

Circulaire du 26 juillet 2013 relative à l'organisation de l'audit qualité à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse
NOR : JUSF1320829C

La garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour attribution

Mesdames et messieurs les directeurs interrégionaux

Pour information

Madame la directrice de l'école 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

Texte(s) abrogé(s) :

- Circulaire NOR JUSF0929064C du 5 novembre 2009 relative à la mise en œuvre de l'audit territorial par les directions interrégionales

Date d'application : immédiate

Annexes : 2

Préambule

Les directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse sont chargées de la programmation et de la conduite des missions de contrôle et d'audit des établissements et services, lieux de vie et d'accueil concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse.

La présente circulaire complète la circulaire NOR JUSF1224960C du 16 mai 2012 relative à l'organisation de l'audit qualité et de l'évaluation interne à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Elle abroge la circulaire NOR JUSF0929064C du 5 novembre 2009 relative à la mise en œuvre de l'audit territorial par les directions interrégionales et précise les objectifs de l'audit qualité à la protection judiciaire de la jeunesse, son champ, son périmètre, ses acteurs, ses modalités d'application et les suites qui lui sont données.

1 – Les objectifs, le champ et le périmètre de l'audit qualité

1.1 Les objectifs de l'audit qualité à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse

L'audit qualité, tel qu'il est pratiqué au sein de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, s'inscrit dans une démarche de progrès. Ses objectifs ont été précisés dans la circulaire du 16 mai 2012 précitée :

« L'audit à la DPJJ a pour objectif :

- *de mesurer la qualité de l'action des établissements et services ;*
- *d'analyser sa conformité aux décisions des magistrats et au référentiel de la PJJ ;*

- *d'identifier les points devant faire l'objet d'une attention particulière et les actions à conduire afin d'améliorer à terme le fonctionnement de l'entité auditée ;*
- *d'assurer une meilleure visibilité des dispositifs dans la perspective de la diffusion des bonnes pratiques ;*
- *de participer à l'amélioration du dispositif de protection de l'enfance, notamment par la pratique d'audits conjoints associant les conseils généraux et la PJJ ;*
- *de 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. »*

L'audit consiste en un examen méthodique et objectif des procédures et des pratiques par les auditeurs. Il donne lieu à des préconisations suivies de plans d'action et à une diffusion à l'ensemble de l'institution des pratiques participant à l'amélioration de la prise en charge.

A ce titre, l'audit est d'abord, pour tout établissement ou service audité, un outil d'amélioration continue de la qualité car il permet, à partir des **constats établis** sur des éléments factuels et objectifs et de leur analyse, de vérifier la mise en œuvre du référentiel de la protection judiciaire de la jeunesse, pour la partie opposable à l'établissement ou au service audité, dans le cadre du périmètre précisé dans la lettre de mission.

L'audit des établissements et services constitue également un outil de pilotage des politiques éducatives qui permet un éclairage sur le fonctionnement des établissements et services et sur les pratiques professionnelles. Il contribue à la réflexion et à l'élaboration d'actions à chaque niveau de la chaîne des responsabilités :

- les personnels qui conduisent les actions d'éducation et les investigations quant à la prise en compte du référentiel de la protection judiciaire de la jeunesse et sa mise en œuvre pour chacune des mesures ou missions qui leur sont confiées ;
- les directeurs de service et les directeurs d'établissement, les responsables d'unité éducative (RUE) et chefs de service, pour améliorer le pilotage de l'unité, de l'établissement ou du service dont ils ont la responsabilité ;
- la direction territoriale (DT), pour une vision plus précise du fonctionnement des dispositifs sur son territoire et afin de mettre en place les plans d'action destinés à améliorer les modalités de travail tant au niveau des structures que de son propre service. Les audits menés conjointement avec les conseils généraux contribuent à la politique de protection de l'enfance ;
- la direction interrégionale, pour avoir une vision globale des conditions de mise en œuvre des politiques éducatives sur son territoire et piloter au plus près sa programmation stratégique ;
- la sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation, pour s'assurer des modalités de mise en œuvre des missions et mettre en exergue les éléments d'intérêt national susceptibles de faire évoluer le référentiel de la protection judiciaire de la jeunesse et son appropriation par les personnels.

1.2 Le champ de l'audit qualité

Le champ à auditer comprend les directions territoriales, les établissements et services et leurs unités, dans le cadre des missions qui leur sont confiées.

