection accessible et acceptable.*

<sup>84</sup> Le rapport le plus court est de 5 pages alors que le plus volumineux concernant un retour de zone irako-syrienne atteint 68 pages.

## 2.4.2 Des améliorations à apporter

Les investigations menées établissent que la question de la santé physique dans les rapports reste encore trop parcellaire et n'apparaît que si une pathologie particulière de l'enfant a été relevée. De même, les modalités de restitution du contradictoire (cf. § 2.1.3) n'apparaissent pas de façon clairement identifiées.

Les magistrats ont par ailleurs déploré ne pas toujours disposer notamment des éléments suivants : état civil, modalités de mise en œuvre de la mesure (démarches entreprises, nombre de rendez-vous, visites à domicile,...).

S'agissant de l'architecture du rapport, les fédérations sont opposées à une trame type<sup>85</sup> élaborée par l'administration. Sur ce point l'administration centrale de la PJJ a indiqué ne pas vouloir tout « standardiser »<sup>86</sup>.

A la lecture des rapports, certaines bonnes pratiques pourraient, selon la mission, être généralisées afin d'améliorer leur lisibilité.

En premier lieu, afin d'éviter les répétitions dans les rapports socio-éducatif et psychologique, pourrait être intégré en début de rapport, co-rédigé et co-signé par les professionnels, un focus sur :

- les éléments liés au contexte de la mesure (dont le rappel des attendus de l'ordonnance) ;
- les informations d'ordre familial (la composition familiale, l'état civil, l'histoire familiale, génogramme,...) ;
- les éléments relatifs à la mise en œuvre de la mesure (les dates entretiens, les visites à domicile, les dates des synthèses, programmation de la restitution).

Dans un second temps et quelle que soit la forme finale retenue pour le rapport<sup>87</sup>, les conclusions, les préconisations retenues et le positionnement du mineur et de sa famille lors de l'entretien de restitution doivent être élaborés voire rédigés en commun.

**Recommandation n° 4.** *Intégrer systématiquement dans les rapports le déroulement de l'entretien de restitution et le positionnement du mineur et de sa famille aux propositions du service.*

## 2.5 Un management du service public à renforcer

### 2.5.1 Les dysfonctionnements identifiés

Différents dysfonctionnements ont été identifiés à l'occasion des entretiens conduits, tant avec les professionnels de la PJJ que du SAH. Ceux-ci ne sont pas de même nature. S'agissant du SP, ils traduisent une utilisation parfois peu efficiente des ressources alors que pour le SAH ils sont la conséquence d'une optimisation excessive de moyens contraints allant jusqu'au non-respect de la note de 2015.

<sup>85</sup> Source : compte-rendu de la 2<sup>e</sup> réunion du groupe de travail MJIE du vendredi 13 janvier 2017 : *les fédérations indiquent que les trames de rapport n'existent pas partout et qu'elles doivent faire l'objet d'une élaboration de service. Selon elles, le rapport ne doit pas faire apparaître la méthode utilisée par le service, mais, de façon prioritaire, la notion de danger pour l'enfant et la mobilisation de la famille, évitant ainsi la confusion entre méthode et résultat. En ce sens, les fédérations sont opposées à une trame qui serait émise par l'administration centrale, mais envisageraient plutôt un consensus en vue d'harmoniser les pratiques, qui citerait les aspects incontournables du rapport de MJIE pour aider à la décision judiciaire.*

<sup>86</sup> Source : compte-rendu de la 2<sup>e</sup> réunion du groupe de travail MJIE du vendredi 13 janvier 2017.

<sup>87</sup> Rapport commun ou compilation des différents rapports.

Les entretiens conduits tant à l'administration centrale que dans les services territoriaux de la PJJ implantés dans les ressorts étudiés ont fait apparaître les anomalies suivantes :

les doctrines d'emploi des différents professionnels ne sont pas clairement définies<sup>88</sup>.

les normes de prise en charge des MJIE par les psychologues, les assistants de service social et les éducateurs du SP sont difficilement comparables. Pour les premiers, la comptabilisation se fait en mesure, pour les seconds en équivalent temps plein et les troisièmes en jeunes par agent. En revanche, le SAH comptabilise l'activité de ses psychologues en nombre de jeunes, et parfois cette modalité de calcul est adoptée par certains psychologues du SP<sup>89</sup>.

les MJIE ordonnées ne sont pas toujours traitées dans un bref délai à compter de leur réception par les services. Ainsi, selon les JE les délais sont très variables à Bobigny alors qu'aucun retard n'est à déplorer à Amiens.

les procédures de conduite des MJIE ne sont pas toujours respectées : les rapports ne comportent pas toujours de synthèses ou de conclusions, les délais ne sont pas respectés et les temps de travail des psychologues sont souvent accaparés par la MJIE<sup>90</sup>.

les psychologues, de par leur disponibilité et en fonction de l'application de critères de temps de travail et de périmètres d'intervention disparates selon les territoires, se trouvent de fait, en situation de réguler l'activité du service<sup>91</sup>. De plus, il a été constaté que parfois les psychologues eux-mêmes définissent leur quotité de travail ou leur périmètre d'intervention<sup>92</sup>.

les responsables d'unité éducative n'exercent pas toujours leur rôle de « manager » de proximité. Or, il leur appartient de piloter l'activité de leur service, de contrôler la qualité du travail fait, de veiller à ce que chaque professionnel reste dans son rôle et agisse dans le strict cadre de la MJIE. Cette mesure ne doit, pas devenir par la seule volonté de l'agent, une AEMO ou une thérapie familiale. Enfin, les délais de traitement des dossiers et les prescriptions de la note du 23 mars 2015 doivent être respectés.

S'agissant du SAH, la mission a constaté lors des entretiens et parfois à la lecture du projet de service que la note de 2015 n'est pas respectée. En principe, la MJIE est exécutée par un binôme formé d'un travailleur social et d'un psychologue. Or, il arrive qu'elle le soit par un travailleur social seul ou en cas de fratrie, par un binôme de travailleurs sociaux, le psychologue n'intervenant que si son intervention est estimée nécessaire ou indirectement à l'occasion des synthèses<sup>93</sup>.

### ***2.5.2 Une ligne hiérarchique territoriale à conforter***

La ligne hiérarchique allant du DIR au RUE gagnerait à être renforcée, selon la mission, afin de permettre à ce dernier de mettre en œuvre efficacement les directives de sa hiérarchie et de veiller au respect des normes fixées.

<sup>88</sup> STEMO Saint Exupéry - Direction territoriale Haute-Garonne/Ariège/Hautes-Pyrénées.

<sup>89</sup> Entretien avec le directeur du STEMO d'Alençon.

<sup>90</sup> Entretien avec le bureau des méthodes et de l'action éducative DPJJ ; entretien avec la DTPJJ Haute-Garonne.

<sup>91</sup> Entretiens avec le STEMO Capitole, STEMO Saint Exupéry, DT Pantin, STEMO Drancy.

<sup>92</sup> Entretiens avec le STEMO Blois, STEMO Alençon.

<sup>93</sup> Projet de service 2018 de l'association Sauvegarde de Seine-Saint-Denis et compte rendu d'entretien avec l'association.

