

Paris, le 22 février 2022

## **Observations sur l'évaluation de la charge de travail des juges des enfants en assistance éducative**

La charge de travail des juges des enfants a déjà fait l'objet de nombreux travaux qu'il convient de rappeler brièvement à titre introductif de nos observations dans le cadre de cette nouvelle démarche d'établissement d'un référentiel, afin que ces travaux antérieurs puissent être exploités, le cas échéant, mais surtout pour replacer les travaux actuels dans une perspective chronologique qui permet de mesurer la nécessité de les faire enfin aboutir sous peine de discréditer définitivement toute démarche d'évaluation de la charge de travail. Cela fait en effet près de 10 années que ces travaux sont menés.

La première réflexion sur la charge de travail des juges des enfants a en réalité été menée en 1997 par l'école des Mines. Les conclusions de ce rapport sont totalement obsolètes et ne méritent pas de développement particulier, se fondant notamment sur des pratiques judiciaires qui ne correspondent absolument plus aux standards actuels.

Après l'affaire dite « de Pornic » à l'occasion de laquelle a été mise en exergue l'existence, dans les tribunaux judiciaires, de services beaucoup trop chargés pour assumer correctement leurs missions, une réflexion sur l'établissement de référentiels sur la charge de travail des magistrats a été de nouveau initiée. Un rapport relatif à la charge de travail des juges des enfants a été remis en mai 2012, essentiellement fondé sur l'indicateur du nombre de dossiers en stock, avec pondération en fonction de l'activité pénale du cabinet. Ce rapport avait donné lieu à quelques critiques quant à la méthodologie mais les résultats auxquels il concluait étaient finalement assez consensuels. Le rapport n'a en pratique jamais été utilisé pour calibrer l'activité des juges des enfants, il est surtout devenu, au fil du temps, une sorte d'idéal inapplicable, référence théorique chimérique pour les juges des enfants dont les cabinets ont pour l'immense majorité une charge bien supérieure aux 350 dossiers d'AE alors retenus.

Après 2012, les groupes de travail ont repris et rendu un rapport d'étape en 2014, qui proposait l'approche retenue aujourd'hui par le groupe de travail, à savoir une division de

la fonction de juge des enfants en différentes activités, en estimant ensuite par activité les chiffres qui correspondraient à un ETP si les juges des enfants consacraient l'intégralité de leur temps de travail à ladite activité, méthode pertinente que nous soutenons, à la condition qu'elle soit clairement explicitée (les chiffres proposés en assistance éducative ne se cumulent pas avec ceux proposés au pénal). Ce référentiel proposait à la fois une estimation en stock de dossiers, mais également des plafonds en nombre de mineurs et en nombre de nouvelles requêtes par année.

Concernant l'activité assistance éducative du juge des enfants, nous exposerons dans un premier temps les tâches qu'il convient de comptabiliser, dans un second temps les indicateurs pertinents pour évaluer la charge de travail d'un juge des enfants en assistance éducative, et dans un troisième temps nos observations sur les indicateurs que la chancellerie propose de retenir.

### **I – Nomenclature des tâches en assistance éducative**

Nous détaillons ci-dessous l'ensemble des tâches qui nous paraissent devoir être comptabilisées pour évaluer la charge de travail d'un juge des enfants. Nous avons fait une distinction entre activité juridictionnelle, activité administrative (participation aux commissions) et activité soutien. Concernant ces deux dernières activités, des tâches pouvant concerner l'activité pénale des juges des enfants seront incluses.