1. Les établissements et services audités

Les établissements et services audités sont ceux du secteur public (SP) de la protection judiciaire de la jeunesse et ceux du secteur associatif habilité et conventionné (SAH¹) au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 et/ou en

¹ Le terme SAH (secteur associatif habilité) est utilisé dans la circulaire car il y est couramment fait référence au sein des services 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 ».

application des articles 375 et suivants du code civil. L'audit s'applique également aux directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse.

Il est considéré qu'un établissement ou service a été audité dès lors que :

S'agissant du secteur public : toutes les unités d'un établissement ou service ont été auditées.

S'agissant du secteur associatif habilité :

- L'établissement ou le service, tel que défini dans l'arrêté portant habilitation, a été audité, pour les établissements ou services du secteur associatif exclusif Etat
- Les conventions avec les conseils généraux indiquent les modalités de réalisation de l'audit concernant les établissements ou services du secteur associatif autorisés conjointement

2. Les références pour la conduite de l'audit

- Le référentiel de la protection judiciaire de la jeunesse constitue le support principal de l'audit. Il se compose :
 - d'un « cadre juridique », réunissant l'ensemble des textes qui s'imposent à tout personnel de la protection judiciaire de la jeunesse dans le cadre de ses missions et qui constituent le socle juridique de l'action (par exemple, l'ordonnance du 2 février 1945)
 - d'un « cadre méthodologique », regroupant les textes fixant la façon dont la direction de la protection judiciaire de la jeunesse choisit de définir les modalités de mise en œuvre des missions confiées (par exemple circulaire relative à l'action d'éducation structurée par les activités de jour) ;
 - d'un « cadre organisationnel », qui rassemble les textes déterminant la manière dont la direction de la protection judiciaire de la jeunesse choisit de s'organiser pour mettre en œuvre les missions confiées (par exemple circulaire du 10 juin 2008 relative aux établissements et services du secteur public de la PJJ).
- D'autres documents sont utilisés (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...). Ils sont mentionnés, au cas par cas, dans les fiches techniques du guide de l'audit.
- Ces documents sont complétés par des documents de référence internes, produits par l'établissement ou le service audité (projet de service, règlement de fonctionnement...)

1.3 Types d'audits et périmètre

Deux catégories d'audits peuvent être conduits, à la demande du directeur interrégional :

1. L'audit d'établissement, de service ou de direction territoriale, dont le périmètre se compose d'une base commune, complétée par un ou des focus laissés à l'appréciation du directeur interrégional.

La base commune a pour objet l'examen de la conformité de l'organisation et du fonctionnement des établissements et services dans le cadre des pratiques professionnelles, au regard des textes du référentiel s'appliquant à l'établissement ou au service concerné.

Les focus sont un ou des points particuliers, choisis par le directeur interrégional au regard des enjeux locaux.

2. L'audit peut également porter, à l'initiative du directeur interrégional, sur une thématique commune à un ensemble d'établissements ou services (par exemple, mise en œuvre d'une mesure, audit du dispositif de placement...). Les établissements et services audités dans ce cadre devront néanmoins faire l'objet d'un audit mentionné au 1 ci-dessus, au regard de l'objectif d'un audit tous les cinq ans.

Par ailleurs, le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse peut décider, à tout moment,

d'inclure dans le périmètre des audits une thématique particulière au regard des orientations nationales mises en oeuvre.

2 - Les acteurs de l'audit

2.1 Les directions des politiques éducatives et de l'audit

Conformément à la circulaire du 2 avril 2010, précitée, les directions interrégionales disposent d'une direction des politiques éducatives et de l'audit placée sous l'autorité du directeur des politiques éducatives et de l'audit (DPEA).

Du fait de son double rôle, d'une part de conseil et d'expertise auprès du directeur interrégional et d'autre part d'interlocuteur privilégié de la sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation, le directeur des politiques éducatives et de l'audit est en charge de la cohérence de la mise en oeuvre du référentiel de la protection judiciaire de la jeunesse sur le ressort de la direction interrégionale. Il dispose, pour mener sa mission, de deux sections, « politiques éducatives » et « audit », qu'il coordonne afin de constituer une boucle d'amélioration continue des pratiques au sein de la direction interrégionale. En effet, grâce à une collaboration étroite, les deux sections s'enrichissent mutuellement.

