

**Note du 6 juin 2017 relative à l'organisation du contrôle
à la protection judiciaire de la jeunesse
NOR : JUSF1716441N**

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour attribution

Mesdames et messieurs les directeurs interrégionaux

Pour information

Madame la directrice de l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse

Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appel

Mesdames et messieurs les procureurs généraux près lesdites cours

Messieurs les présidents des tribunaux supérieurs d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mamoudzou

*Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel de Saint-Pierre-et-Miquelon
et de Mamoudzou*

Mesdames et messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

Mesdames et messieurs les procureurs de la République

Date d'application : immédiate

Annexes : 4

Préambule

Depuis le décret du 28 juin 2011 (annexe 1) tous les ministères ont l'obligation de mettre en œuvre un dispositif de contrôle et d'audit internes, adapté aux missions et à la structure des services, visant à s'assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ils ont la charge.

L'inspection générale de la justice (IGJ) est l'autorité chargée, pour l'ensemble du ministère de la justice, de l'audit du contrôle interne. Le décret du 14 août 2013 relatif à l'audit interne au ministère de la justice confie à l'inspecteur général des services judiciaires une mission de réalisation et de coordination de l'audit interne de l'ensemble des services du ministère de la justice et des juridictions judiciaires. L'IGJ comporte ainsi un pôle assurant la mise en œuvre de la politique ministérielle d'audit interne.

Dans ce contexte la DPJJ a fait le choix d'une part de développer sa propre démarche de maîtrise des risques aux différents niveaux de son organisation, d'autre part de repenser son propre dispositif de contrôle interne notamment s'agissant de la place et du rôle des différents opérateurs en charge de ces contrôles, de leur périmètre d'intervention ainsi que du suivi et de la mise en œuvre des préconisations issues de ces contrôles.

1 Les autorités de contrôle

1.1 L'inspection générale des affaires sociales

En application de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, en son article 42, l'IGAS assure une mission de contrôle et d'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques notamment de la protection sanitaire et sociale, et au titre de l'article L 331-1 du CASF, exerce des contrôles des établissements, services, lieux de vie ou d'accueil, autorisés, agréés ou déclarés dans les conditions du CASF en s'assurant notamment de la sécurité des personnes accueillies.

1.2 L'autorité préfectorale

L'article L 331-1 du CASF¹ organise un pouvoir de surveillance préfectoral.

L'article L 313-13 du CASF stipule que le contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des lieux de vie et d'accueil est exercé par l'autorité qui a délivré l'autorisation.

Dans les établissements et services sociaux autorisés par le représentant de l'Etat, les contrôles prévus au livre III du CASF sont effectués par les personnels, placés sous son autorité ou sous celle de l'agence régionale de santé ou mis à sa disposition par d'autres services de l'Etat ou par d'autres agences régionales de santé, mentionnés aux articles L. 1421-1 et L. 1435-7 du code de la santé publique ou par les personnels des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse.

En ce qui concerne le ministère de la justice et indépendamment des pouvoirs du préfet, le contrôle est exercé à différents niveaux.

1.3 L'inspecteur général des services judiciaires

En application du décret n°2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires, ce dernier s'est vu confier la coordination des inspections spécialisées de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le décret portant création de l'IGJ et l'arrêté précisant ses modalités d'organisation et ses missions ont été publiés le 5 décembre 2016. Cette inspection unique au sein du ministère fusionne l'IGSJ, l'ISP et l'IPJJ.

1.4 L'autorité judiciaire

L'autorité judiciaire et les services relevant de l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, au titre de l'article L 313-20 du CASF exercent, sans préjudice des pouvoirs reconnus au président du conseil départemental, un contrôle sur les établissements et services mentionnés au 4° du I de l'article L 312-1 à savoir ceux mettant en œuvre les mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire en application de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ou des articles 375 à 375-8 du code civil ou concernant des majeurs de moins de vingt et un ans ou les mesures d'investigation préalables aux mesures d'assistance éducative prévues au code de procédure civile et par l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

1.5 Les services déconcentrés de la PJJ

Les directeurs interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse au titre des dispositions du décret n° 2010-214 du 2 mars 2010² assurent le contrôle de l'activité et du fonctionnement des établissements et services, lieux de vie et d'accueil concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse sur leur ressort.

Les directeurs territoriaux de la PJJ assurent le suivi et le contrôle de l'activité et du fonctionnement des établissements et services du SP et du SAH sur leur territoire, afin de garantir l'exécution des décisions judiciaires et la mise en œuvre des plans d'action ou d'amélioration résultants des différents contrôles.

Les référentiels³ de la protection judiciaire de la jeunesse constituent les supports principaux des contrôles réalisés par les directions interrégionales et les directions territoriales.

D'autres documents sont utilisés (guides ; recommandations de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm) ; réglementation hygiène et sécurité ; conventions collectives...). Ces documents sont complétés par des documents de références internes, produits par la structure contrôlée (projet territorial, projet d'établissement/de service règlement de fonctionnement, procédures de travail convention...).

¹ Art. L 331-1 du CASF : « *La surveillance des établissements est exercée, sous l'autorité du ministre chargé de l'action sociale et du représentant de l'Etat dans le département, par les agents de l'inspection générale des affaires sociales et des directions des affaires sanitaires et sociales, sans préjudice des contrôles prévus et organisés par les lois et règlements en vigueur* ».

² Décret n° 2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la PJJ, et sa note d'application du 22 septembre 2016.

³ Référentiels étant entendus comme l'ensemble des textes législatifs, organisationnels et méthodologiques légitimant, encadrant et précisant les missions de la PJJ et leurs mises en œuvre par les services concourant au dispositif de protection judiciaire de la jeunesse.

2. La démarche maîtrise des risques et les différentes formes du contrôle exercé au sein des DIRPJJ

Conformément à la note du 22 septembre 2016⁴ les directions interrégionales sont chargées de la déclinaison en objectifs stratégiques des orientations nationales sur leur ressort de compétence. Elles concentrent les actions d'administration, de gestion, de contrôle et d'évaluation en vue de garantir la continuité et la qualité de la prise en charge.

Les différentes formes et dispositifs de contrôle opérés par la DIR s'exercent sans préjudice du contrôle hiérarchique qui en est la première forme.

Le contrôle hiérarchique⁵ - contrôle de 1^{er} niveau - est une obligation qui découle de l'article 28 du statut général de la Fonction Publique. Il s'inscrit dans les trois logiques préventive, corrective et curative présentées en infra, et repose sur quatre axes :

- la régularité, c'est-à-dire la conformité aux règles de droit ;
- la qualité technique et de service ;
- l'efficacité de service, en vérifiant l'atteinte des objectifs fixés ;
- la sécurité des personnes.

Le contrôle hiérarchique a pour objectif le suivi permanent par les cadres, à chaque niveau hiérarchique et dans leur zone de compétence et de prérogatives propres, de l'activité d'une entité prise dans son ensemble. Toute la chaîne hiérarchique est concernée par ce contrôle qui doit donc être exercé par chaque niveau sur le niveau subordonné⁶.

A son niveau, chaque directeur interrégional (DIR) est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de contrôle. A cette fin, il assure notamment sur le ressort de son interrégion, les missions suivantes :

- la maîtrise des risques identifiés à tous les niveaux sur son ressort ;
- le contrôle de gestion dans une logique d'efficacité ;
- le contrôle de l'activité et du fonctionnement des établissements et services du secteur public (SP) et du secteur associatif habilité (SAH) situés sur son ressort, dans une démarche d'amélioration continue de la qualité.

2.1 La maîtrise des risques⁷

La mise en œuvre de la maîtrise des risques s'inscrit dans **une stratégie globale d'évaluation et de contrôle** visant une amélioration continue de la qualité des actions de la DPJJ. Cela conduit à articuler :

- **une logique préventive** avec la diversification des outils d'analyse des risques liés à la transversalité. A ce titre, sont concernés l'identification des processus de travail, les risques qui pèsent sur leur réalisation et la mise en œuvre du contrôle interne qui permet de s'assurer de leur maîtrise ;
- **une logique corrective** avec la vérification de l'effectivité et de l'efficacité des procédures de contrôle interne, par exemple : le contrôle de fonctionnement ciblant les établissements et services, les études thématiques, les évaluations internes (art. L.312-8 du CASF) et les évaluations des orientations nationales ;
- **une logique curative** par la mise en œuvre de contrôle sur incident/dysfonctionnement avéré ou supposé par le niveau DIR ou celui de l'inspection. A ce titre sont particulièrement ciblées les questions portant sur la régularité et la conformité des procédures

4 Note NOR : JUSF1631235N du 22 septembre 2016 relative aux conditions d'application du décret n°2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés, établissements et services de la PJJ.