Ce travail nécessite de resserrer les liens entre les directeurs territoriaux, les directeurs de STEMO et les responsables d'unité éducative afin de créer entre eux une communauté managériale mobilisée sur des objectifs de résolution des dysfonctionnements et d'élévation du niveau de la qualité des rapports déposés. A cet égard, le travail effectué par le directeur territorial de la Seine-Saint-Denis constitue un exemple de bonnes pratiques pouvant être analysées et partagées. C'est ainsi qu'en Seine-Saint-Denis, les responsables d'unité éducative, appuyés par leur directeur, ont pu utilement fixer le cadre, les règles et les procédures de travail des agents au sein des UEMO ayant rencontré d'importantes difficultés managériales.

**Recommandation n° 5.** *Renforcer la chaîne hiérarchique territoriale et plus particulièrement les articulations entre les différents services.*

### 2.5.3 *La nécessaire harmonisation des procédures de travail*

La circulation de l'information relative à la MJIE entre l'échelon territorial et l'administration centrale mérite d'être fluidifiée et sécurisée. Le caractère disparate et contradictoire des informations relatives à la MJIE communiquées à l'administration centrale<sup>94</sup> sur les conditions d'exécution des mesures met en évidence la nécessaire mise en place d'un contrôle sur l'ensemble des services afin de garantir la qualité et la cohérence des informations transmises.

Les modalités de remontées d'informations sur les procédures de travail au sein des unités territoriales de la PJJ doivent être clarifiées, formalisées et adressées à la sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation<sup>95</sup>. Ces informations permettront au bureau K2 de produire les éléments méthodologiques destinés à l'amélioration graduelle de la qualité de l'exécution de la mesure.

**Recommandation n° 6.** *Structurer le contrôle des MJIE par la DPJJ et améliorer la fiabilité des informations transmises à l'administration centrale.*

### 2.5.4 *Consolider le rôle du responsable d'unité éducative comme cadre de proximité*

Cadre de proximité, responsable de l'équipe pluridisciplinaire sur le plan pédagogique et administratif, et chargé de la mise en œuvre des mesures ordonnées par l'autorité judiciaire<sup>96</sup>, le RUE occupe une position clé dans la mise en œuvre de la MJIE. Or, selon les constats de la mission suite aux entretiens, les RUE peuvent parfois rencontrer des difficultés pour poser un cadre de travail à leurs collaborateurs, et notamment aux psychologues (cf. § 2.2.2.1) et contrôler le travail de ses services. Les RUE doivent aussi être garants de la qualité des rapports ainsi que du respect des délais, des procédures de travail et de l'application des ratios d'activité par agent.

Il conviendrait de consolider son rôle, ce qui implique un réexamen des moyens dont il dispose pour remplir les objectifs de sa fiche de poste. A cet égard, il doit pouvoir, à l'instar du chef de service du SAH, orienter l'activité du psychologue en fonction des besoins du service.

<sup>94</sup> Entretien avec le bureau des méthodes et de l'action éducative DPJJ.

<sup>95</sup> La cheffe du bureau des méthodes et de l'action éducative a indiqué à la mission qu'elle n'était pas directement destinataire des DIR mais des remontées incidentes (SDPOM, SERC, ...).

<sup>96</sup> Répertoire des métiers et des compétences de la PJJ – fiche responsable d'unité éducative.

Les candidats retenus aux fonctions de RUE reçoivent une formation validante et acquise préalable à leur prise de poste. Celle-ci d'une durée de 25 jours n'est pas aussi complète que celle statutaire, des directeurs de service. Elle pourrait être complétée par une formation continue régulière suite à la prise de fonction.

Le règlement d'emploi pour les responsables d'unité éducative prévoit un changement d'affectation à l'occasion de leur première prise de poste<sup>97</sup>. La mission a constaté que ce principe n'était pas toujours respecté et que certains RUE exerçaient leur nouvelle fonction au sein de leur unité d'origine.

**Recommandation n° 7.** *Consolider le rôle du responsable d'unité éducative en améliorant ses formations initiale et continue.*

**Recommandation n° 8.** *Intégrer dans les formations des cadres le développement des compétences comme levier managérial.*

---

<sup>97</sup> A l'issue de la validation de sa formation, le candidat sera amené à changer d'affectation par rapport à l'unité éducative dans laquelle il exerçait précédemment ses missions. Il s'agit par ce moyen d'assurer au nouveau RUE une prise de fonction dans les meilleures conditions.

### 3. LA MJIE AU CŒUR D'ENJEUX INSTITUTIONNELS STRATEGIQUES

#### 3.1 La complémentarité SP/SAH

##### 3.1.1 *Des lignes de partage devenues obsolètes*

La complémentarité entre le service public et le secteur associatif habilité appelle une réflexion de fond, car elle ne saurait se limiter à un partage des mesures au niveau territorial obéissant à une simple opération quantitative de régulation des flux intervenant à partir du mois de mai lorsque le secteur associatif habilité a atteint le quota de mesures fixé par l'autorité de tarification<sup>98</sup>.

Il a été indiqué à la mission que les lignes de partages consistant à attribuer les mesures pénales et celles concernant les adolescents au SP, et les mesures civiles relatives à la petite enfance et à l'enfance au SAH, ne correspondent plus aux réalités d'exercice des missions. En effet, le SP se voit attribuer de plus en plus de MJIE civiles concernant de très jeunes enfants, voire des bébés dès lors que le SAH a atteint son quota de MJIE autorisé. Les différences entre les publics pris en charge respectivement par le SP et le SAH au titre des MJIE civiles tendent à s'estomper<sup>99</sup>. La mission n'a pas constaté que cette évolution, qui ne va pas sans poser de difficultés d'adaptation aux professionnels, relèverait d'une politique publique clairement définie par la DPJJ.

Face à la prise en charge d'un même public, la comptabilisation différenciée et la divergence des normes entre SP et SAH rendent les mesures difficilement comparables, alors qu'il s'agit d'une même mesure. En effet, quel que soit l'opérateur choisi, une prestation identique appelle des normes, des coûts de revient et des standards de qualité équivalents<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Les fédérations du secteur associatif habilité souhaitent dépasser cette vision quantitative de la complémentarité au profit d'une vision qualitative.

<sup>99</sup> Entretien avec la directrice de l'ENPJJ.

<sup>100</sup> Cf. entretien avec le sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens, analyse partagée par la mission.

Les tableaux ci-dessous présentent un comparatif des normes d'activité pour le SP et le SAH :

Norme de travail de la PJJ	Nombre de mineur/agent	Nombre de mesure/agent
Educateur	25 jeunes <sup>(*)</sup> <sup>(**)</sup>	
Psychologue		49 MJIE terminées pour un mi-temps <sup>(*)</sup>
Assistant de service social		0,5 ETP prioritairement sur les MJIE <sup>(*)</sup>
Norme de travail SAH	Nombre de mineur/agent	Nombre de mesure/agent
Travailleur social	35 <sup>(***)</sup>	
Psychologue	135	135

(\*) Source : convention d'orientation et de gestion 2018

(\*\*) Toutes mesures confondues

(\*\*\*) MJIE exclusivement

SAH : Temps de travail par type d'emploi pour une MJIE pour un mineur(*)			
Type d'emploi	Temps de travail effectif en heures	Temps d'intervention moyen en heures	Minima
Travailleurs sociaux	41,6	35,31	34,3
Psychologues	10,8	10,12	9,4

(\*) Source : circulaire relative à la campagne budgétaire 2018 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse en date du 7 mars 2018.