2.2 Le responsable audit (RA) et les auditeurs

La fonction audit est mise en oeuvre et coordonnée par le responsable audit (RA), sous l'autorité du directeur des politiques éducatives et de l'audit.

Le responsable audit et les auditeurs sont recrutés selon les profils prévus par la fiche de poste du référentiel des métiers et des compétences (RMC).

Ils reçoivent une formation dispensée par l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), à laquelle contribue, en ce qui concerne la méthodologie de l'audit, un organisme extérieur certifié. Le cahier des charges de cette formation est élaboré par les services de l'administration centrale - sous-direction des ressources humaines et des relations sociales (SDRHRS) et sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation (SDMPJE).

En outre, une formation complémentaire est dispensée à tous les auditeurs et responsables audit en fonction après 10 à 12 mois et avant 18 mois d'exercice. Elle est assurée par l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse, au vu d'une lettre de commande circonstanciée émanant des services de l'administration centrale (SDRHRS et SDMPJE).

3. La conduite des audits qualité

La conduite des audits se déroule conformément à une procédure comprenant plusieurs étapes, qui vont de la planification à la mise en oeuvre du plan d'action, dans un délai déterminé par la présente circulaire.

3.1 La planification et la conduite des audits

3.1.1 Le programme pluriannuel d'audit

Le directeur interrégional est responsable de la programmation et de la conduite des audits. Sur proposition du directeur des politiques éducatives et de l'audit, il élabore un programme pluriannuel d'audit, en tenant compte des priorités de son territoire, des plans des années précédentes et en veillant à ce que les services du secteur public ainsi que ceux du secteur associatif exclusif Etat soient audités au moins une fois tous les 5 ans. Les établissements et services du secteur associatif autorisés conjointement par le représentant de l'Etat et le président du conseil général sont audités selon la même périodicité, sauf exception précisée au cas par cas dans les conventions avec les conseils généraux.

Concernant les directions territoriales, celles-ci font l'objet d'un audit régulier tous les 3 ans, conformément aux dispositions de la circulaire NOR JUS F1012669C du 2 avril 2010 relative aux conditions d'application du décret n° 2010-2014 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le programme pluriannuel est élaboré à partir des propositions des directeurs territoriaux qui ont une connaissance de proximité des établissements et services concernés et des relations régulières avec les chefs de juridictions, les préfets de départements et les présidents des conseils généraux.

Le programme pluriannuel est revu chaque année afin de procéder aux ajustements nécessaires.

3.1.2 La déclinaison du programme pluriannuel en plans annuels

Le programme pluriannuel est décliné en plans annuels, au plus tard le 30 novembre de l'année N-1. Le plan annuel établi, par ordre de priorité, la liste des établissements, services et DT à auditer. 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 auditeurs pour l'année N.

Il est transmis, pour information :

- par le directeur interrégional, aux directeurs territoriaux, aux chefs de cour, préfets de région, et fédérations associatives sur le ressort ;
- par le directeur territorial, aux juridictions du ressort, aux préfets de département, aux conseils généraux pour les établissements du secteur associatif autorisés conjointement par le représentant de l'Etat et le président du conseil général et aux structures de son territoire qui seront auditées dans l'année.

3.2 Le guide de l'audit

Le guide de l'audit, élaboré à partir du référentiel de la protection judiciaire de la jeunesse, contient des documents et directives susceptibles d'aider les auditeurs dans leur travail de préparation, de mise en œuvre des audits et de rédaction des rapports.

Régulièrement mis à jour par le service de l'audit central national (SACN) en fonction de l'évolution des textes, il sert également de support pour la formation initiale et complémentaire des auditeurs et des responsables d'audit.

L'usage de ce guide garantit une conduite des audits harmonisée sur tout le territoire, notamment au niveau de la procédure, des outils de l'audit, des délais de réalisation ainsi que du contenu des rapports et des synthèses de rapports. Cette harmonisation doit permettre à tous les niveaux une exploitation plus efficace des rapports à partir de synthèses réalisées au niveau des directions interrégionales.

3.3 La réalisation de l'audit

L'audit est réalisé conformément à la procédure mise en œuvre à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, précisée en annexe 2 de la présente circulaire, exposée lors de la formation et détaillée dans le guide pratique de l'audit.

