

N° 106

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

JUSTICE - PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par M. Nicolas ALFONSI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 16) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. DES MODES DE PRISE EN CHARGE DIVERSIFIÉS DANS UN CONTEXTE DE RECENTRAGE DE LA PJJ SUR LES MINEURS DÉLINQUANTS	8
A. LA PJJ EN 2009 : UNE DIVERSITÉ DES MODES DE PRISE EN CHARGE	8
1. <i>Les structures de prise en charge</i>	8
a) Les structures de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation	9
(1) Les structures du service public	9
(2) Les structures du secteur associatif habilité	10
b) Les structures de placement	10
(1) Les établissements de placement éducatif	10
(2) Les centres éducatifs fermés	12
(3) Les autres structures de placement gérées par le secteur associatif habilité	13
c) Les modes d'incarcération	14
2. <i>Une relative diminution de l'activité des juridictions pour enfants</i>	16
a) Une stabilisation de l'activité civile des juridictions	17
b) Une relative diminution de l'activité pénale des juridictions	17
3. <i>Une plus grande efficacité des services de la protection judiciaire de la jeunesse</i>	19
a) Une amélioration des délais de prise en charge	19
b) Des efforts pour optimiser le taux d'occupation des structures	20
c) Une amélioration de la qualité de la prise en charge	21
B. UN BUDGET CARACTÉRISÉ PAR UN REDÉPLOIEMENT DES CRÉDITS VERS LES MINEURS DÉLINQUANTS	22
1. <i>Un choix politique fort</i>	22
2. <i>Une évolution qui se traduit par un redéploiement des crédits en faveur de la prise en charge des mineurs délinquants</i>	24
3. <i>La fin programmée de la protection judiciaire des jeunes majeurs</i>	25
II. UNE MODERNISATION EN COURS	27
A. UNE RÉORGANISATION DES SERVICES	27
1. <i>Des restructurations territoriales</i>	27
2. <i>Des mesures de dialogue social pour répondre aux inquiétudes exprimées par une partie du personnel de la PJJ</i>	29
B. UNE ÉVOLUTION DES MÉTIERS	30
1. <i>Une modernisation de la gestion des ressources humaines et de la formation</i>	30
a) La diversification des modes de recrutement des éducateurs.....	30
b) Une modernisation des emplois	31
c) Une réforme de la formation	32
2. <i>Le renforcement de la prise en charge éducative des mineurs délinquants</i>	33
C. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION	34
1. <i>La réalisation d'études et d'audits ponctuels</i>	34
2. <i>La mise en place d'instruments d'évaluation permanente</i>	34
3. <i>La création d'une « force d'audit » permanente</i>	35

III. DES PERSPECTIVES DE RÉFORME	36
A. DES PARTENARIATS À RENFORCER	37
1. <i>Des relations avec les conseils généraux à redéfinir</i>	37
a) Un désaccord persistant sur la question du financement	37
b) Le développement des dispositifs de concertation entre la PJJ et les conseils généraux	39
2. <i>Une implication croissante dans les dispositifs de prévention de la délinquance</i>	41
3. <i>La nécessaire amélioration de la prise en charge des mineurs présentant des troubles mentaux</i>	42
B. LE PROJET DE RÉFORME DE L'ORDONNANCE DU 2 FÉVRIER 1945 RELATIVE À L'ENFANCE DÉLINQUANTE	43
1. <i>Les conclusions de la commission présidée par M. André Varinard</i>	44
a) L'élaboration d'un code de la justice pénale des mineurs	44
b) Une modification du droit pénal applicable aux mineurs	44
c) Une réforme des règles de procédure	45
2. <i>Une réflexion engagée</i>	45
 ANNEXE :	
- Liste des auditions organisées par le rapporteur et de la contribution écrite qu'il a reçue	47
- Déplacement effectué par le rapporteur	47

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, et M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat à la justice, le 10 novembre 2009, la commission des lois du Sénat, réunie le 19 novembre 2009 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hiest, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Nicolas Alfonsi, les crédits du **programme « protection judiciaire de la jeunesse »** au sein de la mission « justice » du **projet de loi de finances pour 2010**.

M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis, a indiqué qu'après avoir baissé de 2% en 2009, les crédits alloués à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) diminueraient de 1% en 2010 pour s'établir à 776,8 millions d'euros en crédits de paiement. Il a souligné que cette diminution globale masquait néanmoins des évolutions de structure importantes : pour la seconde année consécutive, la PJJ accentue son action en faveur des mineurs délinquants (+ 13% en 2010) tandis qu'elle tend davantage à réduire son intervention en faveur des mineurs en danger et des jeunes majeurs (- 50% en 2010).

M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis, a rappelé la diversité des structures gérées par la PJJ avant de dresser un bilan positif du fonctionnement des centres éducatifs fermés, créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002. Estimant qu'il était prématuré de faire un bilan des établissements pénitentiaires pour mineurs, qui n'ont été mis en service qu'à partir de 2007, il a néanmoins prédit que des ajustements seraient probablement nécessaires, notamment en ce qui concerne la mise en place de quartiers de semi-liberté destinés à mieux préparer la réinsertion des détenus. Enfin, il a salué les efforts de la PJJ pour améliorer les délais et la qualité de la prise en charge des mineurs ainsi que pour adapter l'organisation de ses services déconcentrés à des territoires pertinents.

M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis, s'est inquiété des conséquences financières, pour les conseils généraux, de la décision prise par la PJJ de recentrer son action en faveur de la prise en charge des seuls mineurs délinquants. Après avoir constaté que ces conséquences n'avaient fait l'objet d'aucune évaluation précise, il a déploré la décision prise par le Gouvernement de ne pas mettre en place le Fonds national de financement de la protection de l'enfance prévu à l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance. Il a estimé qu'il appartenait à l'Etat de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour s'assurer que les mineurs faisant l'objet d'une mesure judiciaire de protection bénéficient d'une prise en charge de qualité sur l'ensemble du territoire national.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « justice ».

Mesdames, Messieurs,

Selon le projet de loi de finances pour 2010, les crédits de paiement de la mission « justice »¹ augmenteront de 3,42 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009 et atteindront 6,859 milliards d'euros. Quatre priorités seront poursuivies par le ministère : moderniser la gestion et l'implantation des juridictions, mieux assurer l'exécution des peines, mettre en œuvre la loi pénitentiaire, renforcer l'accès au droit et l'aide aux victimes. A cette fin, 1.030 postes seront créés.

Néanmoins, au sein de cette mission, les crédits de paiement alloués au programme n° 182 : « protection judiciaire de la jeunesse », après avoir baissé de 2 % en 2009, diminueront de 1 % en 2010, pour atteindre 776,8 millions d'euros. 333 emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT) seront supprimés.

Cette diminution globale masque cependant des évolutions de structure importantes. En 2010, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) accentuera son action en direction des mineurs délinquants, tandis qu'elle tend davantage à réduire son intervention en faveur des mineurs en danger et des jeunes majeurs.

Cette évolution, présentée comme la conséquence de la réaffirmation, par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, de la compétence des conseils généraux en matière de protection des mineurs en danger et des jeunes majeurs, a été formalisée dans le cadre du troisième Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008.

L'article 7 du décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice, assigne désormais à la direction de la PJJ (DPJJ) les trois missions suivantes :

- concevoir les normes et les cadres d'organisation de la justice des mineurs ;
- garantir, directement ou par son secteur associatif habilité, une aide aux décisions de l'autorité judiciaire ;
- enfin, assurer directement, dans les services et établissements de l'État, la prise en charge de mineurs sous main de justice.

Après avoir retracé les éléments essentiels de cette évolution, votre rapporteur évoquera les réformes engagées par la DPJJ pour se moderniser ainsi que les perspectives d'évolution auxquelles cette dernière fera face en 2010.

¹ Qui est composée de six programmes : « justice judiciaire », « administration pénitentiaire », « protection judiciaire de la jeunesse », « accès au droit et à la Justice », « conduite et pilotage de la politique de la Justice » (deux programmes).

I. DES MODES DE PRISE EN CHARGE DIVERSIFIÉS DANS UN CONTEXTE DE RECENTRAGE DE LA PJJ SUR LES MINEURS DÉLINQUANTS

La mise en œuvre des décisions prises par le juge des enfants, qui est compétent à la fois en matière civile (protection judiciaire de l'enfance et de l'adolescence en danger) et pénale (application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante), fait intervenir à titre principal deux acteurs différents :

- **l'Etat**, qui, à travers la PJJ, prend en charge les mesures de protection judiciaire confiées par le juge des enfants au secteur public de la PJJ, les mesures d'investigation, les mesures judiciaires relatives aux jeunes majeurs ainsi que la prise en charge des mineurs délinquants ;

- **les conseils généraux**, qui, à travers les services d'aide sociale à l'enfance, se sont vu confier, à partir de la loi de décentralisation du 22 juillet 1983, la protection administrative de l'enfance en danger ainsi que la mise en œuvre des mesures judiciaires de protection.

A. LA PJJ EN 2009 : UNE DIVERSITÉ DES MODES DE PRISE EN CHARGE

Pour mener à bien ses missions, la DPJJ dispose de deux réseaux de services :

- le **secteur public Etat**, constitué, au 30 juin 2009, de 352 établissements et services relevant directement du ministère de la Justice ;

- le **secteur associatif**, constitué, à la même date, de 1.270 établissements et services, habilités et contrôlés par le ministère de la Justice et gérés par plus de 500 associations.