A partir de ces tableaux, la mission constate la difficulté de comparer l'activité des différents professionnels du SP et du SAH. En effet, les services du SAH consacrent la totalité de leur activité et moyens à la MJIE, alors que pour le SP, il ne s'agit que d'une partie de leur activité.

De plus, si l'activité en nombre d'heure pour le SAH est fixée précisément dans la circulaire de tarification, le SP, n'est pas en mesure de déterminer le nombre d'heures consacrées par type de professionnel à l'exercice d'une mesure.

Au regard de cette problématique, la mission estime que le travail de mise en cohérence du traitement de la MJIE est le préalable indispensable qui permettra d'élaborer un partenariat stratégique avec le secteur associatif habilité fondé sur des diagnostics et des objectifs partagés et déclinés territorialement.

**Recommandation n° 9.** *Harmoniser les normes entre SP et SAH relatives à la MJIE.*

### 3.1.2 Une complémentarité territoriale limitée à la gestion des flux de MJIE

L'exercice de la complémentarité dépend de plusieurs facteurs qui varient selon les territoires. D'une part, l'implantation des deux opérateurs SP et SAH n'y est pas identique; dans certains cas, il n'existe pas de secteur habilité (Orne), dans d'autres, il s'étend sur plusieurs départements (Loir-et-Cher) et dans d'autres les deux secteurs interviennent (Seine-Saint-Denis, Somme, Haute-Garonne). D'autre part, la complémentarité est contrainte par la capacité annuelle autorisée du secteur associatif habilité.

Il appartient à la direction territoriale de la PJJ d'assurer le pilotage de cette complémentarité conformément à la note du 27 décembre 2012 relative à la mise en place d'instances territoriales de suivi et de régulation de l'activité. La gestion des flux entre le secteur public et le secteur associatif nécessite un travail conjoint qui se décline sous plusieurs formes dans les ressorts étudiés. Le niveau de régulation atteint dépend de la qualité des relations existantes entre la PJJ, le secteur associatif et les magistrats.

Pour les services d'investigation éducative, la gestion des flux nécessite une programmation et une organisation très précise du travail et impose aux associations d'avoir enregistré le quota de mesures à traiter au plus tard au mois de mai ou de juin afin de pouvoir déposer les derniers rapports au mois de décembre. Toute mesure non terminée à la fin de l'année ne donnera pas lieu à paiement par l'administration dans l'année civile et risque d'impacter la capacité de prise en charge l'année suivante.

Une des conséquences de cette gestion est qu'à mi-année, les associations font savoir qu'elles ont atteint le nombre de mesures pour lesquelles elles ont reçu l'habilitation et elles n'ont pas le droit d'en accepter de nouvelles, sauf dérogation accordée par la DIRPJJ en nombre limité. A partir de là, les mesures confiées au SAH seront mises en attente ou devront être transférées au SP, au risque de créer une suractivité ou des listes d'attentes dans le service public. Un autre facteur d'accroissement des listes d'attente tient au fait que le SAH connaît un problème de turn-over important. L'écart entre l'autorisation de recrutement de professionnels et son effectivité décale dans le temps la prise en charge des MJIE.

Dans certains territoires, des tableaux de bord d'activité des services SP et SAH transmis par la DT à la juridiction peuvent permettre aux magistrats de connaître les disponibilités en matière de prise en charge de MJIE et d'identifier vers quel service adresser la mesure. Cependant, cette pratique n'est pas systématique.

Il s'avère donc nécessaire de mettre en place, à l'initiative du DT<sup>101</sup>, des instances de coordination tripartites réunissant la PJJ, les services du SAH et la juridiction.

Dans la Somme, le travail sur la complémentarité SP/SAH prend la forme d'un comité de direction instauré lors du dernier trimestre 2018 dont la fonction première est la régulation de l'activité. Sa mise en place récente ne permet pas d'évaluer son action.

En Haute-Garonne, la directrice territoriale de la PJJ a créé avec la coordinatrice et les juges, un tableau à destination des magistrats afin qu'ils aient une vision de leur utilisation de la MJIE. Il retrace les capacités de traitement du service public et du secteur associatif habilité, les délais d'attente et l'activité en cours par unité.

Le travail sur la complémentarité n'est pas organisé de façon stricte avec des instances telles que des comités de pilotage ou des comités techniques ; il s'agit ici de relations informelles qui fonctionnent à la satisfaction des deux opérateurs du territoire<sup>102</sup>.

**Recommandation n° 10.** *Mettre en place au niveau territorial les instances de suivi et de régulation conformément à la note du 27 décembre 2012.*

<sup>101</sup> Cf. Circulaire du 22 juillet 2010 relative à la mise en œuvre d'instances tripartites de coordination des acteurs de la justice des mineurs.

<sup>102</sup> Entretien avec la directrice territoriale de l'Ariège/Hautes-Pyrénées/Haute-Garonne.

Dans la plupart des cas, l'outil mis en place pour assurer la complémentarité entre le service public et le service associatif habilité est de même nature que celui développé dans les deux exemples précités. Ces tableaux qui retracent les capacités respectives de traitement du secteur public et du secteur associatif sont destinés à informer les magistrats mais utilisés par ceux-ci de manière variable, certains étant très sensibles au fait de disposer de moyens, même contraignants pour bénéficier de MJIE toute l'année et d'autres faisant valoir que leur intervention de juge des enfants ne peut se complexifier encore du fait de considérations gestionnaires.

Certains magistrats ont également relevé que les informations contenues dans les tableaux sont rapidement caduques et privent l'outil de son objectif de régulation. Les informations relatives aux capacités de prises en charge, pour être utiles, nécessitent une actualisation en temps réel. La communication des tableaux sous format papier ne permet pas cette actualisation. La mission estime nécessaire de développer un outil informatique partagé entre les magistrats et les services SP et SAH, sous le contrôle du directeur territorial.

***Recommandation n° 11.** Développer, sous le contrôle du directeur territorial, un outil informatique de suivi des capacités de prises en charge de MJIE, partagé entre les magistrats et les services du SP et du SAH.*

### **3.1.3 La nécessité d'un état des lieux financier et des procédures de travail du secteur public**

L'administration possède une connaissance assez fine des coûts et du volume de travail nécessaire à l'exécution, par le SAH, d'une MJIE concernant un seul enfant, soit 2 600 € en moyenne. Le temps de travail, tous professionnels confondus, défini par la circulaire de tarification de 2018 s'élève à 61 heures de travail dont 10,12 heures d'intervention du psychologue. Un contrôle est par ailleurs exercé sur les dépenses des services associatifs à l'occasion d'une part, des opérations de tarifications annuelles et d'autre part, au moment du renouvellement des habilitations des services tous les cinq ans.

En revanche, faute de disposer d'une comptabilité analytique, l'autorité de tarification n'a pas été en mesure d'indiquer à la mission le coût moyen d'une MJIE et le nombre d'heures de travail, dont celui des psychologues, engagé pour son exécution par le service public.