La conduite de l'audit respecte le principe de la procédure contradictoire à travers le recueil des observations des acteurs concernés, destinataires du pré rapport d'audit.

Elle se réfère également à une charte de déontologie jointe en annexe 1 de la présente circulaire.

Les audits conjoints menés dans les établissements et services du secteur associatif autorisés conjointement par le représentant de l'Etat et le président du conseil général sont régis par les conventions signées avec les conseils généraux et respectent impérativement les principes arrêtés par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse en matière d'audit, (méthode, périmètre...). En cas de difficultés matérielles, notamment en termes de disponibilité de la part du conseil général, celui-ci sera obligatoirement associé, *a minima*, au choix de l'établissement, service ou unité, au périmètre de l'audit, à la validation du rapport final et à l'élaboration du plan d'action.

En l'absence de convention, la conduite d'un audit sur un établissement ou service bénéficiant d'une autorisation conjointe est laissée à l'appréciation du directeur interrégional.

Cette démarche s'inscrit dans la complémentarité et la collaboration engagées notamment dans le cadre des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale et de l'application des lois du 5 mars 2007 relatives à la protection de l'enfance et à la prévention de la délinquance.

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 audité.

4. Les suites des audits qualité

4.1 La diffusion du rapport

Dès lors que le rapport définitif a été validé par la direction interrégionale, le directeur territorial ou le directeur interrégional le communique, intégralement ou sous forme de synthèse, aux magistrats du ressort.

Le préfet de département peut également être destinataire des rapports définitifs d'audit 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.

4.2 Au niveau territorial, le plan d'action et son suivi

Dès transmission du rapport définitif, le directeur interrégional ou son représentant organise une réunion de suite d'audit à laquelle participent notamment :

- le directeur territorial ou son représentant,
- le directeur de service et les responsables d'unité éducative pour un établissement ou service du secteur public,
- s'il s'agit d'un établissement du secteur associatif habilité, le président de l'association et/ou son directeur général, le directeur de service et le chef de service.

Le but de cette réunion est de permettre un temps d'échange sur le rapport d'audit et ses conclusions, de fixer en concertation les échéances de réalisation et les suites à venir. A l'issue de la réunion de suite, le directeur interrégional ou son représentant adresse au directeur territorial une lettre d'instructions.

A réception de la lettre d'instructions, le directeur territorial définit, avec le directeur de l'établissement ou du service audité, un plan d'action dont il rendra compte régulièrement au directeur interrégional dans le cadre du suivi qu'il assure, ainsi qu'au conseil général en cas d'audit conjoint.

Le plan d'action doit être réalisé dans un délai de 12 mois. Le directeur territorial veille à la mise en place effective des actions par le directeur de service, au sein de l'entité audité.

A l'issue, le directeur territorial adresse au directeur interrégional un rapport d'exécution et demande la clôture de l'audit auprès de ce dernier.

Par suite, le directeur territorial identifie les principaux enseignements et les points de vigilance à prendre en compte dans la mise en œuvre des politiques éducatives sur son territoire, visant à l'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

4.3 Au niveau interrégional, le comité de suite et la synthèse des audits

Le comité de suite est une instance interrégionale de type comité de direction interrégional ayant pour objectif d'apprécier de façon factuelle l'avancement des plans d'action et d'analyser les points marquants des rapports d'audit. A ce titre, il examine les enseignements qu'il convient de tirer de l'analyse du contenu des rapports des

audits territoriaux.

Chaque direction interrégionale produit, en novembre de l'année N, une synthèse des audits 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 de l'audit. Cette synthèse est présentée au comité de suite et enregistrée, en novembre de l'année N, sur le serveur dédié, selon les procédures définies dans le guide pratique de l'audit.

Le contenu de cette synthèse contribue à la définition des actions mises en place dans le cadre des politiques éducatives conduites au niveau interrégional.

4.4 La synthèse nationale

Les synthèses interrégionales sont adressées à la sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation 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 la réflexion sur les méthodes professionnelles et les orientations des politiques éducatives et à adapter, si nécessaire, le référentiel de la protection judiciaire de la jeunesse.

La synthèse nationale des audits est publiée sur le site intranet du ministère de la justice et diffusée en tant que de besoin aux partenaires institutionnels ayant à connaître le fonctionnement du dispositif de protection judiciaire de la jeunesse.