5 Cf. annexe 6 du guide méthodologique des missions de contrôle.

6 A titre d'exemple, sur un territoire, le directeur territorial exerce notamment un contrôle hiérarchique sur l'activité des établissements et services du ressort de la direction territoriale ; le directeur de service pour tout ce qui concerne l'activité de son établissement/service et des unités qui le composent ; le responsable d'unité éducative pour tout ce qui concerne l'activité de son unité.

7 Note DPJJ/ Plan national de maîtrise des risques.

La démarche vise à renforcer la gouvernance et le contrôle interne par un appui au pilotage. Elle peut être un levier pour l'amélioration, la clarification des articulations entre les niveaux hiérarchiques et pour conforter le contrôle qui doit légitimement s'exercer dans chaque périmètre de responsabilité.

Sous l'autorité directe du directeur interrégional et en coordination avec le responsable de la maîtrise des risques national, le responsable de la maîtrise des risques en DIR pilote les différentes actions relatives à la maîtrise des risques par la DIR.

S'agissant du conseil, des études des processus de travail programmées, du contrôle de gestion, du contrôle des établissements et services du SP et du SAH et des évaluations des politiques éducatives, il coordonne son action en étroite collaboration avec la DME, la DEPAFI et la DRH.

A partir d'un diagnostic, la DIR établit sa cartographie des risques et produit un plan de maîtrise des risques référencé au plan national mais adapté aux spécificités de son ressort.

Plusieurs approches méthodologiques peuvent ensuite être mises en œuvre pour répondre aux priorités déterminées par chaque DIR dans le cadre d'une programmation annuelle dont :

- le contrôle de fonctionnement d'un établissement, d'un service, ou d'une DT ;
- le contrôle thématique qui porte, à l'initiative du DIR, sur un sujet commun à un ensemble de directions territoriales, d'établissements et/ou services et présente un intérêt d'étude local ou national ;
- le contrôle sur incident/dysfonctionnement, compte tenu des alertes dont le DIRPJJ est destinataire.

Dans le cadre du comité de maîtrise des risques de l'interrégion, le RMR, en concertation avec l'équipe de direction - notamment le DME, le DEPAFI et le DRH - propose, au titre de la programmation, tout type de contrôle et des thématiques à approfondir sur le ressort de la DIR.

Il identifie et propose au DIR les personnels compétents pour diligenter sous l'autorité de ce dernier les contrôles ayant trait à un incident /dysfonctionnement, en s'appuyant sur les ressources de la DIR mais aussi de l'interrégion (DEPAFI, DRH, DME, CT, DT, RPI...).

2.2 Le contrôle de gestion et le contrôle interne financier

2.2.1 La démarche contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est « un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés - y compris les ressources humaines - et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations⁸». Il s'inscrit dans une logique préventive et corrective.

2.2.2 La démarche du contrôle interne financier

Le contrôle interne financier (CIF) du ministère regroupe le contrôle interne comptable et le contrôle interne budgétaire⁹. Sous l'égide du Secrétariat général, il engage les responsables de programme en lien avec les responsables de BOP à assurer une maîtrise des risques comptables et budgétaires en mettant en place un contrôle interne se définissant comme l'ensemble des moyens utilisés par la gestion elle-même, en interne pour s'assurer de la maîtrise de son fonctionnement en vue de réaliser ses objectifs.

Le contrôle interne financier s'inscrit avant tout dans une logique préventive en instillant de bonnes pratiques et en s'appuyant sur la montée en compétence et sur la vigilance des acteurs de la chaîne financière. La dimension corrective voire curative à travers le suivi des recommandations des audits comptables fait également partie du CIF.

En interrégion, il concerne l'intégralité de la gestion traitée par le service du contrôle de gestion de la DIR en exploitant les informations issues de la DEPAFI, de la DRH, de la DME et de la ligne hiérarchique.

2.3 Le contrôle de l'activité et du fonctionnement des établissements et services de la PJJ (SP et SAH¹⁰)

8 Circulaire interministérielle du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion dans les administrations.

9 Note SG du 5 décembre 2016 relative à la présentation des travaux de contrôle interne budgétaire.

10 Le terme SAH (secteur associatif habilité) est utilisé dans la circulaire car il y est couramment fait référence au sein des services

situés sur son ressort

2.3.1 Le contrôle de fonctionnement ou thématique

Il consiste en un examen méthodique et objectif des procédures et des pratiques¹¹. Il donne lieu à des préconisations mises en œuvre dans un plan d'action et à une diffusion à l'ensemble de l'institution des bonnes pratiques participant à l'amélioration de la prise en charge. Il s'inscrit dans une logique corrective.

A ce titre, le contrôle de fonctionnement est d'abord, pour tout établissement ou service contrôlé, **un outil d'amélioration continue de la qualité** car il permet, **à partir des constats établis** sur l'analyse des éléments objectivés, de vérifier la mise en œuvre des référentiels de la protection judiciaire de la jeunesse, dans le cadre du périmètre précisé par la lettre d'annonce de la mission.

Le contrôle de fonctionnement des établissements et services constitue également un outil de pilotage des missions éducatives. Il enrichit la réflexion et l'élaboration d'actions à chaque niveau de responsabilité.

Le périmètre de ce contrôle comprend les directions territoriales, les établissements et services et leurs unités, dans le cadre des missions qui leur sont confiées (SP et SAH). On considère qu'un établissement ou service a fait l'objet d'un contrôle de fonctionnement dès lors que :

- s'agissant du secteur public : toutes les unités de l'établissement ou service ont fait l'objet d'un contrôle de fonctionnement ;
- s'agissant du secteur associatif habilité exclusif état : l'établissement ou le service, tel que défini dans l'arrêté portant habilitation, a été contrôlé.

Les conventions avec les conseils départementaux indiquent les modalités de réalisation d'un contrôle de fonctionnement concernant les établissements ou services du secteur associatif autorisés conjointement.

Deux types de contrôles peuvent être conduits dans ce cadre à la demande du DIR :

1. Le contrôle de fonctionnement d'établissement, de service ou de direction territoriale¹², dont le périmètre se compose d'une base commune, complétée par un ou plusieurs focus laissés à l'appréciation du DIR.

La base commune a pour objet l'examen de la conformité et de la qualité de l'organisation et du fonctionnement des établissements et services, des pratiques professionnelles déployées, ainsi que de l'allocation et de l'usage des fonctions supports allouées à l'établissement ou au service concerné pour remplir ses missions. Les focus sont un ou des points particuliers, choisis par le DIR au regard des enjeux locaux et/ou de son programme d'action stratégique interrégional.

2. Le contrôle thématique qui peut porter sur un objet commun à un ensemble d'établissements ou services (par exemple : la mise en œuvre d'une mesure, d'une orientation...).

Par ailleurs, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse peut décider, à tout moment, d'inclure dans le périmètre des contrôles de fonctionnement une thématique particulière au regard des orientations nationales mises en œuvre.

2.3.2 Les contrôles sur incident/dysfonctionnement

Le contrôle sur incident/dysfonctionnement consiste - comme pour un contrôle de fonctionnement - en un examen méthodique et objectif, par les chargés de la mission de contrôle, des modalités de travail, des procédures et des pratiques associées, afin d'identifier le ou les problèmes rencontrés.

Il s'inscrit dans une logique curative.

Il est décidé par le DIR au regard de la nature et de l'importance des éléments dont il dispose ou qu'il ignore,

de la protection judiciaire de la jeunesse. Le décret n° 88-949 du 6 octobre 1988 est en fait « relatif à l'habilitation des personnes physiques, établissements, services ou organismes publics ou privés auxquels l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs ou l'exécution des mesures les concernant ».