Concernant l'activité soutien, il y a lieu de préciser que la part de cette activité pour un juge des enfants dépend en partie de la taille du TPE au sein duquel il exerce. Dans les TPE de 4 juges des enfants ou moins, le coordonnateur est rarement déchargé d'activité – il serait pourtant nécessaire qu'il le soit – et le petit effectif permet une participation mutualisée de tous les juges des enfants au travail partenarial ; il est en effet plus simple d'arrêter une position de service, de se transmettre des informations et de représenter son service à des réunions avec les partenaires lorsque 2 ou 3 JE composent le service. Dans les TPE de 5 juges des enfants et plus, le coordonnateur bénéficie généralement d'une décharge, bien que souvent très en deçà de celle qui serait nécessaire, de sorte que les relations partenariales reposent davantage sur lui. Cela nécessite que le service se mette d'accord en amont sur les positions à adopter face aux partenaires, conseil départemental ou PJJ principalement, et ne fait pas disparaître l'activité soutien des juges des enfants qui doit rester conséquente, mais le travail s'organise assez différemment et la répartition du temps dédié au partenariat n'est pas égalitaire entre les juges des enfants et le juge coordonnateur. Aussi, nous avons opéré une distinction des tâches nous apparaissant relever du magistrat coordonnateur, ce qui n'empêche pas néanmoins qu'une partie de celles-ci soient en pratique exercées par d'autres juges des enfants de la juridiction. Cela n'a pas d'incidence sur le référentiel dès lors qu'il a vocation à déterminer les besoins d'une juridiction et non pas la répartition de la charge de travail entre chacun des magistrats de la juridiction.

Enfin, nous rappellerons que les activités concernant la fonction soutien propre à tout magistrat ne sont pas reprises ici mais listées dans notre note consacrée à la méthodologie des référentiels et à la fonction soutien générale.

## 1. Tâches devant être effectuées par chaque juge des enfants

### • **Activité juridictionnelle**

- Préparation des audiences et des auditions (lecture du dossier, vérification que les pièces indispensables y sont, éventuels échanges avec le greffe ou les services si ce n'est pas le cas)
- Tenue des audiences (premières mesures, échéances de placement ou de mesure de milieu ouvert, audience sur incident à la mesure, audience sur droits de visite et d'hébergement ou délégation autorité parentale)
- Eventuelles auditions préalables aux audiences (si besoin d'entendre les enfants ou un parent séparément, ou un témoin, etc.)
- Jugements (motivation, relecture une fois mis en forme)
- Ordonnances (hors audience, en cas d'urgence)
- Traitement du courrier et des mails
- Echanges oraux et écrits sur des dossiers avec d'autres magistrats (parquet, JAP, JAF, JI, JLD) ou avec les partenaires (services d'AEMO, ASE, etc.)

### • **Activité administrative**

- Commission d'examen de la situation des enfants confiés (qui peut être comptabilisée dans l'activité soutien générale car la fonction du magistrat la composant n'est pas spécifiée mais dans la pratique des premiers présidents, ce sont souvent des juges des enfants qui sont désignés)
- Commission départementale d'emploi des enfants dans le spectacle (art. L.7121-1 code du travail)
- Commission d'exécution et de l'application des peines
- Conseil d'évaluation des établissements pénitentiaires (Article D234 du CPP, lorsqu'il existe un quartier mineur ou un EPM dans le ressort)
- Comités de pilotage de certains lieux de placement (ex. CEF, CER, etc.)
- conférence régionale portant sur les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération

### • **Activité soutien**

- Audiencement civil et pénal
- Réunions avec les partenaires (au moins 1 réunion/ an avec les cadres de l'ASE, PJJ, chaque association de milieu ouvert ou de MJIE + 1 réunion/ an avec les professionnels de terrain pour échanger sur les pratiques de chacun)
- Réunions avec le greffe TPE (2 fois par an)
- Réunions avec les autres JE du service (rythme hebdomadaire évoqué dans la circulaire sur les fonctions de coordonnateur du TPE mais une réunion par mois est un rythme adapté pour la plupart des TPE)
- Réunions avec d'autres services de la juridiction sur des thématiques en lien avec les mineurs ou l'assistance éducative
- Réunions avec les autres JE de la cour d'appel (conférence régionale de la justice des mineurs 1 fois par an)
- Visite des établissements de placement au civil et au pénal et des établissements pénitentiaires
- Temps de trajet pour les visites et/ou les audiences foraines
- Participation à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (1 fois par an à l'occasion du rapport annuel notamment)

## 2. Tâches propres au magistrat coordonnateur

La fonction de magistrat coordonnateur a été officiellement créée par le décret du 4 février 2008. Sa circulaire d'application en date du 20 octobre 2008 offre une liste relativement complète des tâches que recouvre cette fonction :