Cette méconnaissance est problématique à deux titres. Tout d'abord, elle empêche la PJJ de s'engager dans une gestion plus efficiente des moyens dédiés au milieu ouvert, alors que l'exécution des MJIE est considérée comme chronophage. D'autre part, elle peut potentiellement mettre l'administration en difficulté dans le cadre des négociations annuelles sur la tarification des services associatifs habilités. En effet, il pourrait difficilement être justifié que l'autorité de tarification ignore le coût d'une MJIE dont elle a la charge et qu'elle ne sache pas le nombre d'heures qu'il lui faut pour l'exécuter alors qu'elle les détermine avec précision pour ses partenaires<sup>103</sup>.

Une fois établi le coût d'une MJIE avec un enfant et le nombre d'heures maximal nécessaire à son exécution, l'administration sera en mesure de définir pour elle-même, un « coût cible » et le plafond d'équivalent temps plein à ne pas dépasser.

Un travail d'analyse des coûts des deux secteurs est le préalable indispensable à la mise en cohérence de l'ensemble du dispositif.

<sup>103</sup> Analyse partagée avec le sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens.

Selon la mission, il appartiendra à la DPJJ d'élaborer un référentiel de qualité de service pour elle-même et pour le SAH. Ce travail facilitera la conclusion par la DPJJ de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) avec des structures associatives.

L'administration pourra alors mettre ses normes et procédures de travail en cohérence et revoir, si besoin, l'allocation des moyens. En effet, pour une commodité de gestion et pour assurer une meilleure lisibilité de cette politique publique, il importe que, pour une même mesure, les normes de travail tendent vers une convergence de la qualité et des coûts entre les unités éducatives de la PJJ et le secteur associatif habilité. Il s'agit là d'un travail préalable à la refondation de la complémentarité entre le service public et le service associatif habilité.

**Recommandation n° 12.** *Doter le secteur public d'une comptabilité analytique.*

**Recommandation n° 13.** *Fixer le coût cible pour une MJIE et déterminer le calibrage horaire pour l'exécution de la MJIE au sein du secteur public.*

### **3.1.4 La recherche d'un partenariat constructif avec le secteur associatif habilité**

Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) prévus notamment par l'article L 313-11 du CASF tendent de plus en plus à se substituer à la tarification à l'heure, au forfait ou au prix de journée dans l'ensemble du secteur social et médico-social. Des associations importantes couvrant plusieurs champs de ce domaine sont déjà signataires de nombreux CPOM avec les conseils départementaux et les agences régionales de santé.

Pour l'heure, le secteur de la protection de l'enfance ne s'est pas encore inscrit dans cette démarche, à l'exception, pour la MJIE, de l'expérimentation pilotée par la direction interrégionale Grand-Est<sup>104</sup> qui a conclu le 20 octobre 2017, un CPOM<sup>105</sup> incluant la MJIE avec l'association « REALISE » pour une durée de cinq ans.

Le contrat conclut par la DIR Grand-Est permet, sur la base d'une réflexion, d'un diagnostic partagé et d'un état des lieux, de définir conjointement les orientations stratégiques, les priorités et l'engagement réciproque des parties en vue d'atteindre des objectifs précis et partagés. Il définit également des indicateurs de qualité de service.

Les objectifs généraux sont déclinés en fiche action. L'allocation des moyens est définie dans le contrat. Le niveau des financements ne dépend pas du volume d'activité, mais de l'atteinte des objectifs.

Le directeur de l'évaluation, de la programmation des affaires financières et immobilières (DEPAFI) de la DIR Grand-Est estime que le CPOM, au-delà de ses aspects techniques, change la nature de la relation avec l'association en permettant de dépasser le dialogue découlant de la procédure de tarification pour s'inscrire dans une optique partenariale et qualitative. En effet, l'un des atouts des CPOM est de définir contractuellement des indicateurs de qualité de service.

<sup>104</sup> La mission a pu recueillir l'avis du directeur de l'évaluation, de la programmation des affaires financières et immobilières (DEPAFI) de la DIR Grand-Est et s'est fait communiquer le contrat et ses annexes.

<sup>105</sup> Annexe n° 14 : contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens conclu par la DIR PJJ Grand-Est et l'association « REALISE ».

La mission partage cette analyse et l'avis du DEPAFI de la DIR Grand-Est sur la souplesse de gestion offerte aux associations par le CPOM grâce au versement de la dotation globale annuelle par douzième et à la non-reprise des excédents par l'administration. L'association est libre, dans les limites des stipulations contractuelles, de gérer sa dotation comme elle l'entend, notamment en matière de ressources humaines. Par ailleurs, ce mode de paiement permet indirectement de lisser l'activité de l'association. En cela, le CPOM est également un outil de pilotage de la MJIE sur un territoire donné.

Cependant, le DEPAFI de la DIR Grand Est précise que si le CPOM ainsi conclu est bien adapté aux associations offrant une palette étendue de service, il est néanmoins trop lourd à gérer pour les petites associations, faiblement dotées en cadres administratifs et financiers.

Les représentants du SAH entendus font état des difficultés liées à la tarification et indiquent être favorables à la mise en place de CPOM. Selon eux, il constitue un cadre adapté aux associations importantes. Pour les plus petites, la mise en œuvre d'une dotation globale de fonctionnement avec versement par douzième serait, en soi, un progrès par rapport au mécanisme actuel de tarification et constituerait un cadre juridique et financier adapté à leur gestion.

La mission partage les avis émis sur la lourdeur du CPOM, mais estime que rien n'interdit pour les petites associations d'en adopter une version allégée sur la base d'une convention prévoyant une dotation globale de financement, payable par douzième à laquelle les parties pourront ajouter des objectifs partagés et des indicateurs de qualité de service.

Ainsi, la mission recommande de porter une attention particulière au bilan de l'expérimentation et à son éventuelle extension.

***Recommandation n° 14.** Mettre en place des conventions de dotation globale de fonctionnement avec le SAH en intégrant la définition d'objectifs partagés et des indicateurs de qualité de service.*

### **3.2 Des difficultés d'articulations institutionnelles ne garantissant pas la continuité et la cohérence des parcours des jeunes**

Plusieurs représentants des départements ont évoqué le lien entre le contenu des écrits transmis à l'autorité judiciaire et le nombre de MJIE ordonnées. Certains interrogent la qualité des évaluations transmises alors que d'autres considèrent qu'il s'agit de mesures de nature différente, prises dans un cadre distinct, et qu'une subsidiarité totale entre elles ne pouvait être attendue.

#### **3.2.1 Le principe de subsidiarité de l'intervention de l'autorité judiciaire**

L'un des objectifs de la loi du 5 mars 2007 était d'éviter que ne remontent aux autorités judiciaires des dossiers qui auraient relevé de la prise en charge administrative ou que les services départementaux conservent des dossiers dont la nature aurait mérité un traitement judiciaire.

L'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF) vise à introduire une meilleure articulation entre protection sociale et protection judiciaire en définissant limitativement les cas qui justifient le recours au juge.