¹¹ Les professionnels chargés de la réalisation des contrôles de fonctionnement doivent avoir suivi une formation spécifique qui fait l'objet, à son issue, d'une validation à exercer des contrôles de fonctionnement.

¹² Note d'application DPJJ du 22 septembre 2016 du décret n° 2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la PJJ ; chapitre 1.3.1.1.

qui affectent ou peuvent affecter le fonctionnement normal, notamment les conditions d'exercice du contrôle hiérarchique. Le choix des opérateurs du contrôle relève du DIR sur proposition du RMR en fonction de leur expertise dans le domaine repéré comme posant problème au sein de l'entité.

Le contrôle sur incident/dysfonctionnement peut conduire le DIR à saisir la DPJJ et le préfet et, le cas échéant, le procureur de la République selon la nature des constats établis. Il peut être en conséquence porteur d'injonctions, de suites administratives et/ou pénales (fermeture provisoire ou définitive d'un service ou établissement, procédure disciplinaire, poursuite pénale)¹³.

Ce type de contrôle a pour objectifs :

- de définir plus finement la ou les difficultés auxquelles les professionnels de la structure ou d'une DT sont confrontés à partir des premières hypothèses en amont du contrôle sur site ;
- d'en identifier les causes ;
- d'établir les points d'attention particuliers à suivre et les actions à conduire susceptibles de remédier aux difficultés/dysfonctionnements constatés et d'améliorer à court terme le fonctionnement de l'entité contrôlée et la qualité de ses prestations.

Le périmètre de ce contrôle comprend les directions territoriales ainsi que les établissements et services et leurs unités, dans le cadre des missions qui leur sont confiées (SP et SAH).

S'agissant du secteur associatif autorisé conjointement, les conventions/protocoles signés avec les conseils départementaux dans le cadre des contrôles de fonctionnement doivent également préciser les modalités de réalisation de ce type de contrôle en direction des établissements ou services ou de leurs unités.

Le contrôle de dysfonctionnement ou d'incident d'une DIR est décidé par la direction de la PJJ sur consultation, notamment, du RMR national qui en proposera les modalités.

2.3.3 Les acteurs

Les directions interrégionales disposent d'une direction des missions éducatives placée sous l'autorité d'un directeur (DME) et de son adjoint (DMEA).

La mise en œuvre des contrôles de fonctionnement et thématiques est organisée et coordonnée sous l'autorité du DME, en y associant pour consultation le DEPAFI et le DRH.

Les personnels chargés de ces contrôles¹⁴ sont recrutés selon les profils prévus par la fiche de poste du référentiel des métiers et des compétences (RMC). Ils n'interviennent jamais seuls ou de manière isolée.

Ils reçoivent une formation dispensée par l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) centrée sur la méthodologie de l'audit servant de base à toutes les formes de contrôle. En outre, une formation complémentaire leur est dispensée par l'ENPJJ après 10 à 12 mois et avant 18 mois d'exercice.

A l'occasion des contrôles de fonctionnement, thématique ou de dysfonctionnement, d'autres professionnels (ligne DEPAFI ou DRH ; DT, RPI, CT...) peuvent être sollicités pour consultation ou participation aux différentes étapes de la démarche (préparation ; mise en œuvre sur site ; exploitation des données recueillies) au regard de leur expertise dans un domaine de compétence concerné par le contrôle exercé.

2.3.4 La conduite des contrôles de fonctionnement ou thématiques par la DME

La conduite de ces contrôles se déroule conformément à une procédure allant de la programmation (contrôle de fonctionnement ou thématique uniquement) à la mise en œuvre d'un plan d'action dans des délais et à son suivi jusqu'à sa réalisation effective, en fonction de la nature du contrôle.

Le DIR est responsable de la programmation et de la conduite des contrôles de fonctionnement ou thématique. Sur proposition du DME en concertation avec le RMR, le DEPAFI et le DRH dans le cadre d'un plan de maîtrise des risques, il élabore un programme pluriannuel des contrôles de fonctionnement en tenant compte des priorités de son territoire et des plans des années précédentes. Les propositions des directeurs territoriaux, des préfets de départements et des présidents des conseils départementaux sont également prises en considération.

¹³ Cf. dispositions légales et réglementaires en vigueur-CASF et code pénal

¹⁴ Cf. fiche de poste : Conseiller technique chargé du contrôle de fonctionnement.

Le programme pluriannuel est revu chaque année afin de procéder aux ajustements nécessaires. Il est décliné en plans annuels, au plus tard le 30 novembre de l'année N-1.

Le plan annuel établit, par ordre de priorité, la liste des établissements, services et DT devant faire l'objet d'un contrôle de fonctionnement ou thématique. Il est revu, en cours d'exécution, afin de tenir compte d'éventuels aléas. Il sert de base à l'élaboration du plan de travail des professionnels chargés de ces contrôles pour l'année N.

Il est transmis, pour information :

- par le DIR, aux directeurs territoriaux, chefs de cour, préfets de région, et fédérations associatives sur le ressort ;
- par le DT, aux juridictions du ressort, aux préfets de département, aux conseils départementaux pour les établissements du secteur associatif autorisés conjointement par le représentant de l'Etat et le président du conseil départemental et aux structures de son territoire qui feront l'objet d'un contrôle de fonctionnement dans l'année.

Le contrôle de fonctionnement ou thématique est réalisé conformément à la procédure mise en œuvre à la DPJJ, précisée en annexe 2 de la présente note, exposée lors de la formation évoquée précédemment et détaillée dans le guide des contrôles. Il se réfère à une charte de déontologie (annexe 3) de la présente note

Les contrôles de fonctionnement conjoints menés dans les établissements et services du secteur associatif sont régis par des « conventions » ou des protocoles signés avec les conseils départementaux et respectent impérativement les principes arrêtés par la DPJJ en matière de contrôle de fonctionnement, (méthode, périmètre...).

En cas de difficultés matérielles, notamment en termes de disponibilité de la part du Conseil départemental, celui-ci sera obligatoirement associé, à minima, au choix de l'établissement, service ou unité, au périmètre du contrôle de fonctionnement, à la validation du rapport intermédiaire et final ainsi qu'à l'élaboration du plan d'action et à la validation de sa mise en œuvre effective.

En l'absence d'un accord formalisé (convention, protocole..) la conduite d'un contrôle de fonctionnement sur un établissement ou service bénéficiant d'une autorisation conjointe est laissée à l'appréciation du DIR.

Les magistrats, via le magistrat coordonnateur des juridictions pour mineurs et les substituts chargés de la justice des mineurs, sont consultés, notamment par l'intermédiaire d'entretiens leur permettant d'apporter un éclairage sur le fonctionnement de l'établissement ou du service faisant l'objet d'un contrôle.

2.3.5 La conduite d'un contrôle sur incident/dysfonctionnement

Le contrôle sur incident/dysfonctionnement est réalisé conformément à la procédure mise en œuvre à la DPJJ, précisée en annexe 4 de la présente note et détaillée dans le guide des contrôles.

La conduite du contrôle sur incident/dysfonctionnement respecte le principe de la procédure contradictoire à travers le recueil des observations des acteurs concernés, destinataires du pré-rapport. Elle se réfère à la charte de déontologie (annexe 3) de la présente note.

Les contrôles sur incident/dysfonctionnement conjoints menés dans les établissements et services du secteur associatif autorisés conjointement par le représentant de l'Etat et le président du conseil départemental sont régis par les mêmes conventions précitées, précisant les conditions et les modalités particulières de leur mise en œuvre.

En l'absence de convention, la conduite d'un contrôle sur incident/dysfonctionnement d'un établissement ou service bénéficiant d'une autorisation conjointe est laissée à l'appréciation du DIR en concertation avec le DT.

Les magistrats, via le magistrat coordonnateur des juridictions pour mineurs et les substituts chargés de la justice des mineurs, sont consultés.

Le préfet de département est informé de la démarche de contrôle engagée auprès de la structure.

2.3.6 Les suites des contrôles

Sous certaines conditions (articles L 313-16 et L 331-5 à L 331-7 du CASF), les conclusions d'opérations de contrôle peuvent conduire l'autorité préfectorale, le cas échéant conjointement avec le président du Conseil départemental, à user de son pouvoir d'injonction, à désigner un administrateur provisoire ou/et à prononcer la fermeture totale ou partielle, provisoire ou définitive de la structure contrôlée.