- Relation avec le président de la juridiction : le magistrat coordonnateur exerçant ses fonctions sous le contrôle du président, il est indispensable que des réunions relativement régulières aient lieu entre le président et le coordonnateur
- formulation de propositions au président quant à la part du service dans la gestion budgétaire de la juridiction
- Réunions régulières avec les autres juges des enfants et a minima avant les rencontres institutionnelles pour permettre la définition d'une position de service préalable, sans empiéter sur le pouvoir d'appréciation juridictionnelle de chacun, pour échanger sur les pratiques ou encore pour prendre en compte les évolutions législatives ou jurisprudentielles (évocation d'une fréquence hebdomadaire de réunion dans la circulaire)
- organisation et/ou participation à des réunions thématiques régulières avec les autres services de la juridiction : parquet, JAF, JAP, JI mineurs, JLD, Juges des tutelles des mineurs et des majeurs
- Etablissement de comptes rendus de réunions
- Organisation du service : congés avec avis au président en cas de difficulté, planning des audiences de TPE, détermination des plages de convocation en cabinet, planning des permanences
- élaboration ou ajustement de la sectorisation des cabinets
- concertation avec le greffier en chef sur l'organisation du greffe et la répartition des moyens
- gestion de l'organisation du co-audience avec le parquet
- conduite d'une politique active vis-à-vis des assesseurs (recrutement, instruction des candidatures, organisation de leur formation)
- suivi de la qualité d'exécution des décisions (et élaboration de tableaux de bord à cette fin pour recueillir les informations)
- participation à l'élaboration des protocoles impliquant la juridiction des mineurs (convention avec le barreau, BEX, CRIP, accueil d'urgence, gestion des listes d'attente des mesures, etc.)
- représentation de la juridiction dans les instances d'élaboration du schéma départemental de protection de l'enfance
- participation à l'observatoire départemental de protection de l'enfance (comité stratégique siégeant régulièrement pendant l'année)
- participation au CLSPD quand les sujets à l'ordre du jour concernent la juridiction pour mineurs (idem pour aide aux victimes, dérives sectaires, etc.)
- avis à donner au projet départemental de la PJJ et au budget opérationnel du programme
- rencontre régulières avec le directeur départemental de la PJJ (et si besoin les directeurs de service, au besoin avec les autres JE)
- Elaboration annuelle du projet de service avec définition d'objectifs et d'innovations.
- Elaboration et mise à jour d'un livret de présentation du ressort (chaque TPE a ses spécificités, en fonction de l'offre de services de protection de l'enfance et de la PJJ sur le secteur. Il est donc important que chaque nouvel arrivant puisse avoir immédiatement à

disposition les différentes informations, le livret devant notamment comprendre un annuaire des services et lieux de placement, les chiffres significatifs du service, une analyse dynamique des caractéristiques socio-économiques et démographiques du secteur, les différents protocoles signés par la juridiction, une cartographie/liste des principaux lieux de concertation interne et externe, les comptes rendus des dernières réunions )

- élaboration et rédaction du rapport annuel d'activité (et plus généralement suivi des statistiques du TPE)

A cette liste peuvent être ajoutées les tâches suivantes :

- participation aux réunions quadripartites : le rapport de l'IGAS de septembre 2019 préconise de généraliser la création d'instances quadripartites dans chaque département associant les magistrats coordonnateurs, les parquetiers mineurs, les conseils départementaux et les services départementaux de la PJJ, avec un rythme de réunion régulier (au moins trimestriel).

- éventuelle délégation de l'évaluation des autres collègues si 1<sup>er</sup> VP ou rédaction d'annexes si cela se généralise (étant rappelé que le SM est défavorable à ce que cette mission soit confiée au coordonnateur, laquelle doit cependant être comptabilisée si elle existe).