1. Les structures de prise en charge

Les structures de prise en charge des mineurs n'ont cessé de se diversifier, afin de permettre la construction d'un véritable « parcours éducatif ». A l'exception des centres éducatifs renforcés (CER), des centres éducatifs fermés (CEF) et des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), qui n'ont vocation à accueillir que des mineurs délinquants, les services et personnels de la PJJ prennent en charge de façon indifférenciée les mineurs en danger et les mineurs délinquants.

Il y a lieu de distinguer les structures de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation, d'une part, et les structures de placement, d'autre part. Enfin, la prise en charge des mineurs incarcérés relève de la compétence conjointe de l'administration pénitentiaire et de la PJJ.

a) Les structures de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation

Les structures de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation se caractérisent par leur grande diversité. En 2009, 666 services sont répertoriés, 235 relevant du secteur public et 431 du secteur associatif habilité.

(1) Les structures du service public

• **198 centres d'action éducative (CAE) ou services territoriaux éducatifs de milieu ouvert** exercent, dans le cadre d'une ou plusieurs unités éducatives de milieu ouvert, les fonctions suivantes :

- l'exercice des mesures d'investigations ordonnées par l'autorité judiciaire ;

- la mise en œuvre, dans l'environnement familial et social des mineurs et des jeunes majeurs, des mesures éducatives autres que les mesures de placement ;

- la préparation et la mise en œuvre des peines et aménagements de peines prononcées par les juridictions à l'égard des mineurs ;

- le dispositif « accueil accompagnement », qui consiste en l'organisation d'activités de jour structurant la prise en charge des mineurs exclus des dispositifs scolaires et de formation professionnelle de droit commun et dont les modalités d'exécution ont été précisées par une circulaire du 25 février 2009 (voir *infra*) ;

- des interventions éducatives dans les quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires.

Ces services assurent également une permanence éducative auprès des tribunaux, sauf lorsque celle-ci est assurée par un service éducatif auprès du tribunal (SEAT).

• **9 services éducatifs auprès du tribunal (SEAT)** assurent une permanence éducative dans les neuf plus grands tribunaux de grande instance (TGI). A ce titre, ces services :

- mettent en œuvre les décisions de l'autorité judiciaire prises en application des dispositions de l'article 12 de l'ordonnance du 2 février 1945 (rapports aux magistrats contenant tous renseignements utiles sur la situation d'un mineur, proposition d'orientation éducative, avis préalable aux réquisitions ou décisions de placement en détention provisoire d'un mineur, etc.) ;

- assurent la réception et l'information des mineurs et des familles qui se présentent au TGI pour une demande concernant un mineur.

• **22 centres d'action éducative et d'insertion (CAEI)** regroupent plusieurs unités éducatives d'activité de jour et exécutent la mesure d'activité de jour créée par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Ils mettent en œuvre des activités scolaires, professionnelles, culturelles et sportives adaptées aux mineurs qui, après une prise en charge en

accueil accompagnement, ne peuvent pas encore être inscrits dans les dispositifs de droit commun. Ils interviennent également auprès de jeunes ne faisant pas l'objet d'une mesure judiciaire, dans le cadre de partenariats avec la prévention spécialisée ou les missions locales notamment.

(2) Les structures du secteur associatif habilité

- **184 services d'action éducative en milieu ouvert** mettent en œuvre les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert au profit de mineurs et de jeunes majeurs (activité civile).

- **101 services d'investigation et d'orientation éducative** sont chargés de la mise en œuvre des mesures d'investigation et d'orientation éducative (IOE) prononcées dans le cadre civil ou pénal.

- **89 services d'enquêtes sociales** sont chargés des mesures d'enquête sociale prononcées dans le cadre civil ou pénal.

- **48 services de réparation pénale** mettent en œuvre les mesures de réparation pénale prononcées par la juridiction pour enfants.

b) Les structures de placement

En 2009, on dénombre 946 établissements de placement, 113 relevant du secteur public et 833 du secteur associatif habilité.

Aux foyers d'action éducative (FAE), qui prennent en charge de façon permanente et le plus souvent dans la durée les mineurs placés, ont progressivement été ajoutés les centres éducatifs renforcés (CER), les centres de placement immédiat (CPI) et les centres éducatifs fermés (CEF). La plupart de ces structures relèvent à la fois du secteur public et du secteur associatif habilité. Ce dernier gère également un certain nombre d'autres structures de placement.

Pour le secteur public, le décret n° 2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la PJJ ne distingue plus que deux catégories d'établissement : le **centre éducatif fermé (CEF)** et **l'établissement de placement éducatif (EPE)**, qui regroupe toutes les autres structures. Cette réorganisation doit être achevée en novembre 2009.

(1) Les établissements de placement éducatif

- **328 établissements de placement éducatifs (foyers d'action éducative ou centres de placement immédiat)** (105 établissements publics, 233 établissements associatifs) accueillent et prennent en charge les mineurs ou jeunes majeurs placés par les juridictions au titre de l'ordonnance du 2 février 1945, de l'enfance en danger ou de la protection jeunes majeurs. L'établissement désigné doit offrir à ces jeunes, que le juge a estimé devoir séparer temporairement de leur milieu de vie habituel, un projet global permettant leur insertion sociale (relations familiales, dispositif « accueil accompagnement » pour les mineurs exclus des dispositifs de droit commun, etc.).

Pour l'accomplissement de leurs missions, ces EPE sont constitués d'au moins une unité éducative relevant d'une ou plusieurs des catégories suivantes :

- d'une part, les unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) ;
- d'autre part, les unités éducatives d'hébergement diversité (UEHD), dans lesquelles les jeunes sont hébergés soit en famille d'accueil, soit en logement autonome, et bénéficient d'un accompagnement éducatif régulier de la part des professionnels de l'unité ;

- enfin, les unités éducatives « centre éducatif renforcé » (UECER), dans lesquelles la prise en charge des jeunes est organisée en hébergement collectif, selon des sessions de trois à six mois ayant pour objectif de créer une rupture temporaire du jeune avec son environnement et son mode de vie habituel. Les CER s'appuient sur des programmes d'activités intensives durant lesquels les mineurs bénéficient d'un encadrement éducatif renforcé.

Au sein de ces unités éducatives, la prise en charge des jeunes est organisée en continu.

Les EPE peuvent également comporter une ou plusieurs unités éducatives d'activités de jour.

Les dispositifs d'accueil d'urgence

Les centres de placement immédiat (CPI), programmés par le conseil de sécurité intérieure de juin 1998, prennent en charge des mineurs de 13 à 18 ans pour lesquels un accueil immédiat est prescrit par les magistrats, priorité étant donnée aux mineurs délinquants. Ce placement répond à la nécessité d'éloigner certains mineurs de leur contexte de vie habituel, soit en raison de la gravité des faits qu'ils ont commis et de leurs conséquences, soit en raison de la présence d'un facteur de danger. Leur objectif était d'évaluer la situation du mineur puis de proposer les orientations éducatives les plus adaptées à plus long terme.

Un rapport de l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse de 2005 a relevé l'absence de véritable politique d'implantation de ces structures : un quart d'entre elles n'étaient pas situées dans les 26 départements prioritaires dont la liste avait été arrêtée par le Conseil de sécurité intérieure de juin 1998. En outre, ces structures tendaient à devenir une réponse de droit commun en matière d'accueil d'urgence.

Dans le cadre de l'application du décret du 6 novembre 2007 précité, les missions des CPI seront désormais exercées dans le cadre d'unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC), au sein des EPE. L'ensemble des projets de service des UEHC devra être révisé et intégrer les missions d'accueil d'urgence, d'orientation et de prise en charge à plus long terme.

Parallèlement, afin de répondre aux difficultés de placement immédiat au pénal rencontrées parfois par les magistrats, l'introduction d'un mandat judiciaire, confié au directeur territorial de la PJJ, de recherche d'un placement immédiat, a été proposée par la commission présidée par M. André Varinard et pourrait être intégrée au projet de loi portant code de la justice pénale des mineurs que le Gouvernement a annoncé. D'ores et déjà, la DPJJ mène, depuis le 1^{er} octobre 2009, une expérimentation tendant à mettre en œuvre un tel mandat dans le ressort de plusieurs directions territoriales et interrégionales. Enfin, le développement de dispositifs d'accueil d'urgence dans les départements progresse régulièrement. 75 départements s'en étaient dotés en 2009.

En outre, **58 centres éducatifs renforcés (CER)** relevant exclusivement du secteur associatif, exercent les mêmes fonctions que les UECER du secteur public.

Les centres éducatifs renforcés (CER)

63 CER fonctionnent actuellement sur le territoire national. 58 sont gérés par le secteur associatif habilité, 5 par le secteur public. Chaque CER pouvant accueillir entre 5 et 8 mineurs, la capacité actuelle du dispositif est de 480 places. En 2008, 1.200 mineurs ont suivi un programme d'activité intensive dans un CER, ce qui représente un taux d'occupation de 87 %. Le coût de la prise en charge par jour et par mineur s'est élevé à 501 euros en 2008.

En janvier 2007, une étude réalisée par le service d'inspection de la DPJJ a mis en évidence l'intérêt de ces sessions de rupture dans l'évolution du comportement des mineurs en cours de session et à leur issue. Néanmoins, elle a également souligné l'insuffisante préparation des conditions de sortie et de suivi de ces mineurs dans la journée, ainsi que la nécessité d'un plan de pilotage national pour valider au cas par cas les nouveaux projets de CER en cohérence avec les besoins territoriaux.

Pour remédier aux difficultés liées au manque de préparation des sorties de session, la PJJ a lancé un état des lieux national du dispositif des CER en avril 2009. Parallèlement, elle mène une expérimentation sur 4 CER ayant un fonctionnement permanent, dit « de file active ». Un nouveau cahier des charges devrait être prochainement élaboré pour tenir compte de ces analyses.