Cette visée de la Loi du 5 mars 2007 n'a cependant pas atteint ces objectifs dans la mesure où depuis son entrée en vigueur les saisines des parquets mineurs en matière de protection de l'enfance ont cru de manière régulière : elles s'élevaient à 87 315 en 2007 et sont en 2017 chiffrées à 92 639 dont 10 000 par le biais des seuls parquets<sup>106</sup>.

Ainsi, dans la mesure où tous les autres cas relèvent de la compétence du président du conseil départemental, cet article concourt aussi à donner à ce dernier et à ses services une compétence de droit commun en matière de protection de l'enfance et, en conséquence, une compétence subsidiaire au juge des enfants et au procureur de la République.

Dès lors, c'est bien l'intervention judiciaire qui est subsidiaire par rapport à l'intervention administrative et non la MJIE qui serait subsidiaire à l'évaluation administrative des informations préoccupantes.

### ***3.2.2 Les évaluations des services départementaux et la MJIE : des dispositifs voisins mais de nature différente***

Depuis la loi du 23 mars 2016, l'alinéa 3 de l'article L 226-3 du CASF dispose que *l'évaluation de la situation d'un mineur à partir d'une information préoccupante est réalisée par une équipe pluridisciplinaire de professionnels du département identifiés et formés à cet effet. La situation des autres mineurs présents au domicile doit également être évaluée.*

Ainsi, la MJIE peut de prime abord, sembler redondante par rapport à l'évaluation administrative puisqu'elles visent toutes les deux à éclairer le juge sur les dangers encourus par le mineur au moyen d'une évaluation pluridisciplinaire. Cependant, l'évaluation de l'information préoccupante (IP) est de nature différente.

La démarche des CRIP ne vise pas, contrairement à la MJIE, à engager un travail avec la famille et l'aider à se placer dans une dynamique de résolution de ses difficultés mais à caractériser le danger encouru par le mineur afin de déterminer si la réponse à la situation relève du président du conseil départemental ou de l'autorité judiciaire.

L'article L 226-3 du CASF ne prévoit pas qu'au cours de cette évaluation, les services départementaux doivent rechercher l'adhésion de la famille. En revanche, la proposition d'une assistance éducative à domicile (AED), faite par les services sociaux suite à une évaluation de la CRIP doit être acceptée par les parents. L'échec de cette démarche justifie la transmission du dossier à l'autorité judiciaire.

Par ailleurs, si le délai de trois mois imparti aux services départementaux pour effectuer leur évaluation est suffisant pour caractériser le danger, il ne permet pas de mener à bien le travail visant à obtenir l'adhésion de la famille.

En revanche, la MJIE, mesure judiciaire structurée autour du respect du contradictoire, doit nécessairement permettre la discussion avec la famille sur les éléments de danger investigués par la CRIP et leur confirmation ou leur infirmation.

---

<sup>106</sup> Cf. chiffres clefs de la protection de l'enfance de l'ONPE.

L'évaluation pluridisciplinaire des services départementaux devrait théoriquement avoir pour effet de diminuer le nombre de saisines ordonnant les MJIE aux seuls cas où l'administration n'a pas pu mener ses actions à bonne fin, principalement en raison du refus de la famille. Telle n'est pas pour le moment la réalité constatée<sup>107</sup>, notamment selon la mission en raison d'une sous-évaluation par certains départements des moyens nécessaires quantitativement et qualitativement pour cette évaluation massive des IP.

En effet, il convient de garder à l'esprit que les modes de fonctionnement des CRIP et les procédures d'évaluation administrative diffèrent d'un département à l'autre car les collectivités n'ont pas avancé au même rythme dans la mise en œuvre des lois de 2007 et de 2016. Aussi, certains conseils départementaux n'ont pas encore mis en place leur observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE)<sup>108</sup>.

La loi prévoit que les IP sont recueillies par la CRIP qui procède à une première analyse, vérifie si la famille est connue des services sociaux (ASE, protection maternelle et infantile, cohésion sociale) et questionne, selon la nature des difficultés, ceux susceptibles de détenir des éléments du fonctionnement familial. Ensuite, la CRIP saisit les services de l'ASE, souvent territorialisés<sup>109</sup>, pour qu'ils procèdent à l'évaluation prévue par la loi en vue de la transmission au parquet.

L'exécution de l'évaluation administrative diffère très sensiblement de celle de la MJIE à deux égards.

Tout d'abord, les évaluations des services départementaux sont conduites par un travailleur social. Dans certains cas, il bénéficie de l'apport des services de la PMI voire d'un médecin. En revanche, l'intervention du psychologue, quand il y en a un, reste limitée à la CRIP et il ne rencontre ni le mineur, ni sa famille.

Selon les avis des magistrats et des services de la PJJ, les rapports transmis par la CRIP sont d'une qualité inégale. Par exemple, les services de la PJJ du Loir-et-Cher entendus par la mission relèvent que les évaluations départementales sont de qualité et très complètes. Cette appréciation est partagée par les magistrats du TGI de Blois et le SIE du Loir-et-Cher. Néanmoins, s'agissant du département de l'Orne, les services de la PJJ estiment les évaluations de la CRIP de qualité satisfaisante alors que les magistrats n'ont pas la même appréciation relevant un manque d'analyse et peu de rencontres avec la famille.

Le département de la Seine-Saint-Denis a mis en œuvre la pluridisciplinarité avec un psychologue, un médecin et une éducatrice spécialisée détachée des services de la PJJ au sein de la CRIP. Cette équipe assure une pré évaluation de premier niveau sur un délai de 15 jours. L'évaluation classique de l'IP est envoyée aux circonscriptions dont les modalités d'intervention sont pluridisciplinaires (une puéricultrice et un travailleur social) mais sans intervention du psychologue. Cependant, certains magistrats ont indiqué que les délais de l'évaluation classique étaient très longs et que, faute de temps, ils pouvaient recevoir des IP d'origine sans évaluation.

---

<sup>107</sup> Cf. Entretien avec la directrice de l'ENPJJ au vu de son expérience professionnelle antérieure dans des départements.

<sup>108</sup> Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance institués par la loi du 5 mars 2007 (instance partenariale regroupant toutes les institutions intéressées par la protection de l'enfance, les missions de l'ODPE sont définies à l'article L 226.3 du CASF) sont un outil important de remontée et de partage des difficultés ou de bonnes pratiques en matière d'articulations institutionnelles ce qui est déterminant pour la complémentarité et la subsidiarité.

<sup>109</sup> Selon les départements, la dénomination est variable : circonscription d'action sociale, maisons départementales de la solidarité, etc.

Dès lors, les évaluations départementales pluridisciplinaires prévues par l'article L226-3 du CASF n'ont pas encore atteint le niveau de qualité suffisant et homogène sur l'ensemble du territoire pour avoir un effet significatif sur le nombre de saisines ordonnées.

En effet, les services départementaux ne peuvent assurer une évaluation faite par un psychologue. De même, ils auraient avantage à détailler les diligences faites pour entrer en relation avec la famille. L'adoption du référentiel du CREAMI<sup>110</sup> Rhône-Alpes pourrait permettre de combler ces lacunes. Celui-ci<sup>111</sup> présente une méthode d'investigation auprès des familles. Selon le responsable de l'association nationale des directeurs d'action sociale (ANDASS)<sup>112</sup>, plusieurs départements ont adopté ce référentiel ou projettent de le faire. La direction interrégionale Ile-de-France Outre-Mer de la PJJ a relayé le constat du département du Val-de-Marne d'une meilleure réponse des familles aux convocations suite à l'adoption des méthodes préconisées par cet outil.