- élaboration du planning des auditeurs et stagiaires accueillis dans le service

- avis sur l'habilitation de lieu de TIG, sur le recrutement des éducateurs dans le SAH

## **II – L'indicateur principal pertinent pour l'évaluation de la charge de travail des juges des enfants : le nombre de dossiers en stock**

### 1. Un indicateur principal

Comme l'ont retenu les précédents travaux sur la question (tant le groupe de travail de 2012 que celui de 2014), et comme le font la majorité des membres du groupe de travail, le Syndicat de la magistrature soutient que l'unité de compte la plus pertinente pour évaluer finement la charge de travail d'un juge des enfants en assistance éducative est **le nombre de dossiers** en cours dans un cabinet. Nous avons à ce sujet sondé nos adhérents, en leur faisant également part des autres propositions de la chancellerie : les réponses sont unanimement en faveur de l'utilisation du nombre de dossiers en stock, avec d'éventuels facteurs de pondération.

Il s'agirait donc, assez simplement, de définir le temps moyen annuel qu'un juge des enfants consacre à un dossier d'assistance éducative, toutes tâches confondues (préparation du dossier pour chaque audience ou décision, temps d'audience(s), rédaction des décisions, traitement du courrier associé), pour déterminer le nombre de dossiers que devrait comporter son cabinet, dans l'hypothèse d'un ETPT JE consacré entièrement à l'assistance éducative soit 1600 heures par an (incluant les 5 jours de formation annuelle qui seront comptabilisés dans la fonction soutien), ou 1664 heures par an selon l'estimation de la DSJ.

L'indicateur « dossier », à la condition qu'un dossier soit ouvert par fratrie de père et mère identique, est le plus pertinent car c'est le dossier qui structure l'organisation de l'activité

juridictionnelle du juge des enfants : le juge des enfants, à l'issue d'une audience, rend un jugement ou une ordonnance par dossier, quel que soit le nombre de mineurs, sauf dans les cas où une ou des mesures d'investigation et un jugement au fond sont rendus à la même audience, ce qui demeure l'exception dans la pratique judiciaire.

L'objection principale qui peut être apportée à cette évaluation par dossier est qu'un dossier peut concerner un nombre très différent de mineurs, autrement dit qu'un dossier n'en équivaudrait pas un autre.

Si la durée d'audience est généralement plus longue lorsqu'il faut entendre plusieurs mineurs, il existe des situations, loin d'être exceptionnelles dans la pratique, dans lesquelles l'audience est longue alors qu'elle ne concerne qu'un seul mineur. Par exemple, l'audience pour un dossier avec 4 enfants en bas âge qui ne seront pas tous entendus par le juge, dont seule la mère vient à l'audience et adhère à la mesure de protection envisagée, sera moins longue que pour le dossier d'un mineur adolescent assisté d'un conseil, et ses deux parents assistés chacun d'un conseil qui d'adhèrent pas à la mesure de protection envisagée.

La seconde critique faite à la mesure par nombre de dossiers en stock est qu'il existerait une disparité entre les tribunaux pour enfants sur la manière d'enregistrer les dossiers d'assistance éducative (certains regroupant les fratries par la mère, ce qui peut inclure des enfants issus de filiations paternelles distinctes, quand la majorité enregistrent les dossiers par fratrie au sens strict, c'est à dire enfants issus du même père et de la même mère). Il convient néanmoins de souligner que ces disparités se sont considérablement réduites, des instructions ayant été données aux greffes dans le sens de la deuxième option depuis longtemps, ces recommandations étant également formulées par l'ENM dans la mesure où cette pratique facilite ensuite le respect du secret de la procédure vis-à-vis des tiers (en l'occurrence les beaux-pères de certains des enfants). Par ailleurs, des disparités ou un manque de fiabilité sont également relevés concernant les autres indicateurs proposés par la chancellerie (nombre de mineurs ou nombre de mesures – cf. troisième partie).

Il conviendra donc d'établir un temps moyen passé par dossier d'assistance éducative (et éventuellement par dossier d'aide à la gestion du budget familial, souvent moins chronophages que les dossiers d'assistance éducative) pour tenir compte de ces variations, tout comme cela a pu être fait dans d'autres fonctions précédemment étudiées. Il serait paradoxal que la DSJ, qui pour les autres fonctions a soutenu qu'il n'était pas possible ni cohérent d'utiliser un autre indicateur que la typologie d'affaires, utilise pour les juges des enfants pour partie la typologie d'affaires (AGBF, PJM) et pour partie le nombre de mineurs.