Enfin, **62 centres d'hébergement diversifié et individualisé**, relevant également exclusivement du secteur associatif, mettent en œuvre des formules individualisées de placement pour les mineurs et les jeunes majeurs en famille d'accueil ou en logement autonome avec un accompagnement éducatif, sur le modèle des UEHD du secteur public.

(2) Les centres éducatifs fermés

38 centres éducatifs fermés (CEF), 8 relevant du secteur public et 30 du secteur associatif habilité, complètent le dispositif de placement de la PJJ. Chacun d'entre eux peut accueillir entre 8 et 12 mineurs de 13 à 18 ans ayant commis des crimes ou des délits, placés sous contrôle judiciaire, condamnés à une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve, ou dans le cadre d'une libération conditionnelle. La loi du 5 mars 2007 de prévention de la délinquance y a ajouté le placement à l'extérieur, modalité d'exécution aménagée des peines d'emprisonnement ferme inférieures à douze mois, particulièrement adaptée aux mineurs. La plupart des jeunes sont accueillis dans le cadre d'un contrôle judiciaire et y restent après leur condamnation assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve.

Les CEF ont été créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, laquelle avait prévu la création de 600 places dans 60 centres éducatifs fermés, dont 10 en secteur public et 50 en secteur associatif habilité. Au 1^{er} juin 2009, 409 places de CEF étaient disponibles dans les 38 centres ouverts. A cette date, 326 mineurs y étaient pris en charge, ce qui correspond à **un taux d'occupation de 80 %**.

Trois nouveaux centres doivent ouvrir en 2009, 3 en 2010 et 6 en 2011, la capacité totale d'accueil devant ainsi être portée à 540 places pour un ensemble de 49 structures. Le coût moyen de la prise en charge, qui était de 642 euros par jour et par mineur en 2007, a été réduit à 638 euros par jour et par mineur en 2008.

Après six ans de fonctionnement, le bilan des CEF apparaît satisfaisant. Ce dispositif est **fortement sollicité par les magistrats**, qui trouvent dans la prise en charge en CEF une réponse adaptée à la problématique des mineurs délinquants et s'impliquent dans les instances de suivi de l'activité des CEF et des protocoles de gestion des incidents et des crises.

Une éducation strictement encadrée et contrôlée est menée dans ces structures. Elle met en œuvre un réapprentissage des savoirs fondamentaux, grâce à la mise à disposition d'enseignants spécialisés par l'Éducation nationale, et permet une prise en charge adaptée à la personnalité de chaque mineur. 24 à 27 agents assurent une prise en charge continue 24 heures sur 24, tout au long de l'année. Les infractions commises par les mineurs sont sanctionnées et peuvent conduire à leur incarcération.

Depuis 2003, 2.278 jeunes ont été accueillis en CEF, concourant ainsi à une diminution du nombre de mineurs incarcérés.

(3) Les autres structures de placement gérées par le secteur associatif habilité

Le secteur associatif habilité par la PJJ gère un certain nombre d'autres structures de placement :

- **219 maisons d'enfants à caractère social** accueillent des enfants dont les familles se trouvent momentanément en difficulté ou ne peuvent assumer durablement l'éducation de l'enfant. Les séjours peuvent aller de quelques mois à des durées très longues ;

- **54 centres de placement familial** salarient des assistantes maternelles au domicile desquelles les enfants sont pris en charge ;

- **124 centres scolaires et professionnels** assurent en internat l'accueil d'adolescents en grande difficulté et dispensent une formation scolaire ou professionnelle ;

- **44 lieux de vie et d'accueil**, qui sont de petites structures d'hébergement (3 à 7 places), dirigées par des personnes ayant une activité professionnelle et qui partagent avec les jeunes leur quotidien et leur espace de vie (exploitation agricole, centre équestre, etc.) ;

- enfin, **9 foyers de jeunes travailleurs** permettent d'accompagner les jeunes vers l'autonomie sociale et professionnelle.

c) Les modes d'incarcération

Au 1^{er} juin 2009, **733 mineurs étaient incarcérés**, ce qui correspond à une diminution d'environ 7 % par rapport à l'année précédente. Les mineurs détenus représentent 1,2 % de la population détenue en France.

La part des mineurs en détention provisoire est en diminution (56,2 % au 1^{er} juin 2009, contre 78 % au 1^{er} janvier 2000).

Au cours de l'année 2008, 3.225 mineurs ont été placés sous écrou.

En 2002, la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs¹ avait dénoncé la situation des quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt, notamment leur absence d'étanchéité avec les zones occupées par les majeurs² et leur vétusté, et préconisait la création d'établissements pénitentiaires spécifiques. Elle a été partiellement entendue.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a prévu la création de sept établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) dotés chacun d'une capacité d'accueil de 60 mineurs. Placés sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire, les EPM sont conçus pour placer l'éducatif au cœur de la prise en charge des mineurs détenus, en s'appuyant sur un encadrement renforcé.

Six EPM fonctionnent aujourd'hui : les établissements de Lavour (81) et Meyzieu (69) ont ouvert en juin 2007, celui de Quivrechain (59) en septembre 2007, celui de Marseille (13) en novembre 2007, celui d'Orvault (44) en janvier 2008 et celui de Porcheville (78) en mars 2008. En raison de la diminution du nombre de mineurs détenus, il a été décidé de reconverter l'établissement pénitentiaire de Meaux-Chauconin, qui devait ouvrir au début de l'année 2009, en structure d'hébergement pour détenus adultes (d'après les informations communiquées à votre rapporteur, il serait reconverti en un établissement destiné aux courtes peines).

Chaque établissement pour mineur comprend sept unités d'hébergement (une unité « arrivants » de six places, une unité « filles » de quatre places, cinq unités « garçons » de dix places chacune), un quartier disciplinaire, un plateau sportif complet, une unité médicale, un secteur scolaire et une zone socioculturelle (salles d'activités, bibliothèque, salle de spectacle). Les bâtiments forment le mur d'enceinte. Il n'y a pas de miradors. La forte présence du personnel constitue un des éléments essentiels de la sécurité pénitentiaire.

Les mineurs détenus en EPM bénéficient d'une prise en charge pluridisciplinaire et individualisée ainsi que d'un fort encadrement. Dans chaque EPM, près de 150 personnels (76 personnels pénitentiaires dont 70 personnels de surveillance, 43 personnels de la PJJ dont 36 éducateurs,

¹ « *Délinquance des mineurs : la République en quête de respect* », Jean-Pierre Schosteck, président, Jean-Claude Carle, rapporteur, [rapport n° 340](#) (2001-2002), déposé le 26 juin 2002.

² *Les règles pénitentiaires européennes, adoptées par la France en janvier 2006, posent le principe d'une séparation stricte entre les adultes et les mineurs détenus.*

9 enseignants encadrés par un directeur pédagogique, une équipe médicale de cinq équivalents temps plein, auxquels s'ajoutent les animateurs d'activités intervenant ponctuellement) travaillent sur des rythmes diversifiés afin de permettre une prise en charge des mineurs sept jours sur sept, sur une amplitude horaire de 13 heures. Chaque unité de vie (10 mineurs maximum) est animée par un binôme composé d'un surveillant et d'un éducateur, référents assurant le lien avec l'équipe pédagogique et les parents. La surveillance de nuit incombe à l'administration pénitentiaire.

L'administration évalue le coût d'une journée de détention en EPM à 325 euros sur la base d'un taux d'occupation de 100 %. Celui-ci n'était cependant, à la date du 1^{er} juin 2009, que de 76,3 %. Les trois quarts du coût d'une journée de détention résultent des coûts de personnels.

Au 1^{er} juin 2009, **228 mineurs** (un tiers des mineurs incarcérés) étaient détenus **en EPM**. **505 mineurs** (68,9 % des mineurs incarcérés) étaient détenus **en quartiers pour mineurs**.

Le 6 novembre 2009, votre rapporteur a visité **l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville**, en compagnie de notre collègue M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis des crédits de l'administration pénitentiaire, et de Mme Bernadette Dupont.

L'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) de Porcheville

A la date de la visite de votre rapporteur, le 6 novembre 2009, 29 mineurs étaient détenus, tous de sexe masculin, à l'EPM de Porcheville.

Depuis son ouverture le 14 avril 2008, ce dernier a accueilli entre 250 et 260 mineurs, pour une durée moyenne de détention de deux mois et demi. Le plus jeune détenu est âgé de quatorze ans. 75 % des détenus sont des prévenus, 25 % des condamnés. 25 à 30 % d'entre eux sont incarcérés pour crime.

La prise en charge de ces mineurs s'effectue de façon pluridisciplinaire, par l'organisation d'un grand nombre d'activités collectives destinées à resocialiser ces adolescents qui ont souvent un parcours déstructuré.

L'EPM associe des personnels issus de quatre administrations différentes :

- 75 personnels de l'administration pénitentiaire,
- 30 personnels de la PJJ, dont 24 éducateurs,
- 10 personnels de l'Education nationale, ainsi que, ponctuellement, un certain nombre d'enseignants intervenant pour quelques heures de cours (espagnol, arts plastiques, etc.),
- une équipe médicale mise à disposition par le centre hospitalier de Mantes-la-Jolie (qui inclut un médecin généraliste et un psychologue à temps complet ainsi qu'un psychiatre à mi-temps).

D'une capacité initiale de 30 places, l'EPM sera en mesure d'accueillir, à partir de janvier 2010, 60 mineurs. Néanmoins, douze éducateurs supplémentaires seraient nécessaires pour assurer l'encadrement de ces nouveaux détenus. Or leur affectation semble incertaine au regard de la diminution du nombre de postes prévue dans la direction interrégionale d'Île-de-France.