Concernant plus particulièrement le SP, à la suite de la mission de contrôle sur incident et des conclusions du

rapport définitif, le DIR peut être conduit à saisir la DPJJ et le préfet, et le cas échéant le procureur de la République.

La diffusion du rapport de contrôle

Dès lors que le rapport définitif a été validé par le DIR ou un cadre de l'équipe de direction de la DIR (EDIR), ce rapport est communiqué par le DT ou le DIR, intégralement ou sous forme de synthèse, aux magistrats du ressort.

Le préfet de département doit également être destinataire des rapports définitifs de contrôle des établissements et services de sa circonscription, compte tenu de sa compétence en matière d'autorisation, de création, de transformation ou d'extension, de fermeture et d'habilitation ou de retrait d'habilitation, ainsi que de son pouvoir d'injonction.

Au niveau territorial, le plan d'actions et son suivi

Dès transmission du rapport définitif, le DIR ou son représentant (DIRA et/ou DME/DMEA) organise et anime une réunion de suite de contrôle.

Le but de cette réunion est de permettre un temps d'échange sur les préconisations du rapport, de fixer en concertation les échéances de réalisation et les suites à venir. A l'issue de la réunion de suite, le DIR ou son représentant adresse au DT une lettre d'instructions et pour information au président de l'association et au directeur général concernant le SAH.

A réception de la lettre d'instructions, le DT/DTA définit avec le directeur de l'établissement (SP comme SAH, cf. annexe 2) ou du service contrôlé et le responsable des politiques institutionnelles un plan d'actions dont il rendra compte régulièrement, dans le cadre du suivi qu'il assure, au DIR ainsi qu'au Conseil départemental en cas d'audit conjoint.

Le DS en tant que responsable de l'amélioration continue de la qualité des prestations rendues, met en œuvre des plans d'actions issus des différents contrôles exercés.

Le DT garantit la mise en place effective du plan d'actions par le directeur de service, au sein de l'entité contrôlée et lui apporte son soutien par l'accompagnement, si besoin, des différentes actions à mettre en œuvre.

Le DME accompagne les DT/RPI/RAPT dans la mise en œuvre des préconisations. Le RMR s'assure de l'effectivité et de l'efficacité des suites données aux préconisations des rapports.

A l'issue, le DT adresse au DIR un rapport d'exécution et demande la clôture du contrôle auprès de ce dernier.

Au niveau interrégional, le comité de suivi de la maîtrise des risques et la synthèse des contrôles des interrégions

Le comité de suivi de la maîtrise des risques est une instance de pilotage de la DIR se réunissant *a minima* trimestriellement et ayant notamment pour objectif :

- d'apprécier l'avancement des plans d'action et d'analyser les points marquants des rapports de contrôle ;
- d'examiner les enseignements qu'il convient de tirer de l'analyse du contenu de ces derniers en matière de déclinaison locale du plan de maîtrise des risques.

Chaque direction interrégionale produit, en novembre de l'année N, une synthèse, d'une part des contrôles de fonctionnement et thématique, et d'autre part des contrôles sur incident/dysfonctionnement, réalisés entre le 30 septembre de l'année N-1 et le 30 septembre de l'année N, selon la trame contenue dans le guide des contrôles.

Cette synthèse est présentée en comité de suivi de la maîtrise des risques et enregistrée, en novembre de l'année N, sur le serveur dédié, selon les procédures définies dans le guide des contrôles.

Le contenu de ces synthèses contribue au plan de maîtrise des risques et à la définition des actions mises en place dans le cadre des missions éducatives conduites au niveau interrégional au même titre que les synthèses des évaluations internes.

La synthèse nationale

Les synthèses interrégionales sont adressées à la SDMPJE et au responsable national de la maîtrise des risques dans le courant du mois de novembre de l'année N, afin d'être analysées et présentées sous la forme d'une synthèse nationale dans le cours du mois de janvier de l'année N+1.

Ce travail contribue à nourrir et ajuster :

- la réflexion sur les méthodes professionnelles et les orientations des politiques éducatives ;
- le plan de maîtrise des risques déterminé par le responsable national de la maîtrise des risques ;
- le programme de travail de la SDMPJE ;
- le plan d'action national.

Les synthèses nationales des contrôles de fonctionnement et thématiques, des contrôles sur incident/dysfonctionnement et des évaluations internes sont publiées sur le site intranet du ministère de la justice et diffusées en tant que de besoin aux partenaires institutionnels ayant à connaître le fonctionnement du dispositif de protection judiciaire de la jeunesse.

2.4 Le guide des contrôles en interrégion

Le guide des contrôles élaboré à l'appui du précédent guide de l'audit et de la note du 22/9/2016¹⁵ de la DPJJ, contient des repères, des soutiens méthodologiques et techniques et des supports afin d'aider les professionnels chargés d'un contrôle, dans leur approche et leurs modalités de mise en œuvre de celui-ci. Il sert également de :

- support pour la formation initiale et complémentaire des chargés de contrôle de fonctionnement ;
- support pour les formations complémentaires des opérateurs de contrôle sur incident/dysfonctionnement ;
- repères pour les DME/DMEA dans la mise en œuvre des contrôles ;
- repères pour tout professionnel ayant à exercer à son niveau un contrôle.

L'usage de ce guide vise à garantir une conduite des missions de contrôle harmonisée sur tout le territoire, notamment au niveau de la procédure, des outils du contrôle, des délais de réalisation ainsi que du contenu des rapports et de leur synthèse.

*Pour le garde des sceaux, ministre de la justice,
et par délégation,*

Madeleine MATHIEU

¹⁵ Note relative aux conditions d'application du décret n°2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés, établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Annexe 1

Décret n°2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement,

Décète :

Article 1

Dans chaque ministère, un dispositif de contrôle et d'audit internes, adapté aux missions et à la structure des services et visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge, est mis en œuvre.

Le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministre, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, sous la coordination du secrétaire général du département ministériel, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère.

Pour le ministère de la défense, le contrôle interne est mis en œuvre sous l'autorité du chef d'état-major des armées, du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration dans leurs domaines de compétences respectifs.

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

Article 2

Il est créé, auprès du ministre chargé de la réforme de l'Etat, un comité d'harmonisation de l'audit interne qui réunit les responsables de l'audit interne dans chaque ministère, un représentant du directeur général des finances publiques, un représentant du directeur du budget ainsi que des personnalités qualifiées désignées par arrêté du Premier ministre.

Le comité d'harmonisation de l'audit interne est présidé par le ministre chargé de la réforme de l'Etat qui désigne au sein du comité un vice-président chargé, le cas échéant, de le suppléer.

Le comité d'harmonisation de l'audit interne est chargé d'élaborer le cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat et de s'assurer de son application. Il harmonise la méthodologie de travail des ministères en matière d'audit et diffuse en leur sein les bonnes pratiques. Le comité d'harmonisation de l'audit interne développe également la méthodologie des audits internes portant sur les fonctions transverses.

Il examine chaque année la politique d'audit des départements ministériels et formule des recommandations. Il définit et programme les audits portant sur les projets et rapports annuels de performance associés aux programmes ministériels.

Article 3

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 28 juin 2011.

François Fillon

Par le Premier ministre,
Le ministre du budget, des comptes publics, de
la fonction publique et de la réforme de l'Etat,
porte-parole du Gouvernement,

François Baroin

Annexe 2

Procédures applicables à la conduite des contrôles de fonctionnement ou thématiques

Rappel

Le contrôle de fonctionnement s'inscrit dans une démarche de soutien aux directions territoriales, établissements et services et a pour objectifs de :

- mesurer la qualité des actions menées dans les structures ainsi que l'adéquation des moyens mis en place avec l'activité dispensée ;
- analyser la conformité de la mise en œuvre des mesures aux décisions des magistrats et aux référentiels de la PJJ ;
- identifier les points devant faire l'objet d'une attention particulière et les actions à conduire afin d'améliorer le fonctionnement de l'entité contrôlée ;
- assurer une meilleure visibilité des dispositifs de prise en charge dans la perspective de la diffusion des bonnes pratiques ;
- participer à l'amélioration du dispositif de protection de l'enfance, notamment par la pratique de **contrôles de fonctionnement conjoints** associant les conseils départementaux et la PJJ ;
- mettre à disposition des juridictions et des services déconcentrés une information actualisée sur l'offre de prise en charge et sur les pratiques professionnelles mises en œuvre dans les établissements et services de leur ressort.