La directrice de la protection judiciaire de la jeunesse,

Catherine SULTAN

Annexe 1

Charte de déontologie des auditeurs de la protection judiciaire de la jeunesse

Les principes fondamentaux

Il est attendu des auditeurs 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 auditeurs. Ils garantissent l'objectivité, la crédibilité et la qualité des travaux conduits.

1. Intégrité et loyauté

Les auditeurs :

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, les auditeurs s'engagent à informer le responsable audit sans délai par écrit, de tous faits et états de faits constitutifs d'actes délictueux 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 auditées, ou exposant à un danger le public pris en charge, le personnel sur site et autrui.

Les auditeurs 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 audité qui pourraient compromettre ou risquer de compromettre le caractère impartial de leur jugement ou de 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 direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

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 audits, 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 auditeurs :

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 auditeur 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 responsable audit au moment de la désignation des binômes.

2.2 Doivent se garder de toute proximité avec le service ou l'établissement audité ainsi que ses agents pendant toute la durée de la mission. L'indépendance et l'autonomie de l'auditeur 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 auditeurs doivent s'abstenir de porter une appréciation personnelle auto référencée sur les propos tenus par les personnes auditées.

Les auditeurs 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 de l'audit.

Cette procédure permet au responsable de l'établissement ou du service audité 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 auditeurs et éventuellement intégrés dans le rapport définitif, les remarques, désaccords ou éléments complémentaires d'information de l'établissement ou du service audité devront être étayés par des éléments probants transmis dans les délais indiqués.

3. Confidentialité

Les auditeurs :

3.1. Doivent respecter le devoir de discrétion professionnelle et utiliser avec prudence les informations recueillies dans le cadre de leurs activités.

Les auditeurs 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 au pôle audit. 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 direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

4. Compétence

Les auditeurs :

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 audités

Les auditeurs :

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

Annexe 2

Procédures applicables à la conduite des audits qualité de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse

1. Domaines d'application des procédures

1.1 Structures concernées²

Ces procédures sont applicables à l'ensemble des audits 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 président du conseil général, des conventions fixent les règles à suivre s'agissant des audits mis en œuvre conjointement. Ces règles doivent suivre au plus près les exigences des procédures applicables à la protection judiciaire de la jeunesse.

1.2 Domaine d'application

Ces procédures sont applicables dans le cadre des audits qualité définis par la circulaire NOR JUSF1224960C du 16 mai 2012 relative à l'organisation de l'audit qualité et de l'évaluation interne à la direction de protection judiciaire de la jeunesse et par la présente circulaire. Ils sont à distinguer du contrôle relevant de la compétence du directeur interrégional de la protection judiciaire de la jeunesse³.

Par conséquent, dans le cas où, au cours d'un audit, serait porté à la connaissance des auditeurs 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 signaler immédiatement, par téléphone, la situation au responsable d'audit. Ce signalement sera complété par la rédaction d'une note qui détaillera les faits constatés.

Des lors, l'audit s'interrompt, dans l'attente des suites données à ce signalement.

2. Réalisation des audits

2.1. Délais applicables aux audits

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 de l'audit :

- établissement du plan annuel priorisé des audits au plus tard le 30 novembre de l'année N-1 ;
- réalisation d'un audit (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 de l'audit par le directeur interrégional, suite au rapport d'exécution élaboré par le directeur territorial, dans les 12 mois suivant la tenue de la réunion de suite de l'audit ;
- audition des unités d'un même établissement ou service du secteur public dans toutes ses composantes dans un délai de 12 mois maximum ;
- production de la synthèse interrégionale des audits au mois de novembre de l'année N ;
- diffusion de la synthèse nationale au mois de janvier de l'année N+1.

² Au sens des établissements, services éducatifs et directions territoriales

³ Article 5 9° du décret n° 2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse

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 la lettre de mission aux auditeurs au minimum 5 semaines avant le début de la mission ;
- s'assurer de la finalisation de la liste des personnes à auditionner une semaine au moins avant le début de la visite sur site ;
- réaliser l'audit sur site dans un délai de 2 à 6 jours ;
- envoyer le pré-rapport à l'établissement ou au service concerné 5 semaines au maximum après la fin de la visite sur site ;
- limiter la durée de la procédure contradictoire au maximum à 3 semaines ;
- valider le rapport définitif d'audit 2 semaines maximum après la réception des réponses et documents justificatifs par la section audit ;
- diffuser le rapport définitif d'audit dans les 2 semaines suivant sa validation.