En raison du faible nombre de mineurs actuellement détenus (35 à 40 en moyenne depuis l'ouverture de l'établissement), le prix de la journée de détention à l'EPM de Porcheville est aujourd'hui de 800 euros (hors prise en charge sanitaire). Ce chiffre doit être comparé au prix de journée de 450 euros de l'EPM de Marseille qui, de tous les EPM, est celui qui fonctionne actuellement avec le plus grand nombre de mineurs incarcérés (une cinquantaine en moyenne).

L'EPM dispose de quatre places « filles », mais, en l'absence de détenues, souhaiterait que ces places puissent être reconverties en quartier de semi-liberté pour garçons. Deux structures d'insertion dans les Yvelines, gérées par la PJJ, pourraient offrir à ces détenus un accès à une formation professionnelle leur permettant de préparer leur sortie d'incarcération.

Après des débuts difficiles, marqués par un certain nombre d'incidents violents, la direction de l'établissement a décidé de redéfinir l'organisation des activités et de les recentrer sur des groupes d'effectifs restreints.

En outre, la majorité des surveillants et éducateurs affectés à l'EPM à son ouverture étaient des sortants d'école (ou, pour la PJJ, des éducateurs contractuels), de ce fait manquant d'expérience. Après une première affectation, la plupart d'entre eux ont rapidement sollicité une mutation. La question du taux d'absentéisme a également soulevé des difficultés. La sédentarisation des personnels constitue donc un enjeu majeur pour l'EPM car les fonctions qui y sont exercées nécessitent l'acquisition d'un savoir-faire spécifique.

Ce contexte tend peu à peu à se stabiliser. En particulier, les EPM ne font plus l'objet d'un rejet systématique de la part des éducateurs, qui y voient désormais la possibilité d'obtenir de meilleures conditions de travail qu'en foyer. L'attitude des syndicats à l'égard des CEF et des EPM tend également à évoluer.

2. Une relative diminution de l'activité des juridictions pour enfants

Les mesures susceptibles d'être ordonnées par l'autorité judiciaire n'ont cessé de se diversifier. Elles peuvent être classées en trois catégories, au civil comme au pénal :

- les **mesures d'investigation** permettent au juge des enfants, avec un degré d'approfondissement graduel, de mieux cerner la personnalité, le parcours et l'environnement du jeune qui lui est présenté ;

- les **mesures dites « de milieu ouvert »** permettent de maintenir le jeune dans son milieu de vie habituel ;

- les **mesures de placement** permettent au contraire de l'éloigner de son lieu de vie habituel et d'assurer une prise en charge plus intensive.

L'activité civile des juridictions des mineurs (323.000 mesures prononcées en 2008) demeure plus importante que leur activité pénale (78.809 mineurs poursuivis devant la juridiction des enfants en 2008). Cette différence s'explique en partie par le fait que la situation des mineurs en danger exige souvent un suivi dans la durée qui se traduit par un renouvellement des mesures de protection. Les nouveaux mineurs suivis en 2008 par la juridiction des enfants se partagent entre 45 % de mineurs délinquants et 55 % de mineurs en danger.

a) Une stabilisation de l'activité civile des juridictions

En matière civile, les juges des enfants ont été saisis en 2008 de 96.000 mineurs en danger, ce qui représente une baisse de 0,8 % par rapport à 2007 (après une diminution de 3,3 % en 2006 et de 7,8 % en 2007). Deux tiers des saisines émanaient du parquet.

Parmi les nouveaux mineurs suivis en assistance éducative, 30 % ont moins de sept ans et les deux tiers ont moins de treize ans.

La situation de danger pour un mineur nécessitant un accompagnement qui dure souvent pendant plusieurs années, le nombre total de mineurs en danger suivis (212.146 à la fin de l'année 2008), en diminution de 0,9 % par rapport à l'année 2007, est nettement supérieur au nombre de nouveaux mineurs suivis dans l'année.

Avec près de **323.000 mesures prononcées en 2008**, l'activité civile des juges des enfants a encore diminué par rapport à 2007 (- 0,8 %, après une baisse de 1,1 % entre 2006 et 2007).

b) Une relative diminution de l'activité pénale des juridictions

Le nombre de mineurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie en 2008 est en hausse de 1,4 % par rapport à l'année précédente (203.500 affaires).

181.449 affaires mettant en cause au moins un mineur ont été traitées par les parquets. 150.333 d'entre elles, soit près de 83 % des affaires traitées, pouvaient donner lieu à des poursuites¹ ; elles ont représenté 10 % de l'ensemble des affaires dites « poursuivables » traitées par les parquets en 2008, ce qui représente une part assez stable sur l'ensemble des années récentes.

Le sort de ces 150.333 affaires « poursuivables » a été le suivant :

- 58.550 (39 % d'entre elles) ont été poursuivies, la plupart du temps devant le juge des enfants (94 % des affaires poursuivies). Globalement, les poursuites engagées à l'encontre de mineurs ont diminué de 2,3 % en 2008 ;

- 77.795 (51,7 % d'entre elles) ont été classées sans suite après réussite d'une **procédure alternative aux poursuites** (rappel à la loi dans les deux tiers des affaires, mesure de réparation dans 11,5 % des cas, etc.) ;

- pour la première fois en 2007, 251 **compositions pénales** avaient été prononcées à l'encontre des mineurs. Avec un total de 558, leur nombre a plus que doublé en 2008 ;

- enfin, 13.430 affaires (8,9 % d'entre elles) ont fait l'objet d'un classement pour inopportunité des poursuites.

¹ Les autres ont été classées sans suite pour charges insuffisantes, absence d'infraction ou défaut d'élucidation.

Au total, le **taux de réponse pénale** s'est élevé en 2008 à **91,1 %**. Par comparaison, le taux de réponse pénale observé sur l'ensemble des affaires « poursuivables », majeurs et mineurs confondus, s'est élevé quant à lui à 85,4 %.

En outre, la **part des procédures alternatives** est nettement plus élevée pour les affaires de mineurs (51,7 %) que pour l'ensemble des affaires traitées par les parquets (36,3 %).

Chaque affaire mettant en cause en moyenne 1,3 mineur, 78.809 mineurs délinquants ont été poursuivis devant la juridiction pour enfants en 2008. Le nombre de mineurs délinquants dont la juridiction pour enfants a été saisie en 2008 a diminué de 2,8 % par rapport à 2007.

Les **procédures rapides** continuent à être les plus utilisées par les parquets pour transmettre les dossiers aux juges des enfants, au détriment de la requête pénale simple, qui laisse au juge des enfants le choix de la date de convocation du jeune¹.

Sur l'ensemble de l'année 2008, les juges des enfants ont prononcé 34.060 mesures présentencielles à l'encontre de mineurs délinquants, soit 2,6 % de plus qu'en 2007. Un peu moins d'un quart des mesures sont des investigations plus ou moins spécialisées (principalement des enquêtes sociales et des investigations et orientations éducatives) et 60 % sont des mesures éducatives provisoires (liberté surveillée préjudicielle et placement). Le contrôle judiciaire et la détention provisoire représentent respectivement 13 % et 3 % des mesures présentencielles prononcées.

Enfin, 74.864 mesures et sanctions définitives ont été prononcées. Dans près de 40 % des cas, il s'est agi d'admonestations, de remises à parents et de dispenses de peine. Le nombre de mesures strictement éducatives (liberté surveillée, protection judiciaire, placement et réparation) a augmenté de 16,8 % tandis que le nombre de décisions d'emprisonnement ferme ou comportant au moins une partie ferme (5.730 décisions) a diminué de 7 % par rapport à 2007.

Le système statistique implanté dans les tribunaux pour enfants permet désormais de connaître le délai qui s'écoule entre la saisine et le jugement prononcé. En 2008, cette durée s'est établie à **9,3 mois** pour les mesures et sanctions prononcées en audience de cabinet, et à **5 mois** pour celles prononcées par le tribunal pour enfants.

¹ Les convocations par officier de police judiciaire (sur instruction du parquet, le jeune quitte le commissariat avec une convocation devant le juge des enfants) et requêtes pénales avec défèrement (le jeune est conduit devant le juge des enfants à l'issue de la garde à vue) ont représenté 68,6% des saisines en 2008 (67% en 2007 et 65% en 2006).

3. Une plus grande efficacité des services de la protection judiciaire de la jeunesse

L'Etat (DPJJ) a financé, au cours de l'année 2008, **la prise en charge de 164.000 mineurs**, soit à travers une prise en charge directe par le secteur public (60 % des cas), soit à travers une prise en charge confiée au secteur associatif habilité (40 % des cas).

70 % des mineurs confiés au secteur public ont 16 ans ou plus, tandis que 65 % des jeunes pris en charge par le secteur associatif ont moins de 16 ans. Ces spécificités s'expliquent par la « spécialisation » des publics : les mineurs délinquants sont le plus souvent confiés au secteur public alors que les mineurs en danger sont majoritairement confiés aux associations habilitées. Par ailleurs, alors que la population de justice civile est presque équilibrée (56 % de garçons chez les mineurs en danger, 57 % en protection jeunes majeurs), la population des mineurs délinquants est masculine à 90 %.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la DPJJ s'efforce d'améliorer les délais et la qualité de la prise en charge de ces mineurs ainsi que d'optimiser l'emploi de ses moyens humains, financiers et matériels.

a) Une amélioration des délais de prise en charge

La réduction des délais d'exécution des mesures judiciaires constitue un objectif essentiel, non seulement pour mettre fin à un trouble à l'ordre public ou à une situation de danger, mais également pour marquer le lien entre la mesure et les faits qui l'ont justifiée.