1. Domaines d'application des procédures

Ces procédures sont applicables à l'ensemble des contrôles de fonctionnement ou thématiques conduits dans les établissements, services et lieux de vie et d'accueil, relevant du secteur public et du secteur associatif exclusif Etat, ainsi que dans les directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse.

En ce qui concerne les structures du secteur associatif autorisés conjointement par le représentant de l'Etat et le Conseil départemental, des conventions fixent les règles à suivre s'agissant des contrôles de fonctionnement mis en œuvre conjointement. Ces règles doivent suivre au plus près les exigences des procédures applicables à la protection judiciaire de la jeunesse.

Dans le cas où, au cours d'un contrôle de fonctionnement, serait porté à la connaissance des chargés du contrôle un fait ou une situation nécessitant une intervention rapide relative à la sécurité des mineurs, des personnes et des biens ou pouvant donner lieu à des suites administratives, disciplinaire et/ou pénales, ces derniers sont tenus de contacter immédiatement le DME/DMEA pour faire part de la situation. Ce signalement sera complété par la rédaction d'une note au DIR qui détaillera les faits constatés.

Des lors, le contrôle de fonctionnement s'interrompt, dans l'attente des suites données à ce signalement.

2. Réalisation des contrôles de fonctionnement

Le directeur interrégional élabore, sur proposition du DME en lien avec le RMR, le DEPAFI et le DRH un **programme prévisionnel triennal de réalisation des contrôles de fonctionnement ou thématiques** entrant dans le plan de maîtrise des risques de l'interrégion. Ce programme définit ainsi les contrôles des DT, des établissements et services du service public de la PJJ et ceux du secteur associatif habilité ou conventionné exclusif Etat qu'il convient de réaliser dans ce cadre. Le programme pluriannuel est revu chaque année afin de procéder aux ajustements nécessaires.

2.1 Délais applicables

Les délais suivants doivent être impérativement respectés afin de garantir l'efficacité du processus et des suites qui lui sont données et d'obtenir les effets attendus du contrôle de fonctionnement ou thématique :

- établissement du plan annuel priorisé des contrôles de fonctionnement au plus tard le 30 novembre de l'année N-1 ;
- réalisation d'un contrôle de fonctionnement (entre le premier jour de la visite sur site et la date de validation du rapport définitif) dans un délai de 3 mois en moyenne par rapport au plan annuel ;
- clôture du contrôle par le directeur interrégional à la suite du rapport d'exécution élaboré par le directeur territorial, dans les 12 mois suivant la tenue de la réunion de suite du contrôle ;
- production de la synthèse interrégionale des rapports de contrôle de fonctionnement ou thématique au mois de novembre de l'année N ;
- diffusion de la synthèse nationale au mois de janvier de l'année N+1.

Par ailleurs, afin de faciliter le déroulé de la procédure pour tous les acteurs, il convient de respecter, au mieux des possibilités, les délais suivants :

- communiquer la lettre d'annonce de la mission à l'établissement ou au service concerné et aux chargés de la mission a minima 5 semaines avant le début de la mission sur site ;
- réaliser la mission sur site avec un repère de 2 à 3 jours par unité ;
- envoyer le pré-rapport à la DT, à l'établissement ou au service concerné 7 semaines au maximum après la fin de la visite sur site (3 à 5 semaines pour la rédaction, 2 semaines pour la validation) ;
- limiter la durée de la procédure contradictoire au maximum à 3 semaines ;
- valider le rapport définitif de contrôle 2 semaines maximum après la réception en DIR des réponses et documents justifiant les ajustements ou corrections demandés ;
- diffuser le rapport définitif du contrôle de fonctionnement dans la semaine suivant sa validation.

2.2 Procédures d'informations sur la mission de contrôle de fonctionnement

La communication sur la mission est réalisée en plusieurs étapes :

- le directeur territorial est informé préalablement de la mission, en comité de direction interrégional ou par lettre ou courriel signés du directeur interrégional ou de son représentant ;
- une lettre officielle d'annonce de la mission est signée par le directeur interrégional ou son représentant. Elle précise le périmètre de la mission, la date de début de celle-ci sur site, les personnels chargés de la mission, les documents type sollicités et leur date de retour et la date de remise attendue du pré-rapport. Elle est adressée :
 1. Pour le service public, au directeur territorial et au directeur d'établissement ou de service.
 2. Pour le secteur associatif habilité exclusif Etat, au président de l'association, au directeur territorial et au directeur de service.
 3. Aux chargés de la mission ;
- le directeur interrégional ou son représentant avise par courrier le substitut général chargé des mineurs et le conseiller délégué à la protection de l'enfance de la mission de contrôle de fonctionnement.

Dans le cas d'un contrôle de fonctionnement conjoint avec le conseil départemental, le directeur interrégional ou son représentant sollicite le président du conseil départemental afin d'élaborer conjointement une lettre officielle d'annonce de la mission.

2.3 Préparation de la mission sur site

- Le DME/DMEA procède à la désignation des chargés de la mission.
- Les chargés du contrôle de fonctionnement ou thématique assurent sa préparation avant la visite sur site.

A cet effet, ils procèdent à l'analyse des documents relatifs à l'entité contrôlée, élaborent le questionnaire et les grilles d'entretien et d'analyse des documents consultés sur place à partir des référentiels de la PJJ et des

documents reçus (si besoin avec l'aide d'experts internes à la direction interrégionale).

Dans ce cadre, ils établissent la liste des catégories de personnels qui feront l'objet d'un entretien au regard des fonctions, places et rôles occupés. Ils proposent un planning d'organisation de ces entretiens au directeur de service qui le complète, avant le déplacement sur site, par la liste nominative des personnes à entendre. Ce dernier en informe les agents et personnels placés sous sa responsabilité, afin qu'ils se rendent disponibles. Toutefois, les chargés du contrôle, une fois sur le site, peuvent demander à rencontrer des personnes non prévues dans le planning initial ou des personnes qui en font la demande.

- Ils complètent cette préparation en organisant un échange avec le juge coordonnateur de la justice des mineurs et le substitut chargé des mineurs, dans le cadre d'entretiens qui leur donneront un éclairage extérieur sur la structure. Les éléments factuels présentés par les magistrats sont intégrés au rapport de contrôle. Par ailleurs, les rapports que les magistrats sont amenés à faire, à la suite de la visite annuelle des établissements et services, peuvent être utilisés à l'appui des constats, dans le cadre de la mission.
- Ils rencontrent le directeur territorial (de préférence au cours de la préparation) et, s'il s'agit d'un contrôle de fonctionnement d'un établissement du secteur associatif exclusif Etat, le président de l'association et/ou le directeur général.

2.4 Déroulement du contrôle de fonctionnement sur site

Le contrôle sur site comporte 5 phases :

- Une **réunion d'ouverture**, animée par le directeur interrégional ou son représentant, accompagné des chargés du contrôle. Y sont conviés le directeur territorial et l'équipe de direction de la structure (si secteur associatif habilité : le président de l'association ; si contrôle de fonctionnement conjoint : un représentant du conseil départemental). Il est souhaitable que la direction du service invite à minima les personnels qui seront entendus dans le cadre du contrôle de fonctionnement. La réunion d'ouverture permet de rappeler l'objectif de la mission, la méthodologie et le planning d'organisation du contrôle de fonctionnement sur site.
- La **visite** de l'entité qui permet d'appréhender l'espace de travail des personnels ainsi que celui dans lequel les usagers sont accueillis et/ou dans lequel ils vivent (accessibilité, sécurité, entretien...).
- Les **entretiens** se déroulent sur le poste de travail lorsque cela est possible afin de permettre à la personne entendue de disposer des documents nécessaires et aux chargés du contrôle de se rendre compte de l'environnement de travail, ou dans une pièce mise à disposition durant la durée du contrôle pour en garantir le bon déroulé. Au fur et à mesure de l'entretien, les chargés du contrôle reformulent avec la personne entendue les principaux éléments recueillis pour s'assurer de leur bonne compréhension réciproque.
- Des **temps de consultation** des documents sur place (par exemple dossiers des mineurs, cahier de consignes, cahiers de réunion, ...)
- Une **réunion de clôture de la mission, sur site**, menée par les chargés de la mission, éventuellement en présence du DME/DMEA, destinée à présenter au directeur du service et à son personnel (s'il le souhaite), la façon dont s'est déroulé la mission et les premiers constats à « chaud ».