2.2 Procédures d'informations sur la mission d'audit

La communication sur la mission d'audit est réalisée en plusieurs étapes :

- le directeur territorial est informé préalablement de la mission, en comité de direction interrégional ou par lettre ou par 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 l'audit, la date de début de l'audit sur site, le binôme désigné, les documents type sollicités et la future prise de contact des auditeurs pour établir la liste définitive des documents nécessaires à la réalisation de l'audit. 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 auditeurs
- le directeur interrégional avise par courrier le substitut général chargé des mineurs et le conseiller délégué à la protection de l'enfance de la mission d'audit.

Dans le cas d'une structure autorisée conjointement avec le conseil général, et en l'absence de convention, le directeur interrégional ou son représentant adresse une lettre officielle d'annonce de la mission au président du conseil général.

2.3 Préparation de l'audit

- Le responsable audit procède à la désignation du binôme d'auditeurs qui interviendra tout au long de la mission, en indiquant le nom de l'auditeur coordonnateur de la mission. Sans pouvoir hiérarchique, le coordonnateur est garant du bon déroulement de la mission.

La lettre de mission, signée par le directeur interrégional ou son représentant, précise le lieu de la mission, le périmètre, indique la date de remise attendue du pré-rapport et autorise les auditeurs à accéder au traitement GAME 2010⁴.

- Les auditeurs assurent la préparation de l'audit avant la visite sur site.

A cet effet, ils procèdent à l'analyse des documents relatifs à l'entité auditée, élaborent le

⁴ L'article 4 1° c) de l'arrêté du 20 mars 2012 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « gestion de l'activité et des mesures éducatives 2010 » permet une telle consultation.

questionnaire d'audit et les grilles d'entretien sur la base du référentiel de la protection judiciaire de la jeunesse 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'une audition au regard des fonctions, places et rôles occupés. Ils prennent connaissance, avant le déplacement sur site, de la liste nominative des personnes à auditionner établie par le directeur de service ou d'établissement. Ce dernier en informe les agents et personnels placés sous sa responsabilité, afin qu'ils se rendent disponibles. Toutefois, les auditeurs, 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 contactent le directeur de l'établissement ou du service afin de demander la mise à disposition d'un local dédié pendant la durée de l'audit

- Ils complètent cette préparation en prenant contact 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 auditée. Les éléments factuels présentés par les magistrats sont intégrés au rapport d'audit. Par ailleurs, les rapports que les magistrats sont amenés à faire, suite à la visite annuelle des établissements et services, peuvent être utilisés à l'appui des constats, dans le cadre de l'audit mis en œuvre.

Les auditeurs rencontrent également le directeur territorial (au cours de la préparation ou à l'issue de la visite sur site) et, s'il s'agit d'un audit d'un établissement du secteur associatif exclusif Etat, le président de l'association et/ou le directeur général.

2.4 Déroulement de l'audit sur site

L'audit sur site comporte 5 phases :

- Une **réunion d'ouverture**, animée par le directeur interrégional ou son représentant, accompagné des auditeurs. Y sont conviés également, pour le secteur associatif habilité, le président de l'association, le directeur d'établissement et le directeur territorial, ainsi qu'un représentant du conseil général en cas d'audit conjoint ; pour le secteur public, le directeur territorial et l'équipe de direction du service. Il est souhaitable que la direction du service invite *a minima* les personnels qui seront entendus dans le cadre de l'audit. La réunion d'ouverture permet de rappeler l'objectif de l'audit, la méthodologie et le planning de l'audit.
- La **visite rapide** de l'entité auditée 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 afin de permettre à la personne entendue de disposer des documents nécessaires et à l'auditeur de se rendre compte de l'environnement de travail. Les auditeurs examinent les documents et les données présentés.
Au fur et à mesure de l'entretien, les auditeurs reformulent avec la personne auditionnée les principaux éléments recueillis pour s'assurer de leur bonne compréhension réciproque.
- Un **temps de consultation** des documents sur place (par exemple dossiers des mineurs, cahier de consignes, cahiers de réunion,...)
- Une **réunion de clôture de l'audit, sur site**, menée par les auditeurs, éventuellement en présence du responsable audit, destinée à présenter au directeur du service et à son personnel (s'il le souhaite), la façon dont s'est déroulé l'audit 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** au sein du binôme d'auditeurs afin de mettre en commun des observations, interrogations et préparer ainsi la suite de l'audit sur site.