Le taux de mesures en attente passe globalement de 3 % à 2 % entre 2007 et 2008, cette amélioration s'observant pour chaque fondement juridique et chacune des fonctions éducatives (investigation, placement, milieu ouvert).

Le **délai total de prise en charge** ou durée des mesures en attente passe de 21,2 à **19,6 jours** entre 2007 et 2008, tous fondements juridiques confondus. Le délai maîtrisé par la juridiction (délai séparant la date de la décision de la notification de celle-ci à la structure éducative) était de 11,06 jours en 2008 (contre 11,23 jours en 2007). Le délai imputable au service éducatif était de 8,57 jours en 2008 (contre 9,96 jours en 2007).

En matière pénale, la situation s'est améliorée pour chaque fonction éducative :

- en ce qui concerne les placements, qui doivent être souvent réalisés dans des délais brefs, le délai de prise en charge, qui était de presque 5 jours en 2002, est inférieur à 2,5 jours en 2008 ;

- en ce qui concerne les peines à exécuter en milieu ouvert (travail d'intérêt général, mesure de réparation, etc.), qui demandent au service

éducatif une préparation (définition du TIG ou de la réparation à faire réaliser par le mineur, identification de la personne publique ou association où sera exécutée la mesure), le délai de prise en charge, qui était de 55 jours en 2002, est passé à 43 jours en 2008.

En matière civile, le délai moyen de mise en œuvre des mesures de protection était en 2008 de 19,27 jours concernant les mineurs en danger et de 15,06 jours concernant les jeunes majeurs.

Des différences persistent néanmoins entre les régions. Ainsi, le délai total de prise en charge, toutes mesures et tous fondements juridiques confondus (civil et pénal), oscillait entre 16 jours dans la région Grand Nord et 27 jours dans la région Centre.

En outre, si la PJJ dispose d'indicateurs précis sur les délais d'exécution des mesures et le nombre de mesures en attente, ces indicateurs ne portent cependant que sur les mesures qu'elle exécute (au sein de son secteur public) ou qu'elle finance, soit une part très limitée des mesures d'assistance éducative. Dans la plupart des départements, en revanche, les délais d'exécution des décisions judiciaires ne sont pas correctement suivis¹.

b) Des efforts pour optimiser le taux d'occupation des structures

La politique d'optimisation des moyens de la PJJ se traduit également par une amélioration des taux d'occupation des établissements.

Ainsi, le **taux d'occupation** des structures d'hébergement du secteur public (hors CER et CEF) est passé de 62 % en 2007 à 66 % en 2009. L'objectif est de parvenir à un taux d'occupation de 80 % en 2012². Le taux d'occupation des CER (secteurs public et associatif) est quant à lui passé de 87 % à 88 % entre 2007 et 2009, et celui des CEF (secteurs public et associatif), de 71 % à 74 % sur la même période.

Ce souci d'améliorer le taux d'occupation des établissements, qui permet corrélativement de faire diminuer le coût moyen de prise en charge, s'est traduit en 2009 par **la fermeture de sept structures d'hébergement du secteur public** de moins de 10 places ou sous-occupées.

Un schéma directeur de l'hébergement (incluant construction ou réhabilitation) prévoit d'ici à la fin 2011 la réduction du nombre d'établissements de placement éducatif (EPE) de 106 à 91 doublée d'une harmonisation de leur capacité d'accueil à 10-12 mineurs, qui permettra **un maintien des capacités globales d'hébergement à 1.167 places fin 2011** (EPE, CER et CEF inclus).

¹ Voir à ce sujet, le rapport thématique de la Cour des comptes consacré à la protection de l'enfance, septembre 2009, page 121.

² Le taux d'occupation ne peut atteindre 100%, pour garantir la capacité d'accueil d'urgence, et tenir compte des contraintes inhérentes à l'accueil d'un public particulièrement difficile (notamment le renouvellement des placements dont la durée est limitée, les fugues, les incarcérations, etc.).

Coût des mesures judiciaires par journée ou par acte
(en euros)

	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision actualisée	2010 Prévision	2011 Cible
Prix de journée d'une mesure de milieu ouvert, d'enquête sociale ou d'investigation et d'orientation éducative (secteur public)	9,9	10,1	10,4	10,2	10,2
Prix d'une mesure d'investigation et orientation éducative (secteur associatif habilité)	3 042	3 215	3 304	3 252	3 252
Prix d'une journée de placement en établissement de placement éducatif UEHC (secteur public)	467	506	482	480	480
Prix d'une journée de placement collectif mineurs délinquants hors CER et CEF (secteur associatif habilité)	193	173	173	173	173
Prix d'une journée de placement CER (secteurs public et associatif habilité)	465	490	516	513	513
Prix d'une journée de placement CEF (secteurs public et associatif habilité)	642	633	637	636	636

Source : PAP Justice PLF 2010

c) Une amélioration de la qualité de la prise en charge

Enfin, la DPJJ met en œuvre une politique d'amélioration de la prise en charge, axée sur l'objectif de réinsertion des mineurs délinquants et de lutte contre la récidive. Cette politique se traduit notamment par un accroissement du nombre d'heures hebdomadaires d'activités socio-éducatives proposées aux mineurs détenus ainsi que par une amélioration du taux d'inscription des mineurs dans un dispositif d'insertion ou de formation. A terme, tous les mineurs confiés au pénal à la PJJ devront se voir proposer une activité (voir *infra*).

Ces efforts semblent se traduire par un accroissement de **la part des jeunes pris en charge au pénal qui n'ont ni récidivé, ni réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites** dans l'année qui suit la clôture de la mesure : alors que ce taux était de 63 % en 2007, il passe à **64 % en 2009**. Le projet annuel de performance annexé au PLF 2010 fixe un objectif de 68 % en 2010.

En outre, d'après les informations communiquées à votre rapporteur par M. Philippe-Pierre Cabourdin, directeur de la PJJ, 60 % des mineurs ayant passé au moins quatre mois en centre éducatif fermé ne récidivent ni ne réitérent dans le courant de l'année. Compte-tenu des mineurs particulièrement difficiles qui font l'objet d'un placement en CEF, ce taux est encourageant.

B. UN BUDGET CARACTÉRISÉ PAR UN REDÉPLOIEMENT DES CRÉDITS VERS LES MINEURS DÉLINQUANTS

1. Un choix politique fort

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a posé le principe de la compétence du département en matière d'aide sociale à l'enfance. La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a réaffirmé le rôle central du conseil général en matière de protection de l'enfance en danger.

Comme le constate la Cour des comptes dans un rapport thématique consacré à la protection de l'enfance et publié le 30 septembre 2009, « avec la décentralisation opérée par la loi du 22 juillet 1983, le choix a été fait de tracer **une frontière subtile entre les compétences exercées par les départements et celles qui continuent de relever de l'Etat**. On aurait pu concevoir un système décentralisant la protection administrative aux départements et laissant aux services de l'Etat la compétence en matière de protection judiciaire. Mais le législateur a préféré confier au département non seulement la protection administrative, sous le terme d'aide sociale à l'enfance, mais aussi la mise en œuvre des mesures de protection judiciaire. Seules les mesures confiées au secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, les mesures d'investigation et les mesures de protection des jeunes majeurs fondées sur le décret du 18 février 1975 restent de la compétence de l'Etat »¹.

De fait, PJJ et conseils généraux ont exercé une compétence concurrente en matière de mise en œuvre des mesures judiciaires de protection.

Cependant, **la part des mesures civiles prises en charge par la PJJ est très minoritaire**. Selon l'Observatoire national de l'enfance en danger, au 31 décembre 2006, la PJJ assurait l'exécution de 438 des 114.708 mesures judiciaires de placement (moins de 0,4 %) et 8.045 des 112.271 mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) (environ 7 %)².

Comme l'a constaté la Cour des comptes dans le rapport précité, le niveau d'intervention de la PJJ est néanmoins variable selon les départements et ne semble pas dépendre d'un critère préétabli. Dans le Loiret et à Paris, elle n'intervient presque pas ; dans d'autres départements, les juges continuent de la solliciter. Généralement, la PJJ constitue un recours pour des mesures concernant les adolescents difficiles ou déjà connus de ses services au titre d'une affaire pénale³.

¹ Cour des comptes, rapport public thématique, « la protection de l'enfance », septembre 2009, page 2.

² Chiffres cités par la Cour des comptes dans le rapport précité, page 48.

³ Rapport précité, page 48.

En juin 2002, la commission d'enquête sénatoriale sur la délinquance des mineurs, présidée par notre ancien collègue Jean-Pierre Schosteck et dont le rapporteur était notre collègue Jean-Claude Carle, avait souhaité que le secteur public de la PJJ se consacre exclusivement à la prise en charge des mineurs délinquants et que le secteur associatif habilité par la PJJ soit incité à s'investir davantage au pénal¹.

L'expérimentation conduite sur le fondement de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales visait à supprimer toute intervention de la PJJ au civil et à confier au département l'intégralité des mesures civiles, hors investigation. Une convention avait été conclue en ce sens avec les trois départements de l'Aisne, de la Haute-Corse et du Loiret.

Toutefois, prenant appui sur les orientations définies par le troisième Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008, la DPJJ a décidé de généraliser cette évolution avant que le bilan de l'expérimentation puisse être tiré.

Celle-ci a été traduite dans le projet stratégique 2008-2011 de la PJJ, dont le second axe assigne à la DPJJ le renforcement de son intervention en direction des jeunes confiés au pénal.

Pour Mme Michèle Alliot-Marie, garde des Sceaux, entendue par votre commission le 10 novembre 2009, il s'agit là d'une **clarification** des missions qui permettra à chacun de se recentrer sur son cœur de métier.