Entre ces différentes étapes ou au cours de certaines d'entre elles (entretiens, consultation des documents), il est également prévu des **temps d'échange réguliers** entre chargés du contrôle afin de mettre en commun des observations, interrogations et ajuster, le cas échéant, la suite de la mission sur site.

2.5 Elaboration du pré-rapport

Le pré-rapport est rédigé par les personnels chargés de la mission. Il est :

- structuré conformément à la trame contenue dans le guide pratique des contrôles. Il comprend les constats effectués, les observations issues de leur analyse, une identification des points forts et des points d'amélioration. Il inclut des préconisations susceptibles d'être revues en fonction des observations du service contrôlé ;

- validé par le directeur interrégional ou son représentant, et le président du conseil départemental ou son représentant en cas de contrôle de fonctionnement conjoint ;
- communiqué au directeur d'établissement ou de service et au directeur territorial et, le cas échéant, au président de l'association/directeur général, afin de permettre le déroulement de la procédure contradictoire.

2.6 Elaboration, validation et diffusion du rapport définitif

Le rapport définitif est :

- structuré conformément à la trame contenue dans le guide pratique des contrôles. Il tient compte des observations formulées par le directeur de service, le président de l'association et/ou le directeur général (SAH) et/ou le directeur territorial, dès lors qu'elles sont étayées par des documents justificatifs. L'ensemble des observations qui ne sont pas reprises dans le corps du rapport, est rapporté en annexe du rapport définitif. Celles qui le sont doivent être repérables dans le corps du texte ;
- présenté par le DME/DMEA au directeur interrégional ou à son représentant pour validation et, le cas échéant, au président du conseil départemental ou son représentant. Les chargés de la mission sont informés et associés en cas de modification du document ;
- transmis, une fois validé, au directeur territorial, au président de l'association/directeur général (SAH) et au directeur d'établissement ou de service ;
- transmis, intégralement ou sous forme de synthèse, aux chefs de cour du ressort de la direction interrégionale et au préfet de département, à charge pour eux de le diffuser plus largement dans leurs services ;
- enregistré sur le serveur dédié, administré par le service de l'évaluation, de la recherche et du contrôle (SERC), selon les procédures définies dans le guide pratique des contrôles.

3. Suites des contrôles de fonctionnement et démarche d'amélioration continue

Sous 6 semaines à la suite de la diffusion du rapport définitif, le directeur interrégional ou son représentant organise une réunion de suite à laquelle participent le directeur territorial ou son représentant, le président de l'association/directeur général s'il s'agit d'un établissement du secteur associatif habilité, le directeur de service et les responsables d'unité éducative (et tout autre personne ayant participé au contrôle, à la discrétion du directeur de la structure), le DME et/ou DMEA et au moins un des chargés du contrôle de fonctionnement ou thématique. Le président du conseil départemental ou son représentant sont conviés en cas de contrôle conjoint.

Le but de cette réunion est de permettre un temps d'échange sur les conclusions du rapport de contrôle, de fixer en concertation les échéances de réalisation et les suites à venir.

A l'issue, sous 15 jours, le directeur interrégional transmet au directeur territorial une lettre d'instructions conforme aux décisions prises en réunion. En cas de contrôle de fonctionnement conjoint, les modalités de mise en œuvre des suites de la mission sont convenues dans la convention signée avec le conseil départemental ou par un courrier dédiée signé du directeur interrégional et du président du conseil départemental ou de leur représentant.

3.1 Plan d'action au niveau du territoire

Le directeur territorial a la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan d'action, conformément à la lettre d'instructions. Il en rend compte régulièrement au directeur interrégional selon le mode de suivi défini dans le plan d'action et suivant les critères choisis pour chaque action.

Procédure :

- à réception de la lettre d'instruction, le directeur territorial ou son représentant, élabore (en concertation avec le directeur de service pour le service public et avec le président de l'association/directeur général et le directeur de service pour le secteur associatif exclusif Etat) un plan d'actions (1 mois maximum après la réunion de suite) détaillé conforme à la lettre d'instructions reçue (dispositions à mettre en œuvre

(quoi), responsables (qui), délais de mise en œuvre (quand), méthodes envisagées et suivi des actions correctives (comment), périodicité des rendus compte) ;

- le directeur du service ou de l'établissement contrôlé veille à la réalisation du plan d'actions pour la partie qui le concerne. Il s'engage à ce que les actions prévues soient mises en œuvre et adresse régulièrement, conformément au calendrier fixé, un rapport d'avancement des actions entreprises ;
- le directeur territorial, pour sa part, fait également parvenir au directeur interrégional des rapports intermédiaires de réalisation du plan, selon la périodicité déterminée ;
- à l'approche de l'expiration du délai (dans les 11 mois suivant la réunion de suite), ce dernier établit un rapport final faisant le point sur les actions entreprises et permettant au directeur interrégional de clore la procédure de contrôle de fonctionnement. Les préconisations qui n'ont pu, en raison de circonstances particulières à préciser, par exemple retards de travaux, être suivies d'effet dans le délai imparti, font l'objet de rapports spécifiques du directeur territorial à l'issue de la clôture, voire d'un contrôle de suivi dans les mois qui suivent.

Le DME¹⁶ s'assure de la réalisation effective des contrôles de fonctionnement et accompagne les DT/RPI/RAPT dans la mise en œuvre des préconisations qui en sont issues.

Le RMR¹⁷ s'assure de l'effectivité et de l'efficacité des suites données aux préconisations des rapports d'audit interne, d'inspection, de contrôles de fonctionnement, de contrôles sur incident ou dysfonctionnement, d'évaluation interne.

Le directeur interrégional dispose par ailleurs d'un outil de pilotage des contrôles territoriaux sous forme d'un tableau de bord mesurant l'efficacité du processus de contrôle sur le plan quantitatif (par exemple taux de réalisation des contrôles de fonctionnement territoriaux au regard du plan annuel) et sur le plan qualitatif (taux de mise en œuvre des préconisations par exemple).

3.2 Synthèses des rapports et amélioration continue du service rendu au niveau interrégional

Le comité de maîtrise des risques se réunit pour tirer les enseignements issus des missions de contrôle, définir des axes de travail et alimenter les programmations stratégiques interrégionales et les projets territoriaux.

En outre, les directions interrégionales peuvent à leur initiative dédier une des réunions du comité de maîtrise des risques (périodicité annuelle) à laquelle peuvent être invités les représentants des cours d'appel et des conseils départementaux et les fédérations d'associations, afin de tirer le bilan de la mise en œuvre des contrôles et d'éclairer la démarche de progrès inscrite dans le plan d'actions national de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les constats enrichissent les échanges avec les magistrats, les directeurs territoriaux et les partenaires des conseils départementaux associés ou non à la démarche. Les cours d'appel représentées peuvent être force de proposition concernant les structures à contrôler et leurs suggestions peuvent être utilisées pour élaborer le plan annuel des contrôles de fonctionnement.

Les synthèses interrégionales sont élaborées selon le calendrier prévu par la présente note. analysées et exploitées également au niveau national par le SERC, ces documents permettent à chaque niveau d'avoir une vue d'ensemble des points forts et des points à améliorer, d'envisager des actions correctrices et de mener des réflexions propres à renforcer la qualité du service rendu, notamment en adaptant en tant que de besoin les référentiels de la protection judiciaire de la jeunesse.

¹⁶ Note du 22/9/2016 relative aux conditions d'application du décret n°2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés, établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse ; § 1.3.1.1.

¹⁷ Ibid § 1.3.4.