Par ailleurs, la DIR Ile-de-France Outre-Mer a effectué une étude<sup>113</sup> des champs administratif et judiciaire d'investigations éducatives au titre de la protection de l'enfance en se basant sur une cohorte de dossiers allant de l'information préoccupante à la décision suivant le dépôt du rapport de MJIE.

Il ressort de cette étude<sup>114</sup> que la caractérisation du danger, pour les quatre départements, est identique entre la CRIP et la MJIE à 70 %, partiellement identique à 21 % et non identique à 9 %. Néanmoins, celle-ci conclut que si le danger est identifié de manière similaire par les deux mesures, celles-ci sont de nature différente<sup>115</sup> et ne répondent pas aux mêmes objectifs. Ce constat est partagé par nombre d'acteurs rencontrés par la mission.

### 3.2.3 *Un partenariat interinstitutionnel à construire*

Deux bonnes pratiques ont été identifiées par la mission afin de renforcer les liens entre la CRIP, les juridictions et la PJJ : la présence d'une éducatrice de la PJJ dans les services de la CRIP du département de la Seine-Saint-Denis et d'un greffier, assistant du magistrat, en charge du dépouillement des signalements au sein du parquet des mineurs du TGI d'Amiens.

---

<sup>110</sup> Centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptée (CREAI).

<sup>111</sup> Elaboré suite au croisement des travaux de chercheurs et de praticiens propose une approche dynamique, clinique et croisée visant à comprendre l'histoire d'un enfant et à rechercher une observation directe des attitudes, des compétences, des capacités parentales au service du développement de l'enfant.

<sup>112</sup> Cette association regroupe les directeurs généraux adjoints et directeur en charge de la solidarité (cohésion sociales, enfance et famille, personnes âgées et personnes handicapées) des conseils départementaux et des métropoles.

<sup>113</sup> Cette étude qui concerne Paris, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et les Hauts-de-Seine a été présentée à la conférence justice des mineurs du 29 novembre 2018.

<sup>114</sup> Les conclusions de cette étude ont été présentées à la mission lors d'un entretien à la DIR Ile-de-France et Outre-Mer et le support de présentation lui a été communiqué.

<sup>115</sup> La MJIE présente plusieurs avantages cités par l'ensemble des magistrats et des professionnels entendus par la mission : au-delà de la caractérisation du danger qui très souvent confirme l'évaluation transmise par la CRIP, la MJIE, de par son caractère judiciaire, permet de lever les freins à la prise de contact avec la famille. L'intervention du psychologue apporte un éclairage précieux aux magistrats. Le recueil de l'histoire familiale facilite le dialogue avec la famille, et le respect du contradictoire tout au long de la mesure permet à la fois de créer la dynamique recherchée et reste un facteur de succès de l'acceptation de la décision du juge.

Cependant, ces initiatives ne sauraient compenser l'absence d'un dialogue inter institutionnel soutenu réunissant les chefs de juridiction, le président du conseil départemental, les directeurs territoriaux de la PJJ et les présidents et directeurs généraux des associations habilitées afin d'assurer un portage de la démarche, de l'officialiser et de la pérenniser<sup>116</sup>.

Les professionnels entendus, quelle que soit leur institution d'origine, se rencontrent fréquemment pour évoquer les questions de prise en charge mais souvent de manière informelle. Reposant sur l'*intuitu personae*, ce partenariat apparaît dès lors fragile et susceptible d'être remis en cause en raison d'une mutation ou d'un départ en retraite.

Selon la mission, ces actions sont dépourvues de vision stratégique, alors que les enjeux de la protection de l'enfance méritent une approche territoriale et partenariale. A cet égard, le schéma porté par le département, chef de file en matière sociale, est trop souvent un catalogue d'intentions et gagnerait à intégrer une optique de schéma directeur avec un pilotage de projets partagés.

**Recommandation n° 15.** *Renforcer le partenariat interinstitutionnel entre les conseils départementaux, les autorités judiciaires et les partenaires institutionnels (PJJ et SAH) structuré autour d'un projet partagé de territoire.*

### **3.2.4 Des délais intercalaires nuisant à l'effectivité des mesures prises et à la continuité des parcours des mineurs**

La mission a constaté que les délais de mise à exécution sont parfois plus longs que ceux des mesures elles-mêmes. Ainsi, le parcours du mineur peut se trouver sérieusement impacté par les délais s'écoulant entre le traitement du signalement, la mise en œuvre de la MJIE et la prise en charge. En effet, il s'écoule parfois un temps trop long entre la réception de l'IP, son évaluation par le CD, la prescription judiciaire de la MJIE, son exécution

et la mise en œuvre de la mesure ordonnée par le juge suite à l'investigation. Ainsi, si les délais d'attente pour la mise en place des services d'AEMO sont plus longs en Seine-Saint-Denis que dans les autres départements et peuvent atteindre 18 mois, ils existent aussi dans d'autres territoires (Toulouse, Blois, Alençon). Le mineur peut alors ne bénéficier d'aucune prise en charge pendant ces 18 mois, et de ce fait, sa situation peut s'aggraver. Ces délais réduisent à néant l'efficacité des mesures d'investigation exécutées et l'attention apportée au parcours du mineur<sup>117</sup>. Ils privent d'efficacité l'ensemble du dispositif eu égard aux moyens engagés.

L'association ADSEA 93 a mis en relief cette situation dans son projet de service. Elle a analysé dix MJIE terminées en 2016 et calculé le temps écoulé entre la date de l'IP et la prise en charge de la MJIE. Le temps moyen est de 18,3 mois, le délai le plus bref est de 4 mois et le long de 52.

<sup>116</sup> La présidente du TGI d'Alençon a indiqué qu'elle avait des difficultés à faire valoir les problèmes de la juridiction des mineurs au président du conseil départemental qui ne portait pas politiquement ce sujet. A contrario, les personnels de la CRIP de la Haute-Garonne ont indiqué à la mission avoir des facilités dans les relations interinstitutionnelles du fait d'un portage politique des élus.

<sup>117</sup> A l'inverse de ces difficultés, la mission a relevé l'extrême attention portée à la continuité éducative par les services en charge des MJIE pour les mineurs radicalisés.

A ces délais conséquents, peut s'ajouter celui existant entre la date de l'ordonnance et celle du début effectif de la MJIE. En effet, pour éviter d'ordonner des prorogations, les juges précisent, souvent dans leur ordonnance, qu'elle ne prendra effet qu'à compter de la date de prise en charge effective de la MJIE, soit un délai compris entre 3 et 6 mois. Enfin, le délai d'audiencement après le dépôt du rapport de MJIE doit aussi être pris en compte.

Ainsi, au temps moyen de 18,3 mois comptabilisés par l'ADSEA 93, peuvent s'ajouter les six mois d'exécution de la MJIE et les 18 mois d'attente avant le démarrage effectif de l'AEMO, soit un possible délai total de presque 48 mois<sup>118</sup>.