Au-delà de ses seules implications financières (voir *infra*), cette évolution a suscité **des inquiétudes**, notamment de la part des magistrats de la jeunesse qui font valoir que la frontière séparant mineurs en danger et mineurs délinquants est souvent ténue². A cet égard, le suivi du parcours de 2000 à 2006 de mineurs poursuivis en 2006 a montré qu'un peu plus de 30 % des mineurs poursuivis étaient connus au civil et que 25 % d'entre eux avaient été connus au civil avant d'être connus au pénal. Or, la double compétence de la PJJ, au civil et au pénal, présente l'avantage de permettre une continuité des suivis (en permettant par exemple la poursuite dans un cadre civil et par une même équipe du suivi d'un jeune commencé dans le cadre pénal) et la complémentarité des savoir-faire.

A l'inverse, la DPJJ souligne la nécessité d'éviter que des mineurs en danger ne côtoient des mineurs délinquants au sein d'une même structure. La continuité de la prise en charge des jeunes doit s'effectuer grâce à une bonne articulation entre les services de l'Etat, les associations et les services d'aide sociale à l'enfance.

¹ *Délinquance des mineurs, La République en quête de respect, Jean-Pierre Schosteck, président, Jean-Claude Carle, rapporteur, rapport n° 340 (2001-2002), page 185.*

² *C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles la commission présidée par M. André Varinard s'est prononcée en faveur du maintien, au civil et au pénal, de la double compétence du juge des enfants.*

2. Une évolution qui se traduit par un redéploiement des crédits en faveur de la prise en charge des mineurs délinquants

En 2010, le budget de la PJJ diminuera globalement de 1 %, conformément aux orientations définies dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 du 9 février 2009. Cette diminution se traduira par une perte réelle de 140 ETPT.

Néanmoins, cette orientation générale se traduira, pour la seconde année consécutive, par un important redéploiement de crédits en faveur de l'action n° 1 : « mise en œuvre des mesures judiciaires relatives aux mineurs délinquants », qui représente désormais près de 72 % des crédits alloués à la PJJ.

Ainsi, les crédits affectés à la mise en œuvre des mesures judiciaires relatives aux mineurs délinquants **augmenteront de 13 %** en 2010, tandis que ceux consacrés à la mise en œuvre des mesures judiciaires relatives aux mineurs en danger et aux jeunes majeurs **diminueront de près de moitié**.

	Crédits de paiement ouverts en LFI 2009	Crédits de paiement demandés en LFI 2010	Évolution
Action n° 1 : mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	487.851.645	551.889.685	+ 13 %
Action n° 2 : mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	146.266.241	73.569.809	- 50 %
Action n° 3 : soutien	110.794.044	117.601.807	+ 6 %
Action n° 4 : formation (ENPJJ)	39.245.921	33.752.293	- 14 %
Total	784.157.851	776.813.594	- 1 %

Source : PLF 2010

Ce redéploiement s'inscrit dans une évolution entamée depuis l'an passé. En 2009 déjà, les crédits de paiement alloués à la prise en charge des mineurs délinquants **avaient augmenté de 18 %**, tandis que ceux alloués à la prise en charge des mineurs en danger et des jeunes majeurs **avaient diminué de 40 %**.

Sur la période **2008-2010**, les crédits consacrés à la mise en œuvre des mesures judiciaires relatives aux mineurs délinquants **augmentent de 32 %**, tandis que ceux consacrés à la mise en œuvre des mesures de protection concernant les mineurs en danger et les jeunes majeurs **diminuent de 70 %**.

Il convient néanmoins de préciser qu'à l'exception des CER, des CEF et des EPM, – structures publiques n'accueillant que des mineurs délinquants –, les services et personnels de la PJJ ne sont pas spécialisés et réalisent indifféremment des mesures pénales et civiles. Il en va de même pour les éducateurs, psychologues et assistants de services sociaux affectés en milieu ouvert. Pour des questions de lisibilité, l'ensemble des crédits des structures polyvalentes du secteur public sont inscrits sur l'action n° 1. Les crédits inscrits sur l'action n° 2 ne regroupent donc que les crédits relatifs aux seules mesures civiles réalisées par le secteur associatif habilité (mesures d'investigation, protection des jeunes majeurs).

A terme, l'Etat n'aura plus vocation à prendre en charge financièrement au civil que **les mesures d'investigation, qui demeureront de sa compétence**. La fin des prises en charge au civil et le « recentrage » des unités du service public de la DPJJ et de celles du secteur associatif qu'elle habilita permettra de redéployer les effectifs afin de disposer :

- pour les unités éducatives d'activité de jour, d'une capacité permanente de prise en charge de 24 mineurs ;

- pour les unités éducatives de milieu ouvert, du renfort d'un agent pour 18 mineurs ;

- pour les hébergements, d'un treizième puis d'un quatorzième éducateur.

La DPJJ prévoit de redéployer ses effectifs de la façon suivante :

*Tableau de consommation en ETPT par fonction
(en prévision d'emplois financés)*

Fonctions	2009	2010	Évolution
Milieu ouvert	3.134	2.961	- 173
Centre éducatif fermé (CEF)	190	213	+ 23
Autres hébergements	1.993	2.042	+ 49
Établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM)	298	264	- 34
Insertion	866	971	+ 105
Autres fonctions (soutien, formation)	2.166	2.056	- 110
TOTAL	8.647	8.507	- 140 ETPT

Source : DPJJ

3. La fin programmée de la protection judiciaire des jeunes majeurs

Depuis l'abaissement de l'âge de la majorité, les jeunes majeurs (de 18 à 21 ans) peuvent bénéficier d'un double régime de protection, sur le fondement d'une décision du juge des enfants (décret du 18 février 1975) ou du président du conseil général (article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles).

Jusqu'en 2005, les juridictions et les services de la PJJ avaient une pratique extensive du dispositif de protection judiciaire. En 2005, les jeunes majeurs en hébergement dans le secteur associatif absorbaient 40 % des dépenses de ce secteur alors qu'ils ne représentaient que 4 % des jeunes suivis. La pertinence de cette prise en charge prêtait à discussion car en l'espèce, **l'intervention du juge n'apparaissait plus justifiée**, comme pour les mineurs en danger, **par l'atteinte portée aux prérogatives des titulaires de l'autorité parentale**.

En outre, les majeurs âgés de moins de 21 ans « *confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre* »¹ disposent de la possibilité de conclure un **contrat jeune majeur** avec le service d'aide sociale à l'enfance du conseil général.

La PJJ a décidé de réduire les prises en charge de jeunes majeurs qu'elle finançait. Une circulaire du 21 mars 2005 a invité les directeurs de services à vérifier la pertinence des motifs invoqués pour demander la prise en charge de jeunes majeurs. Les crédits alloués par la PJJ au secteur associatif pour la prise en charge des jeunes majeurs sont passés de 114 millions d'euros en 2005 à 58 millions d'euros en 2007 et devraient être ramenés à moins de 16 millions d'euros en 2009. De leur côté, les départements ont continué de prendre en charge des jeunes majeurs sans qu'un véritable effet de transfert puisse être enregistré².

Dans le cadre du recentrage des missions de la PJJ sur les mineurs ayant commis des actes de délinquance, le budget 2010 prévoit une poursuite de la diminution du financement de la prise en charge des jeunes majeurs par la PJJ, dans l'objectif d'une extinction de ce dispositif à la fin de l'année 2011. De plus, la procédure pour **l'abrogation du décret n° 75-96 du 18 février 1975** fixant les modalités de mise en œuvre de la protection judiciaire des jeunes majeurs a été engagée.

Comme l'a fait observer à votre rapporteur M. Philippe-Pierre Cabourdin, directeur de la PJJ, la question de la prise en charge de ces jeunes majeurs relève d'une **réflexion plus globale sur la situation des 16-25 ans qui est actuellement menée par le Haut Commissaire à la jeunesse**. Le ministère de la Justice a engagé avec ce dernier un travail conjoint tendant à la redéfinition du champ des compétences des différents acteurs concernés par la prise en charge des jeunes majeurs (direction générale des collectivités locales, direction générale de l'action sociale, conseil national des missions locales).

¹ Article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles.

² Cour des comptes, rapport précité, page 30.

L'extinction de la prise en charge des jeunes majeurs par la PJJ **ne concerne que les adolescents qui étaient suivis par la PJJ au civil**. Les jeunes suivis au pénal peuvent en revanche continuer à faire l'objet d'une prise en charge par la PJJ après leur majorité dans certaines conditions :

- d'une part, les sursis avec mise à l'épreuve peuvent perdurer au-delà de la majorité légale ;

- d'autre part, l'article 16 *bis* de l'ordonnance du 2 février 1945 permet aux juridictions pour enfants d'ordonner la poursuite du placement d'un mineur, au-delà de sa majorité, si celui-ci en fait la demande.

Néanmoins, la commission présidée par M. André Varinard a préconisé la suppression de ces dernières dispositions, tout en optant pour la possibilité de prolonger les mesures de placement et de milieu ouvert pendant un an au-delà de la majorité¹.

Votre commission considère que les conséquences de ces évolutions doivent être évaluées avant d'être mises en œuvre. Comme les années passées, elle forme le vœu que seul l'intérêt de ces jeunes majeurs soit pris en compte et qu'ils puissent bénéficier, sur l'ensemble du territoire national, d'une prise en charge de qualité.

II. UNE MODERNISATION EN COURS

Depuis quelques années, la DPJJ s'est engagée dans une démarche de modernisation qui se traduit par d'importantes restructurations en interne, par une évolution des métiers et par le développement de l'évaluation.