Annexe 3

Charte de déontologie des chargés de contrôle de la Protection Judiciaire de la Jeunesse

Les principes fondamentaux

Il est attendu de ces professionnels qu'ils respectent et appliquent les principes fondamentaux suivants :

1. Intégrité et loyauté
2. Objectivité et impartialité
3. Confidentialité
4. Compétence
5. Respect des personnels des services et établissements audités

Ces principes doivent être rigoureusement appliqués. Ils participent de la légitimité reconnue aux professionnels chargés de la mission. Ils garantissent l'objectivité, la crédibilité et la qualité des travaux conduits.

1. Intégrité et loyauté

Les chargés de missions de contrôle :

1.1 Doivent accomplir leur mission avec honnêteté, diligence et responsabilité.

1.2 Doivent respecter la réglementation en vigueur et faire les révélations requises par la loi et les règles en vigueur. Ainsi, ils s'engagent à informer le DME/DMEA (contrôle de fonctionnement) ou le chargé de l'organisation et du suivi d'un contrôle sur incident, sans délai de tous faits et états de faits constitutifs d'actes délictuels ou relevant de faute professionnelle dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leur fonction pouvant engager la responsabilité personnelle, professionnelle ou pénale des personnes entendues dans le cadre du contrôle, ou exposant à un danger le public pris en charge, le personnel sur site et autrui.

Les chargés de contrôle sont soumis aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale qui prévoit que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

1.3 Ne doivent pas prendre part à des activités ou établir des relations avec les professionnels du service contrôlé qui pourraient compromettre ou risquer de compromettre le caractère impartial de leur jugement ou favoriser la mise en cause de leur impartialité (participation à des moments de convivialité, repas payés par le service...). Ce principe vaut également pour les activités ou relations qui pourraient entrer en conflit avec les intérêts de la DPJJ.

1.4 Doivent annoncer au début de chaque entretien que toute information qu'ils estiment utile à leur mission pourra être exploitée. Ils s'interdisent donc de garantir à leurs interlocuteurs l'anonymat ou le secret de leur propos.

1.5 Doivent faire preuve de loyauté dans la conduite des contrôles, en portant clairement à la connaissance des interlocuteurs les modalités des missions conduites, de même que les pièces sur lesquelles ils s'appuient pour étayer leurs analyses.

2. Objectivité et impartialité

Les chargés de missions de contrôles :

2.1 Ne doivent pas intervenir dans des établissements, services ou des territoires où ils ont exercé récemment des fonctions. Si au cours de sa carrière professionnelle un chargé de contrôle a été confronté à une situation particulière susceptible d'affecter son impartialité, il doit en faire part à son supérieur hiérarchique, lequel décidera de la désignation du binôme. La condition d'exercice récent des fonctions est appréciée par le DME/DMEA (contrôle de fonctionnement) au moment de la désignation des binômes ou le RMR (contrôle sur incident) au moment de la proposition au DIR des opérateurs (contrôle sur incident).

2.2 Doivent se garder de toute proximité avec le service ou l'établissement contrôlé ainsi que ses personnels pendant toute la durée de la mission. L'indépendance et l'autonomie des chargés du contrôle sont des éléments contribuant à son impartialité.

2.3 Ne doivent pas porter de jugement de valeur et leurs propos doivent s'appuyer sur des faits vérifiés et des argumentations étayées.

Les chargés de contrôle doivent s'abstenir de porter une appréciation personnelle auto référencée sur les propos tenus par les personnes entendues.

Ils doivent croiser les différentes sources d'information (entretiens, rapports, données issues des applications métiers, statistiques, observations sur site...), afin de s'assurer de la pertinence des constats et des hypothèses et éviter des erreurs d'appréciation. Ils doivent mettre en lumière les faits selon des principes d'objectivité, de neutralité, d'égalité et de sincérité, avec exactitude et précision vis-à-vis de toutes les parties prenantes.

2.4 Doivent révéler tous les faits matériels dont ils ont connaissance et qui, s'ils ne l'étaient pas, auraient pour conséquence une erreur d'appréciation sur les activités examinées.

2.5 Doivent garantir la mise en œuvre d'une procédure contradictoire, en vue d'assurer la rigueur et la qualité du contrôle.

Cette procédure permet au responsable de l'établissement ou du service contrôlé et à sa hiérarchie de faire valoir ses remarques, ses désaccords avec les constats et conclusions rapportés dans le pré-rapport.

Pour pouvoir être pris en compte par les opérateurs du contrôle et éventuellement intégrés dans le rapport définitif, les remarques, désaccords ou éléments complémentaires d'information de l'établissement ou du service contrôlé devront être étayés par des éléments probants transmis dans les délais indiqués

3. Confidentialité

Les chargés de missions de contrôles :

3.1 Doivent respecter le devoir de discrétion professionnelle et utiliser avec prudence les informations recueillies dans le cadre de leurs activités. Ils s'engagent à ne pas s'exprimer, sur les informations et les faits qu'ils ont eu à connaître dans le cadre de leurs missions avec des personnes extérieures à leur service. En outre, ils ne doivent pas laisser leurs documents accessibles lors de l'intervention sur site, ni communiquer des documents relatifs à la mission à des personnes extérieures.

3.2 Ne doivent pas utiliser ces informations pour en retirer un bénéfice personnel, ou d'une manière qui contreviendrait aux dispositions légales ou porterait préjudice aux objectifs éthiques et légitimes de la DPJJ.

4. Compétence

Les chargés de missions de contrôles :

4.1 Ne doivent s'engager que dans des travaux pour lesquels ils ont les connaissances, le savoir-faire et l'expérience nécessaires. Ils peuvent toutefois de façon ponctuelle faire appel à un expert en soutien en tant que de besoin.

4.2 Doivent toujours s'efforcer d'accroître leurs compétences, améliorer leur efficacité et la qualité de leurs travaux, actualiser leurs connaissances.

5. Respect des personnels des services et établissements contrôlés

Les chargés de missions de contrôles :

Doivent conserver en toute circonstance une attitude respectueuse et d'écoute à l'égard des personnes de la structure contrôlée, y compris dans le langage et la présentation, notamment en prohibant toute posture arbitraire et autoritaire.

Annexe 4

**Procédures applicables à la conduite des contrôles sur incident/dysfonctionnement
de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse**

1. Domaines d'application des procédures

Ces procédures sont applicables aux contrôles sur incident/dysfonctionnement conduits auprès des établissements, services et lieux de vie et d'accueil, relevant du secteur public et du secteur associatif exclusif Etat, ainsi que dans des directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse.

En ce qui concerne les structures du secteur associatif autorisés conjointement par le représentant de l'Etat et le Conseil départemental, des conventions fixent les règles à suivre s'agissant des contrôles sur incident/dysfonctionnement mis en œuvre conjointement. Ces règles doivent suivre au plus près les exigences des procédures applicables à la protection judiciaire de la jeunesse.

2. Réalisation des contrôles sur incident/dysfonctionnement

2.1 Délais applicables

Les délais applicables à chaque étape du processus sont déterminés par le DIR sur proposition du chargé de l'organisation et du suivi de la mission désigné par lui, et le cas échéant après consultation du DME pour prendre en compte la nature de l'incident ou dysfonctionnement, le contexte...

2.2 Désignation des opérateurs

Le RMR propose au DIR une équipe d'opérateurs rassemblant les compétences requises pour exercer le contrôle en fonction des premières hypothèses sur l'incident repéré.

2.3 Procédures d'informations sur la mission de contrôle sur incident/dysfonctionnement

La communication sur la mission est réalisée en plusieurs étapes :

- le chargé de l'organisation et du suivi de la mission en coordination notamment avec le DEPAFI/DME/DRH..., adresse un courrier ou un mail (fonction du temps disponible avant l'intervention sur site) sous couvert du DIR :
 1. Pour le service public, au directeur territorial et au directeur d'établissement ou de service.
 2. Pour le secteur associatif habilité exclusif Etat, au président de l'association, au directeur territorial et au directeur de service.
 3. Aux opérateurs chargés de la mission.

Ce courrier ou mail précise le lieu, les noms des opérateurs chargés de la mission, l'objet du contrôle, la date de début de celle-ci sur site, sa durée et la date de remise du pré-rapport.