En réaction à cette situation, certains services de la PJJ ont développé en accord avec les magistrats mandants des « AEMO relais » exercées par les services de la PJJ ayant exécuté la MJIE, dans l'attente de la disponibilité des services d'AEMO.

D'autres sollicitent les juges pour mener des accompagnements éducatifs dans le cadre de la MJIE en cours. Sachant que l'AEMO ne s'exercera que quelques mois plus tard, les JE peuvent ordonner en même temps une MJIE et une AEMO. La mission constate que les juges des enfants confrontés à la saturation des services d'AEMO ne prescrivent pas de MJIE complémentaires, hypothèse avancée lors des échanges, mais recourent davantage à ces pratiques de contournement.

Ces pratiques poursuivent certes un objectif de protection de l'enfance, mais elles contribuent à aggraver ou provoquer une suractivité des services d'investigation alors que l'urgence est de renforcer les ressources des services. Les retards dans l'exécution des AEMO conduisent à une sur consommation de moyens, par ailleurs déjà contraints et compromettent l'efficacité des dispositifs intervenant en amont.

### **3.3 La formation, un gage de qualité pour l'aide à la décision**

Une représentation, partagée par nombre de magistrats et de cadres de la PJJ interrogés, d'une plus grande compétence des éducateurs spécialisés du SAH en matière de petite enfance, les conduit à en faire un critère d'attribution des MJIE au SAH.

La professionnalisation des acteurs de l'investigation est un enjeu essentiel pour garantir la qualité de l'aide à la décision. La note du 23 mars 2015 y consacre un développement<sup>119</sup> et souligne que le travail d'investigation nécessite la maîtrise de techniques et de méthodes pour explorer les diverses dimensions de la vie de l'enfant et de sa famille, et d'en rendre compte au magistrat.

S'agissant des professionnels du SAH, ces derniers sont recrutés sur la base de diplômes dispensés par les instituts régionaux de travail social qui assurent leur formation initiale de nature privée et déconcentrées, n'entrant pas dans le dispositif de formation initiale de l'Ecole nationale de la PJJ. Cependant, les dispositifs de formation de l'ENPJJ continue sont accessibles aux professionnels du SAH.

---

<sup>118</sup> Au cours de la mission, les magistrats du TPE de Bobigny ont fait connaître par voie de presse l'inexécution des décisions d'AEMO en raison de retards massifs des services pouvant mettre en danger les mineurs suivis.

<sup>119</sup> Cf. Partie II intitulée « la professionnalisation des acteurs de l'investigation ».

### 3.3.1 *La professionnalisation des acteurs de l'investigation*

Si l'on réfère aux programmes de formation relatifs au diplôme d'Etat éducateurs spécialisés, on constate qu'ils ne sont pas formés spécifiquement sur les champs de l'enfance mais sur l'ensemble du champ social. Dans les faits, les contenus de formation dispensés par les écoles de travailleurs sociaux ne portent pas davantage sur le domaine de la petite enfance que ceux de l'ENPJJ. Seul, le diplôme éducateur de jeunes enfants (DEEJE) dispense des apprentissages en matière de développement physique et cognitif du jeune enfant, de prévention et de repérages des signaux de maltraitances et de négligence. Or, peu d'éducateurs spécialisés du SAH sont titulaires de ce diplôme spécifique.

S'agissant du SP, le recentrage de la prise en charge au pénal exercé sur la PJJ à compter des années 2009/2010<sup>120</sup> a conduit l'institution à modifier le contenu de la formation initiale des éducateurs en insistant sur les enjeux de la prise en charge d'adolescents au pénal. Des promotions d'éducateurs ont été formées à cette approche du métier, la protection de l'enfance étant alors perçue comme une politique publique distincte.

La note d'orientation du 30 septembre 2014, en réaffirmant la place de la PJJ dans la protection de l'enfance, a réintroduit le champ civil à travers la MJIE et le retour de l'AEMO sous certaines conditions. Actuellement, un élargissement du focus des publics pris en charge est constaté. Si la tranche d'âge prise en charge reste majoritairement les 16/18 ans, on observe une augmentation du nombre de jeunes majeurs et d'enfants de moins de 13 ans<sup>121</sup>. Les éducateurs qui avaient choisi ce métier pour travailler auprès d'adolescent dans un champ pénal se sont trouvés démunis face à un public de jeunes enfants.

Selon la mission, le recentrage au pénal a eu pour effet collatéral d'appauvrir les compétences des professionnels en assistance éducative alors que les MJIE civiles représentent désormais une part importante de l'activité du milieu ouvert de la PJJ.

A l'instar du SAH, les investigations révèlent un manque dans les acquis des professionnels du SP en matière de petite enfance. Ce besoin d'étayage a été exprimé par les professionnels eux-mêmes, qui, faute de compétences approfondies, sont parfois en difficulté pour évaluer et caractériser le danger pour les enfants en bas-âge. Cette limite dans la caractérisation du danger pourrait conduire les magistrats à prononcer des non-lieux, les préconisations d'AEMO judiciaires étant peu étayées par des constats pouvant objectiver le danger encouru par l'enfant. Les conclusions des MJIE s'appuient alors davantage sur les difficultés de la famille dans sa capacité à prendre en charge ses enfants que sur des références théoriques relatives aux besoins fondamentaux de l'enfant.

La mission confirme le besoin de formation dans un objectif de professionnalisation de l'investigation.

L'enjeu d'une formation dans le domaine de la petite enfance est donc interinstitutionnel, un socle de connaissances communes devant être assuré à l'ensemble des professionnels des deux secteurs.

Les professionnels ont également exprimé des besoins de formation concernant les écrits, les techniques d'entretiens et la prise de parole à l'occasion d'audience.

L'enjeu d'une montée en compétence des professionnels sur ces questions est également primordial pour garantir une aide à la décision de qualité.

<sup>120</sup> Révision générale des politiques publiques (RGPP).

<sup>121</sup> Sur la période 2012-2017, le nombre de mineurs de moins de 13 ans pris en charge au civil et au pénal augmente de 56 %. Sur la même période, le nombre de jeunes majeurs augmente de 131 %.

**Recommandation n° 16.** Renforcer les contenus de formation initiale des éducateurs PJJ en matière de prise en charge de la petite enfance et de ses dangers.

### 3.3.2 Un secteur habilité confronté à des difficultés de recrutement

Un des problèmes récurrent pour le SAH est la difficulté de recruter des professionnels qualifiés et compétents pour exercer le travail d'investigation. Confronté, sur certains territoires, à un turn-over important, il doit, non seulement régulièrement recruter des travailleurs sociaux, formés et en capacité de prendre en charge des MJIE. Cet exercice apparaît d'autant plus difficile que ces postes n'attirent pas les profils les mieux formés.