2.5 Elaboration du pré-rapport

Le pré-rapport est rédigé par les auditeurs. Il est :

- structuré conformément à la trame contenue dans le guide pratique de l'audit. 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 audité ;
- validé par le directeur interrégional ou son représentant, et le conseil général en cas d'audit conjoint ;
- communiqué au directeur d'établissement ou de service et au directeur territorial et, le cas échéant, au président de l'association, 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 de l'audit. Il tient compte des observations formulées par le directeur de service, le président de l'association et/ou le directeur territorial, dès lors qu'elles sont étayées par des documents justificatifs. L'ensemble des observations est annexé au rapport définitif ;
- présenté par le directeur des politiques éducatives et de l'audit au directeur interrégional ou à son représentant pour validation et, le cas échéant, au président du conseil général. Les auditeurs sont informés et associés en cas de modification du document ;
- transmis, une fois validé, au directeur territorial, au président de l'association s'il y a lieu **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, à charge pour eux de le diffuser plus largement dans leurs services ;
- enregistré sur le serveur dédié, administré par le Service d'audit central national, selon les procédures définies dans le guide pratique de l'audit.

Une fois le rapport définitif validé, la mission des auditeurs est terminée.

3. Suites de l'audit et démarche d'amélioration continue

Dès transmission du rapport définitif, le directeur interrégional ou son représentant organise une réunion de suite de l'audit à laquelle participent le directeur territorial ou son représentant, le président de l'association 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 à l'audit, à la discrétion du directeur de service), le directeur des politiques éducatives et de l'audit et/ou le responsable audit. Le président du conseil général ou son représentant sont conviés en cas d'audit conjoint. Le but de cette réunion est de définir, avec le directeur territorial, les suites de la mission d'audit dans ses grandes lignes. A l'issue, le directeur interrégional transmet au directeur territorial une lettre d'instructions conforme aux décisions prises en réunion. En cas d'audit conjoint, les modalités de mise en œuvre des suites de l'audit sont convenues dans la convention signée avec le conseil général ou par un courrier dédié signé du directeur interrégional et du président du conseil général 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 :

- 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 et le directeur de service pour le secteur associatif exclusif Etat) un plan d'action 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 audité 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 12 mois suivant la réunion de suite), le directeur territorial établit un rapport final faisant le point sur les actions entreprises et permettant au directeur interrégional de clore la procédure d'audit. Les préconisations qui n'ont pu, en raison de circonstances particulières, 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 de l'audit, voire d'un audit de suivi dans les mois qui suivent.

Le directeur interrégional dispose par ailleurs d'un outil de pilotage des audits territoriaux sous forme d'un tableau de bord mesurant l'efficacité du processus d'audit sur le plan quantitatif (par exemple taux de réalisation des audits territoriaux au regard du plan annuel d'audit et de l'objectif du plan stratégique national d'un audit de structure tous les 5 ans) 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 des suites des audits se réunit au moins une fois par an pour tirer des conclusions des audits, définir des axes de travail et alimenter les programmations stratégiques interrégionales et les projets territoriaux. Sous format collégial, ce bilan peut être réalisé lors d'un comité de direction interrégional dédié.

En outre, les directions interrégionales peuvent, à leur initiative, organiser une réunion annuelle du comité des suites à laquelle peuvent être invités les représentants des cours d'appel et des conseils généraux et les fédérations d'associations, afin de tirer le bilan de la mise en œuvre des audits, et d'éclairer la démarche de progrès inscrite dans le projet stratégique 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 généraux associés ou non à la démarche. Les cours d'appel représentées peuvent être force de proposition concernant les structures à auditer et leurs suggestions peuvent être utilisées pour élaborer le plan annuel d'audit (circulaire du 16 mai 2012 précitée).

Des synthèses interrégionales sont élaborées selon le calendrier prévu par la présente circulaire. Analysées et exploitées également au niveau national par le service d'audit central national, 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 le référentiel de la protection judiciaire de la jeunesse.