A. UNE RÉORGANISATION DES SERVICES

1. Des restructurations territoriales

La DPJJ s'est engagée dans un mouvement tendant à adapter ses structures déconcentrées à des territoires reconnus comme pertinents au regard de ses missions.

Dans un rapport daté de juillet 2003, la Cour des comptes avait noté que le maillage du territoire (15 directions régionales et 100 directions départementales) était peu compatible avec les moyens disponibles et avait contesté l'utilité de maintenir dans tous les départements une direction de plein exercice.

¹ « Adapter la justice pénale des mineurs. Entre modifications raisonnables et innovations fondamentales : 70 propositions », rapport de la commission présidée par le recteur André Varinard, *La Documentation française*, pages 171-172.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, les 15 directions régionales ont cédé la place à **9 directions interrégionales (DIR)**, qui coïncident désormais avec les directions interrégionales des services pénitentiaires¹. Ce mouvement de rapprochement permettra la réalisation d'économies par la mutualisation des moyens.



*Les 9 directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse
(source : site internet du ministère de la Justice)*

120 emplois ont été affectés par cette restructuration. Pour chacun des agents concernés, un plan personnalisé d'accompagnement ainsi qu'une prime de restructuration conséquente ont été mis en place. M. Philippe-Pierre Cabourdin, directeur de la PJJ, a indiqué à votre rapporteur que, mi-novembre 2009, seul un agent concerné par la mise en place des DIR ne disposait pas encore d'une situation stabilisée.

Au cours des années 2010-2011, ce mouvement de restructuration se poursuivra par la transformation des directions départementales en **55 directions territoriales**, dessinées en fonction de territoires pertinents. Ce mouvement s'inscrit dans la continuité de l'expérimentation d'interdépartementalité mise en place en 2003 et de la volonté d'adapter l'organisation infrarégionale de la PJJ afin de rendre plus efficient le pilotage territorial et de parvenir à une meilleure taille critique vis-à-vis des interlocuteurs locaux. Par exemple, le territoire de Belfort, la Haute-Saône et le Doubs représentent un seul et même bassin de délinquance et auront vocation, à ce titre, à être intégrés dans une seule et même direction territoriale. De même, la Corse représente un seul et même territoire en

¹ A une exception près : les départements situés en région Champagne-Ardenne relèvent de la zone grand-est pour la DIRPJJ et de la zone Centre pour la DISP.

matière de délinquance juvénile. En revanche, 8 directions territoriales seront implantées en Île-de-France.

Sur le modèle de la mise en place des DIR, les restructurations impliquées par la mise en place des directions territoriales donneront lieu à des mesures d'accompagnement des 150 agents qui devraient être concernés.

Cette réorganisation territoriale des services déconcentrés de la DPJJ devrait contribuer à améliorer l'adéquation des structures et des capacités d'accueil aux besoins constatés.

Votre rapporteur salue cette évolution tendant à adapter les structures de la PJJ à des territoires d'intervention pertinents. Il regrette néanmoins que la carte des DIR ne coïncide pas avec le ressort des cours d'appel.

2. Des mesures de dialogue social pour répondre aux inquiétudes exprimées par une partie du personnel de la PJJ

L'attention de votre rapporteur a été appelée par un certain nombre de témoignages parus dans la presse au cours du mois de novembre 2009, dans lesquels des cadres et éducateurs de la PJJ faisaient part du malaise que suscitent parmi eux les restructurations et évolutions en cours. Les syndicats que votre rapporteur a entendus lui ont également fait part de leurs inquiétudes face au rythme soutenu des transformations, qui ne laissent pas aux personnels le temps nécessaire pour assimiler et comprendre ces réformes.

Votre rapporteur a souhaité interroger Mme Michèle Alliot-Marie, garde des Sceaux, lors de l'audition de cette dernière par la commission des lois le mardi 10 novembre 2009, sur les mesures de dialogue social que celle-ci entendait mettre en œuvre afin de répondre à ces inquiétudes.

Mme Michèle Alliot-Marie, garde des Sceaux, a tout d'abord rappelé que les changements institutionnels suscitaient toujours des interrogations, voire des craintes, chez les personnels affectés par ces restructurations. A cet égard, elle a réaffirmé que chaque agent concerné par ces réformes ferait l'objet d'un plan d'accompagnement personnalisé.

De façon plus large, elle a rappelé que le projet stratégique national 2008-2011 de la PJJ avait été élaboré en associant les cadres territoriaux et les syndicats, et qu'il avait reçu un avis favorable (13 voix pour, 7 voix contre) du comité technique paritaire central.

Enfin, elle a indiqué avoir elle-même rencontré l'ensemble des cadres territoriaux de la PJJ au début du mois de novembre et que le directeur de la PJJ rencontrerait prochainement sur le terrain chaque directeur de service. La création d'un observatoire des conditions de travail et des relations sociales à la PJJ a été adoptée en comité technique paritaire le 3 novembre 2009 et une charte du dialogue social devrait être élaborée prochainement.

B. UNE ÉVOLUTION DES MÉTIERS

1. Une modernisation de la gestion des ressources humaines et de la formation

a) La diversification des modes de recrutement des éducateurs

L'administration de la protection judiciaire de la jeunesse a diversifié les modes de recrutement des éducateurs afin de privilégier la motivation pour le travail social plutôt que les connaissances théoriques de candidats surdiplômés.

Depuis 2004, la DPJJ a introduit des concours dits « de troisième voie » et un concours sur titres, réservé aux titulaires du diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé, pour le recrutement des éducateurs.

Cinq ans après l'introduction de ces modes de recrutement, le bilan de cette diversification est mitigé. Le nombre d'inscrits aux concours sur titres et troisième voie demeure limité au regard du nombre de postes offerts. Le niveau des candidats se présentant au concours de troisième voie demeure faible, à l'écrit comme à l'oral. Ces deux voies d'accès ont toutefois permis de recruter, entre 2005 et 2009, plus de 28 % des éducateurs (hors liste d'aptitude et examen professionnel), soit 324 éducateurs sur un total de 1.151 sur la même période.

De façon générale, le métier d'éducateur demeure mal connu et la DPJJ tente, depuis 2007, d'améliorer la publicité de ses concours en modernisant et en ciblant davantage les annonces auprès d'un public proche des métiers recherchés. Néanmoins, les lauréats privilégient l'affectation géographique et n'hésitent pas à renoncer au bénéfice du concours lorsque les postes proposés ne leur conviennent pas. De ce fait, les postes proposés chaque année au concours d'éducateur sont rarement pourvus en intégralité.

Pour faire face à ces difficultés, la DPJJ est autorisée, depuis 2003, à recruter des contractuels dans la limite de 10 % de ses effectifs budgétaires. Cette souplesse permet notamment aux établissements de placement de pallier les effets des vacances durables de postes.

Ces agents contractuels sont encouragés à passer les concours permettant de les intégrer dans les cadres de fonctionnaires de la DPJJ. En 2009, 105 d'entre eux ont été reçus au concours d'éducateur.

En outre, dans le cadre de l'examen professionnel, la validation des acquis professionnels permet aux agents techniques d'éducation de devenir éducateur.

De façon plus générale, le « recentrage » de la PJJ sur la prise en charge des mineurs délinquants a des conséquences importantes sur **la « culture » et les conditions d'exercice du métier d'éducateur** ainsi que sur les compétences mises en œuvre pour l'exercer. En outre, la mise en œuvre de la mesure d'activité de jour, tant en milieu ouvert qu'en hébergement, se

traduit par un renforcement quantitatif et qualitatif de la prise en charge des mineurs délinquants.

Afin d'accompagner le développement de ces nouvelles compétences, les possibilités d'accès au corps (de catégorie A) des chefs de service éducatif seront assouplies.

b) Une modernisation des emplois

Parallèlement à la redéfinition de ses missions, la PJJ s'est engagée depuis quelques années dans un mouvement de modernisation de ses emplois.

La **réforme du statut de la filière de direction** a été mise en œuvre avec la publication de deux décrets, le 24 mai 2005, portant statut particulier du corps des directeurs des services de la PJJ et relatifs aux statuts d'emploi des directeurs territoriaux et des directeurs fonctionnels de la PJJ. Elle prévoit un allongement de la durée de formation (deux ans au lieu d'un an), afin de tenir compte des nouveaux impératifs de rigueur assignés à la PJJ. Depuis 2008, la DPJJ a entrepris de réexaminer ce statut afin, notamment, de l'adapter aux évolutions de l'organisation territoriale des services déconcentrés de la PJJ. A terme, une classification simplifiée autour de deux catégories d'emplois, l'emploi de **directeur interrégional** et l'emploi de **directeur fonctionnel** de la PJJ se substituera à la classification actuelle. L'emploi de directeur fonctionnel remplacera à la fois l'emploi de directeur territorial et les emplois de directeurs fonctionnels des premier, deuxième et troisième groupes. Une grille indiciaire unique sera créée. Parallèlement, le dispositif indemnitaire de la filière de direction, mis en place au 1^{er} janvier 2009 et destiné à prendre en compte l'extension des missions des directeurs de la PJJ due à la réforme de l'administration territoriale, a permis une revalorisation d'environ 30 % des montants versés.

En outre, en 2008, le ministère de la Justice a créé un nouveau statut d'emploi de **conseiller d'administration** pour offrir des débouchés à certains fonctionnaires de catégorie A occupant des emplois à haut niveau de responsabilité ou d'expertise. Depuis le 1^{er} janvier 2009, la PJJ dispose de 15 emplois de cette nature.