## 2. Des critères de pondération

Cette mesure d'activité en stock peut être pondérée par une mesure d'activité en flux (nombre de nouvelles requêtes sur une année) dans l'hypothèse d'un nombre particulièrement important de nouvelles requêtes, mais ce deuxième paramètre paraît davantage pertinent comme paramètre d'organisation du service, notamment pour équilibrer les cabinets entre eux ou dégager les grandes tendances d'évolution.

L'indicateur du nombre de dossiers pourrait également être pondéré par certains facteurs de complexité, comme le nombre de dossiers concernant plus de trois mineurs, le nombre de dossiers comportant plusieurs mesures distinctes, ou encore les dossiers présentant un élément d'extranéité, avec notamment la nécessité de recourir à un interprète. Mais cette pondération ne pourra être déterminée de manière pertinente que si la chancellerie est en mesure de communiquer des données précises sur la composition actuelle des dossiers.

Enfin, l'indicateur du nombre de mineurs par cabinet pourrait être utilisé pour fixer un plafond maximal de mineurs suivis par cabinet à ne pas dépasser, quel que soit le nombre de dossiers.

Pour proposer une évaluation chiffrée du nombre de dossiers correspondant à un ETPT par cabinet en fonction des critères de pondération disponibles, **nous souhaiterions disposer des données statistiques suivantes**, a minima dans les TPE objets de l'expérimentation, en se fondant sur les statistiques/rapports d'activité de l'année 2019 :

- nombre de dossiers d'AE par cabinet (ou TPE) ;
- nombre de mineurs par cabinet (ou TPE) ;
- nombre de nouvelles requêtes ;
- nombre de mesures ordonnées sur l'année ;
- nombre de décisions rendues sur l'année (pour inclure les ordonnances).

### **III. Observations sur les indicateurs proposés par la chancellerie**

La chancellerie propose deux manières de comptabiliser l'activité des juges des enfants, qui ne seraient pas fonction du nombre de dossiers en stock. Ces propositions se fondent non pas sur la pertinence de la méthode d'évaluation, mais sur la possibilité de disposer immédiatement des indicateurs retenus.

Il nous paraît éminemment regrettable d'élaborer un référentiel sur la base d'indicateurs dont tous les professionnels disent qu'ils ne sont pas pertinents, les mêmes professionnels étant de surcroît tous d'accord pour choisir celui qui le serait (nombre de dossiers en cours).

Compte tenu de la durée des travaux sur les référentiels et de l'importance de ces derniers, le Syndicat de la magistrature estime que la chancellerie doit se donner les moyens de mettre en œuvre les outils statistiques pertinents, plutôt que d'aboutir à un mauvais résultat en se contentant des indicateurs actuellement disponibles.

Dans l'attente, la chancellerie est tout à fait en mesure de connaître le nombre de dossiers d'AE par cabinet de juge des enfants, si bien que cela ne freinerait pas la mise en œuvre du référentiel. Nous rappelons à toutes fins utiles que la DPJJ est destinataire chaque année, via les chefs de cours d'appel, d'un rapport d'activité de chaque tribunal pour enfants qui comporte les éléments statistiques qui font défaut à la DSJ. Il suffit donc à cette dernière de collecter les données dont dispose la DPJJ : tous les JE des 154 TPE connaissent le nombre de dossiers qu'ils suivent dans leur cabinet, une extraction Wineur pour connaître ce chiffre étant une manipulation très simple qui ne prend que quelques secondes.

S'il a été indiqué que le logiciel Wineur ne serait pas suffisamment fiable et que le nombre de dossiers ainsi extrait ne correspondrait pas à la réalité, il apparaît dans ce cas que la même critique pourra être adressée à la statistique du nombre de mineurs, qui se fonde aussi sur une extraction à partir du logiciel Wineur. Ainsi, si des défauts d'enregistrement des dossiers existent (exemple : dossiers non-clôturés), l'absence de fiabilité des données se retrouvera autant pour le nombre de dossiers que pour le nombre de mineurs. L'essentiel est donc de fiabiliser le logiciel, et de profiter de cette occasion pour permettre la remontée automatique au national du nombre de dossiers et en plus du nombre de mineurs. Dans l'attente, la collecte de l'information du nombre de dossiers pourra se faire par cour d'appel puis être agrégée par la chancellerie.