### 3.3.3 La prise en compte des besoins de formation par l'ENPJJ

En application des dispositions de l'article 3 de l'arrêté de 28 juin 2011<sup>122</sup> relatif à la formation statutaire des éducateurs de la PJJ, les enseignements théoriques dispensés s'élèvent à 1 400 heures sur deux années. Le contenu de ceux-ci n'est pas précisé dans l'arrêté qui renvoie au règlement intérieur de l'ENPJJ<sup>123</sup>, lequel ne figure pas parmi les documents en ligne sur leur site. La mission, malgré sa demande, n'a pas obtenu la communication du document et n'a pu vérifier les contenus et le volume horaire consacré à la petite enfance et aux besoins fondamentaux de l'enfant dans les programmes de formation initiale des éducateurs de la PJJ. Néanmoins, la majorité des jeunes professionnels entendus, dont certains sortants de formation ont déclaré ne pas avoir été formés dans ce domaine.

Il apparaît donc à la mission que ces évolutions n'ont pas suffisamment été prises en compte par l'institution de la PJJ et traduites dans ses dispositifs de formation initiale.

Pour autant, la formation continue dispensée par l'ENPJJ, notamment par le biais de ses pôles territoriaux de formation (PTF), témoigne d'une réelle intégration des problématiques touchant à l'investigation et à la petite enfance dans les actions proposées aux éducateurs, dont certaines sont ouvertes aux magistrats et travailleurs sociaux du SAH<sup>124</sup>. Ces stages de formation continue sont non-obligatoires et, par conséquent, ne profitent qu'aux professionnels qui les sollicitent.

La mission a consulté les tableaux de présence<sup>125</sup> des professionnels en formation continue qui montrent que toutes les places n'ont pas été pourvues. Une des explications tient au fait que ces actions ne sont pas systématiquement proposées sur l'ensemble des PTF, et les nécessités de continuité de service peuvent primer sur la participation aux formations. Il convient donc de rappeler, à l'attention des cadres, l'importance de faciliter la participation à la formation des professionnels par une organisation anticipée du service.

<sup>122</sup> Arrêté du 28 juin 2011 portant sur l'organisation, le programme et les conditions de validation de la formation ainsi que les modalités de classement et d'affectation des éducateurs de la PJJ.

<sup>123</sup> Art 2 : un règlement intérieur [...] précise les contenus de la formation initiale, la répartition sur les deux années des modules de connaissances théoriques.

<sup>124</sup> On peut y trouver des stages de formation visant à renforcer les connaissances sur le développement de l'enfant et de l'adolescent : repérer les contextes familiaux à risque et identifier les signes de souffrance chez l'enfant et l'adolescent ; appréhender l'évaluation en tant que démarche participative intégrant l'enfant, sa famille et son environnement ; mobiliser les partenaires et la pluridisciplinarité dans le processus d'évaluation interdisciplinaire.

<sup>125</sup> Cf. annexe n° 15.

### **3.3.4 Les autres outils de professionnalisation des acteurs**

La mission a eu connaissance d'initiatives de territoires qui organisent, en lien avec des partenaires (PTF, TGI, PMI, ASE), des séminaires de travail<sup>126</sup> sur les pratiques d'investigation. Ces temps d'échanges contribuent à améliorer les pratiques.

Par ailleurs, si la DPJJ fait référence dans sa note du 23 mars 2015 sur la MJIE à un recueil de documents théoriques et méthodologiques relatif à l'exercice de la MJIE élaboré en 2012<sup>127</sup>, cet outil ne fait pas référence pour les professionnels rencontrés. Selon le chef du service d'évaluation recherche et contrôle (SERC) de la DPJJ, ce document n'a pas été suffisamment accompagné sur le terrain. La mission considère que la DPJJ pourrait l'actualiser et en assurer la diffusion pour donner des repères et des outils aux professionnels.

---

<sup>126</sup> Donner des exemples.

<sup>127</sup> La mission a eu accès à ce document.

## Conclusion

Les évolutions de l'investigation initiées par la circulaire d'orientation du 31 décembre 2010 créant la MJIE et la note modificative du 23 mars 2015 ont été appréhendées de façon satisfaisante par les personnels des secteurs public et associatif habilité.

L'appréciation portée par les magistrats, essentiellement par le biais des rapports, sur la mise en œuvre de la MJIE, est positive notamment s'agissant de l'approche interdisciplinaire. Ils soulignent la démarche dynamique dans laquelle elle inscrit les mineurs et leurs familles ainsi que l'aide effective à la décision qu'elle constitue.

En revanche, les juges des enfants déplorent un défaut de formalisation dans les rapports de MJIE, de la notion de danger, des problématiques de santé physique et des modalités d'exercice du contradictoire.

Par ailleurs, l'ensemble des magistrats expriment majoritairement le besoin d'une mesure plus courte pour les situations qui n'exigent pas d'investigations approfondies.

Les juges des enfants ne voient pas d'obstacle à la prescription de MJIE en matière pénale, ils reconnaissent cependant peu s'en saisir. Ils estiment d'autre part que leur mission de protection de l'enfance est régulièrement mise à mal sur certains territoires par les retards de prise en charge tant en matière de MJIE que d'AEMO. Ils n'identifient pas toujours le pilotage de la complémentarité exercé par la PJJ et considèrent que les moyens attribués au SAH sont insuffisants.

La mission a, quant à elle, identifié plusieurs axes d'amélioration.

Tout d'abord, les enjeux institutionnels stratégiques sont insuffisamment portés par les échelons territoriaux de la PJJ. Le pilotage de la complémentarité entre le SP et le SAH et du partenariat interinstitutionnel n'est pas à la hauteur des enjeux de la MJIE, ni de ceux de la protection de l'enfance. L'approche retenue reste essentiellement celle de la procédure de tarification et des ajustements organisationnels qu'elle implique pour le SAH. A cet égard, les relations avec le SAH doivent dépasser le cadre actuel pour s'orienter vers un partenariat stratégique territorial tourné principalement vers des objectifs d'amélioration de la qualité de la prise en charge des mineurs. L'allocation des moyens entre les deux secteurs appelle sans doute un réexamen.

Enfin, dans un contexte de raréfaction de l'argent public, la privation d'effectivité des mesures prises par les juges en raison des délais intercalaires et leur incidence sur les parcours des mineurs aboutit finalement à un usage non efficient des ressources allouées à la protection de l'enfance.

La mission préconise une stabilisation méthodologique de la MJIE reposant sur la clarification des concepts, la formation des acteurs, l'actualisation des référentiels et la formalisation des procédures dans les documents institutionnels.

Elle ne propose pas de modification de fond de la MJIE, sauf à évaluer la question d'une investigation sociale plus courte et intégrer les évolutions liées aux apports de la Loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant et à ses besoins fondamentaux.

La DPJJ s'est récemment doté d'un dispositif structuré de maîtrise des risques. Elle a établi un plan d'action national et une cartographie des risques dans laquelle la MJIE n'apparaît que sous l'angle du risque financier. La mission suggère, au regard des risques repérés au cours de ses investigations pouvant impacter la qualité de l'aide à la décision, d'identifier les risques relatifs à la qualité des mesures, de les cartographier et de les intégrer dans le plan d'action national.

Paris le, **21 DEC, 2010**

Françoise NEYMARC



Responsable de mission  
Inspectrice de la justice

Patrick LODS



Inspecteur général de la justice

Jean-Michel MORELIÈRE



Inspecteur de la justice

Yves ROUX



Inspecteur de la justice