Ce courrier ou mail est accompagné de la liste des **premiers documents attendus en retour immédiat** par mail, nécessaire à la préparation de la mission sur site.

- le directeur interrégional avise par courrier de la mission de contrôle : le substitut général chargé des mineurs, le conseiller délégué à la protection de l'enfance et le préfet de département.

Dans le cas d'une structure autorisée conjointement avec le conseil départemental, et en l'absence de convention, le directeur interrégional ou son représentant sollicite le président du Conseil départemental afin d'élaborer conjointement une lettre officielle d'annonce de la mission.

2.4 Préparation de la mission sur site

- Détermination de la durée du contrôle sur site :

La durée de la mission sur site est évaluée par le chargé de l'organisation et du suivi de la mission, le nombre de jours nécessaires est fonction de la nature de l'incident. L'exercice de la mission peut conduire à un fractionnement des journées sur site ce qui peut en étendre la période. En tout état de cause, la nature du contrôle appelle une période n'excédant pas cinq jours.

- Mise en place par le chargé de l'organisation et du suivi de la mission d'une réunion préparatoire au contrôle sur site avec les opérateurs dans le but de :
 - mettre en avant des premières hypothèses sur l'incident/dysfonctionnement repéré ;
 - regrouper des documents à disposition ;
 - déterminer les personnes à consulter et les personnels à rencontrer ;
 - déterminer les documents à consulter sur place ;
 - déterminer les supports nécessaires à la mission (grilles d'entretien, supports d'analyse de documents...) ;
 - élaborer le planning de la mission ;
 - définir la stratégie d'intervention.

2.5 Déroulement du contrôle sur site

Il comporte **principalement 2 phases** :

- La réunion d'ouverture : elle est souhaitable mais **elle n'est pas un préalable** à la réalisation du contrôle. Elle est animée par le DIR ou son représentant (DIRA, DME ou DMEA...).

Elle permet de présenter le cadre, la démarche et le déroulement sur place du contrôle. Elle offre également la possibilité aux participants de poser des questions.

Le DT et pour le SAH, le président de l'association ou son représentant, l'équipe de direction de l'établissement ou service, et les personnels qui seront entendus durant la mission, y sont conviés

- Le contrôle sur incident peut comprendre une visite de l'établissement ou service si des éléments SST présentent un intérêt au regard de l'incident ayant conduit à la mission.
- **Les entretiens** : les précautions d'usage et les modalités de leurs mises en œuvre relèvent de celles prévues lors d'un contrôle de fonctionnement. Si la durée de ceux-ci est adaptée au fait qu'il se rapporte à un incident/dysfonctionnement repéré, leur nombre peut être plus important dans une recherche d'informations suffisamment exhaustives pour constituer les éléments de preuve pertinents, d'autant que les sources documentaires consultables en amont sont à priori peu constituées. La liste des personnes qu'il a été prévu d'entendre peut être complétée sur place dès lors qu'un entretien supplémentaire paraît utile au bon déroulement de la mission notamment pour répondre, le cas échéant, à la demande de professionnels ou de représentants des OS.
- **Les documents à consulter sur place** : ils sont sélectionnés en fonction de l'incident /dysfonctionnement repéré et constituent une source importante des éléments de preuve permettant aux chargés de la mission de poser leurs constats.

En cas de refus de transmission d'un document, ce refus est mentionné dans le rapport.

- La réunion de clôture de la mission : il n'y a pas de réunion de clôture, la nature de la mission appelant des conclusions étayées de la situation rencontrée à partir d'analyses abouties.

Au cours du contrôle sur site, il est prévu des **temps d'échange réguliers** entre les opérateurs du contrôle afin de mettre en commun des observations, interrogations et ajuster, le cas échéant, la mission sur site.

2.6 Elaboration du pré-rapport

Le pré-rapport est rédigé par les personnels chargés de la mission. Il est :

- lettre ou courriel signés du directeur interrégional ou de son représentant ;

- structuré conformément à la trame contenue dans le guide pratique des contrôles. Il comprend les constats effectués et objectivés et les observations issues de leur analyse. Il identifie les préconisations susceptibles d'améliorer ou de supprimer la situation à l'origine de l'incident ou du dysfonctionnement ;
- validé par le directeur interrégional ou son représentant, et le président du Conseil départemental ou son représentant en cas de contrôle conjoint ;
- communiqué au directeur d'établissement ou de service et au directeur territorial et au président de l'association/directeur général, afin de permettre le déroulement de la procédure contradictoire.

2.7 Elaboration, validation et diffusion du rapport définitif

Le rapport définitif est :

- structuré conformément à la trame contenue dans le guide pratique des contrôles. Il tient compte des observations formulées par le directeur de service, le président de l'association et/ou le directeur général (SAH) et/ou le directeur territorial, dès lors qu'elles sont étayées par des documents justificatifs. L'ensemble des observations qui ne sont pas reprises dans le corps du rapport, est rapporté en annexe du rapport définitif ;
- présenté par le chargé de l'organisation et du suivi de la mission au directeur interrégional ou à son représentant pour validation et, le cas échéant, au président du Conseil départemental ou son représentant. Les opérateurs de la mission sont informés et associés en cas de modification du document ;
- transmis par le DIR, une fois validé, au directeur territorial, au président de l'association/directeur général (SAH) et au directeur d'établissement ou de service ;
- enregistré sur le serveur dédié, administré par le service de l'évaluation, de la recherche et du contrôle, selon les procédures définies dans le guide pratique des contrôles.

3. Suites des contrôles sur incident/dysfonctionnement et démarche d'amélioration continue

Le DIR en lien avec le chargé de l'organisation et du suivi de la mission et, le cas échéant, avec le DME, DRH ou DEPAFI, détermine les délais adaptés à la situation rencontrée à chacune des étapes présentées ci-dessous :

- **A la suite de la diffusion du rapport définitif**, le DIR ou son représentant, (et le président du Conseil départemental ou son représentant s'il s'agit d'un contrôle conjoint) organise et anime **une réunion de suite** à laquelle participent le président de l'association (SAH), le DT ou son représentant, le DS (et éventuellement les RUE ou chefs de service), et les professionnels de la DIR choisis par lui.
- **A la suite de cette réunion**, le DIR adresse au DT une **lettre d'instructions** reprenant le relevé de conclusions de la réunion.
- **A réception de la lettre d'instructions**, le DT (avec le président de l'association pour le SAH) élabore en concertation avec le DS un **plan d'action détaillé** : dispositions à mettre en œuvre (quoi), responsables (qui), délais de mise en œuvre (quand), méthodes envisagées et suivi des actions correctives (comment), périodicité des rendus compte, conformément à la lettre d'instructions reçue.

3.1 Plan d'action au niveau du territoire

Le DT a la responsabilité de la mise en œuvre du plan d'action, **dans un délai fixé par le DIR**, et suit son exécution. Il rend compte au DIR de l'exécution du plan d'action par des rapports intermédiaires dont la périodicité est fixée dans la lettre d'instructions.

Le DS veille à la réalisation du plan pour ce qui le concerne et en rend compte au DT et président/directeur général d'association (SAH) selon les modalités définies par ces derniers.

Le DME¹⁸ accompagne les DT/RPI/RAPT dans la mise en œuvre des préconisations du contrôle.

¹⁸ Note du 22/9/2016 relative aux conditions d'application du décret n°2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés, établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse ; § 1.3.1.1.

Le RMR¹⁹ s'assure de l'effectivité et de l'efficacité des suites données aux préconisations du rapport de contrôle sur incident ou dysfonctionnement.

Une fois le plan exécuté, le DT adresse au DIR un rapport final qui fait le point sur les actions entreprises et lui demande de clore la procédure de contrôle.

Les préconisations qui n'ont pu, en raison de circonstances particulières - à préciser dans le rapport final - être suivies d'effet dans le délai imparti, font l'objet de rapports spécifiques du DT à l'issue de la clôture du contrôle.

Le rapport final est annexé au rapport définitif de contrôle et archivé sur le site de partage SYMPA. Parallèlement, le tableau d'activité des contrôles réalisés est mis à jour et enregistré sur SYMPA.

¹⁹ Ibid § 1.3.4.