**Le Syndicat de la magistrature demande donc que la DSJ se livre à ce travail de collecte particulièrement simple, plutôt que de travailler sur des indicateurs qui ne sont pas pertinents sans aucune connaissance du nombre de dossiers en stock.**

La chancellerie propose de retenir soit l'indicateur du nombre de mineurs suivis, soit l'indicateur du nombre de mesures prononcées en une année, pour évaluer la charge AE d'un juge des enfants.

Pour les raisons exposées précédemment, **le nombre de mineurs n'est pas un critère pertinent** : un dossier avec 3 mineurs n'équivaut pas à 3 dossiers avec un mineur. Et si la méthodologie consiste à chronométrer le temps qu'un juge des enfants passe par mineur de son cabinet pour savoir combien de mineurs il peut suivre avec 1 ETP, comment calculer le temps passé par mineur ? Si l'on reprend l'exemple développé *supra* des deux dossiers d'AE, l'un avec 4 jeunes enfants dont seule la mère est présente dans la procédure, sans aucun avocat, l'autre avec un adolescent assisté d'un conseil et ses deux parents chacun assisté d'un conseil, l'on voit bien que compter en dossier est pertinent (1 audience, 1 jugement, courrier adossé au dossier), alors que calculer en nombre de mineurs aboutit à considérer que le premier dossier (4 mineurs) vaut 4 fois le deuxième, ce qui est aberrant. *In fine*, la seule manière d'aboutir à un calcul par mineur serait de repasser par le temps moyen par dossier, puis de le rapporter à une moyenne du nombre de mineurs par dossier, ce qui entrainerait toutefois un risque d'inégalités selon les ressorts puisque le nombre de naissances par femme et/ou le nombre de mineurs suivis au sein d'une même fratrie varie selon les secteurs des juges des enfants, pour des raisons sociologiques ou de pratique des services.

**Le calcul par mesure** paraît tout aussi difficile à réaliser dès lors que le nombre de mesures est largement fonction du nombre de mineurs : ainsi un dossier avec 3 mineurs faisant l'objet d'une mesure d'AEMO équivaut à 3 mesures tandis qu'un dossier avec un mineur placé équivaut à une mesure. Peut-on considérer que le premier dossier vaut 3 fois le deuxième ? A l'évidence, non. Un placement prend-il plus de temps au juge qu'une AEMO ? Cela n'est pas non plus démontré, certains placements se déroulant sans difficulté et nécessitant moins de temps d'audience que des AEMO.

En caricaturant le propos pour la clarté de la démonstration, si un cabinet suit 850 mineurs (nombre retenu par le rapport de 2014), il est indispensable de savoir s'il s'agit de 280 fratries de 3 enfants (soit 280 dossiers) ou 850 enfants uniques (soit 850 dossiers), car dans un cas le juge des enfants tiendra 280 audiences et rendra 280 jugements (en considérant une moyenne d'une audience par an) et dans l'autre cela sera 850 audiences et 850 jugements ; et dans tous les cas, s'il ordonne une mesure par mineur et par an, il



aura ordonné 850 mesures. La seule donnée pertinente pour rendre compte de la différence d'activité entre 280 dossiers à 3 mineurs ou 850 dossiers à 1 mineur, qui équivaut à un nombre équivalent de mineurs et de mesures ordonnées par JE est donc le dossier.

Il est tout à fait impossible de fixer une durée moyenne par mineur ou une durée moyenne par mesure sans croiser ces indicateurs avec le nombre de dossiers et le Syndicat de la magistrature est opposé à ce que ces critères soient retenus sans disposer par ailleurs de l'indicateur « nombre de dossiers en stock ».

En conclusion, le Syndicat de la magistrature continuera de suivre attentivement les travaux du groupe référentiels mais sollicite qu'une solution soit dégagée pour prendre en compte l'indicateur du nombre de dossiers AE en cours dans les cabinets.