La PJJ envisage par ailleurs la mise en place au 1^{er} janvier 2010 d'une nouvelle fonction de cadre intermédiaire, complémentaire de celle de directeur de service, baptisée **responsable d'unité éducative (RUE)**. Elle sera assurée par les directeurs de service actuellement responsables d'une unité éducative et par les chefs de services éducatifs fonctionnels, professeurs techniques et conseillers techniques de service social qui le souhaiteront. Ainsi, un directeur de service dirigera au moins deux unités, lesquelles seront chacune placées sous les ordres d'un RUE. Le directeur sera responsable du pilotage de la structure tandis que le RUE se concentrera sur l'encadrement des équipes éducatives.

Enfin, le **plan d'intégration des agents techniques d'éducation (ATE) dans le corps des éducateurs** devrait arriver à échéance à la fin de l'année 2010, avec pour double conséquence l'extinction du corps des ATE et la promotion d'un corps de catégorie C en catégorie B.

c) Une réforme de la formation

La diversification des recrutements et l'évolution des missions confiées à la PJJ doivent permettre de trouver une meilleure adéquation entre les profils recrutés et les prises en charge de publics multiples et difficiles. Cela suppose une individualisation plus poussée des parcours de formation, notamment pour les personnes recrutées par la troisième voie ou après reconnaissance des acquis de l'expérience, qui ont besoin avant tout d'une formation d'adaptation.

La nouvelle **école nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ)**, ouverte à Roubaix en octobre 2008, s'attèle à cette tâche.

Les enseignements sont dispensés en respectant les trois modalités pédagogiques que sont l'alternance, le parcours individualisé et la pluri-professionnalité :

- en plus des formations théoriques dispensées à l'ENPJJ, les élèves sont placés en stage dans des unités avant d'être mis en situation opérationnelle à chaque étape de leur progression ;
- les formations sont adaptées aux parcours antérieurs des stagiaires ;
- enfin, les formations communes aux différents corps sont privilégiées, dans l'objectif d'améliorer l'efficacité de la prise en charge pluridisciplinaire des mineurs délinquants.

L'école assure la prise en charge, en deux ans, des formations statutaires des éducateurs issus du concours externe et interne, ainsi que la formation issue du recrutement diversifié (recrutement par la troisième voie, diplômés d'Etat, liste d'aptitude et examens professionnels). Elle assure également la formation statutaire des directeurs des services. En outre, pour répondre aux besoins de formation des agents en poste ou récemment nommés, l'ENPJJ propose des formations d'adaptation aux agents des autres corps travaillant à la PJJ (adjoints administratifs, secrétaires administratifs, assistantes sociales, etc.).

En 2008, l'ENPJJ a dispensé 39.099 journées de formation statutaire, pour un effectif global de 1.230 stagiaires.

Enfin, l'ENPJJ a mis en place une classe préparatoire intégrée pouvant préparer 25 jeunes remplissant les conditions (bac + 2) pour s'inscrire au concours d'éducateur 2009. 15 de ces 25 étudiants ont été admissibles et 9 ont été reçus au concours d'éducateur 2009.

2. Le renforcement de la prise en charge éducative des mineurs délinquants

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Philippe-Pierre Cabourdin, directeur de la PJJ, a indiqué que la démarche de modernisation dans laquelle est inscrite la DPJJ devait également se traduire par un changement des pratiques professionnelles, et notamment un renforcement de la prise en charge éducative des mineurs délinquants. Constatant que 20 % des mineurs suivis à l'heure actuelle au pénal par la PJJ n'avaient aucune activité, il a estimé qu'à terme, l'ensemble des jeunes devraient se voir proposer une inscription dans un dispositif d'insertion.

Les services d'activité de jour et d'insertion existant à l'heure actuelle disposent d'une capacité de prise en charge d'un peu moins de 2.600 mineurs.

Ce secteur fait l'objet d'une réforme en profondeur, dans le prolongement de la mise en place de la mesure d'activité de jour qu'a créée la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

La mesure d'activité de jour consiste « *dans la participation du mineur à des activités d'insertion professionnelle ou scolaire, soit auprès d'une personne morale de droit public, soit auprès d'une personne morale de droit privé exerçant une mission de service public ou d'une association habilitées à organiser de telles activités, soit au sein du service de protection judiciaire de la jeunesse auquel il est confié* » (article 16 *ter* de l'ordonnance du 2 février 1945).

Cette mesure s'adresse principalement aux adolescents déscolarisés ou en rupture de formation qui ne bénéficient plus des dispositifs d'insertion et de formation de droit commun. La création de cette mesure d'activité de jour permet aux services d'insertion de la DPJJ d'intervenir dans le cadre d'une mesure judiciaire spécifique, alors qu'ils intervenaient précédemment en complément d'autres mesures judiciaires, de placement ou de milieu ouvert.

De nouvelles modalités d'exécution de cette mission ont été définies et validées au niveau national avec les partenaires sociaux. Elles conduisent à distinguer une mission « accueil accompagnement » et un module « acquisitions ».

L'application de ce nouveau dispositif à partir de 2009 devrait conduire à une adaptation de l'ensemble des services, qui auront la responsabilité de mettre en œuvre des activités de jour adaptées à l'âge et à la situation de l'ensemble des mineurs pris en charge. Ces derniers se verront proposer des séquences de socialisation, de bilan scolaire et professionnel ainsi que de construction d'un projet professionnel, sur la base de 48 heures mensuelles et dans le cadre d'un emploi du temps défini. Au terme d'une durée variable en fonction de l'évolution du mineur, celui-ci sera orienté vers un dispositif de droit commun s'il est en mesure de l'intégrer. A défaut, il sera

orienté vers le module des acquisitions organisé par les unités éducatives d'activité de jour.

La mise en place de cette prise en charge éducative renforcée permettra d'éviter notamment qu'à l'issue d'une mesure de placement dans un établissement ou d'une période de détention, les mineurs ne soient brutalement livrés à eux-mêmes si aucune proposition structurée n'est mise en place.

A terme, cette orientation conduira à la baisse du nombre de jeunes suivis par éducateur¹.

C. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION

Les efforts engagés depuis quelques années par la DPJJ pour mieux évaluer la qualité de la prise en charge des mineurs trouvent un aboutissement dans la mise en place, à partir de 2010, d'une « force d'audit » permanente d'une centaine de personnes.

1. La réalisation d'études et d'audits ponctuels

Le ministère de la Justice réalise régulièrement des études et des audits ponctuels qui ont notamment porté sur les centres éducatifs fermés (2006), les activités de jour (2006) ou les centres éducatifs renforcés (2007).

Pour étoffer la réflexion de la commission présidée par le recteur André Varinard sur la réforme de l'ordonnance de 1945, l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse a mené en avril 2008 une enquête auprès de 331 mineurs sous main de justice sur la façon dont ils perçoivent cette dernière.

Il en ressort que les mineurs identifient bien le rôle du juge des enfants selon qu'il intervient au titre de l'assistance éducative ou au titre de l'enfance délinquante. En revanche, ils ne comprennent guère la terminologie retenue en matière de justice pénale (admonestation, liberté surveillée). L'étude met également en évidence une demande de fonctionnement cohérent avec des réponses graduées, du moins contraignant au plus coercitif. Enfin, la rencontre avec des adultes « contenant et disponibles » est ressentie comme un élément important favorisant les processus de changement.

2. La mise en place d'instruments d'évaluation permanente

Décidée en 1996, la mise en place d'un **panel de mineurs**, instrument de suivi des parcours des mineurs et de mesure de la réitération, n'a commencé à recevoir une application qu'au début de l'année 2007.

¹ Voir la réponse du ministère de la justice, publiée au JO Sénat du 1^{er} octobre 2009, à la question écrite n° 08183 de M. Jacky Le Menn.

Ce panel permet d'observer tous les mineurs nés entre un 1^{er} et un 15 octobre dont l'institution judiciaire a eu à connaître, jusqu'à leur vingt-et-unième année en assistance éducative et tant que les faits commis sont antérieurs à leur majorité s'agissant des mineurs délinquants (ce qui représente environ 4 % de l'ensemble des mineurs suivis par la justice, soit 12.000 personnes). Les données prises en compte ne sont pas seulement judiciaires, mais aussi sociodémographiques (situation familiale et scolaire).

Cet instrument devrait permettre d'évaluer l'impact des décisions judiciaires sur la trajectoire du mineur, et notamment les effets de la prise en charge éducative.

Le suivi du parcours de 2000 à 2006 de mineurs poursuivis en 2006 a ainsi montré qu'un peu plus de trois sur dix des mineurs poursuivis étaient connus au civil et qu'un sur quatre avait été connu au civil avant d'être connu au pénal.

La DPJJ a par ailleurs construit des logiciels d'enquêtes électroniques permettant de disposer de données qualitatives sur trois thèmes :

- les réponses d'un échantillon de magistrats du siège et du parquet sur la qualité des mesures d'investigation (respect des délais, fiabilité des informations, qualité des préconisations, réalité des mises en œuvre) ;

- le devenir des mineurs un an après leur sortie d'un centre éducatif fermé (situation juridique, sociale, de logement et d'insertion scolaire ou professionnelle) ;

- le déroulement des conventions de parrainage instituées par M. Pascal Clément, lorsqu'il était garde des Sceaux.

3. La création d'une « force d'audit » permanente

En 2008, 60 contrôles d'établissements du secteur public ou de services du secteur associatif habilité par la DPJJ ont été effectués sur l'ensemble des régions, soit par des agents de la PJJ, soit conjointement avec les conseils généraux. Ces contrôles sont réalisés par des agents des directions territoriales de la PJJ, appartenant aux corps des directeurs ou des attachés, désignés à cet effet mais exerçant par ailleurs d'autres tâches d'encadrement. Il n'y avait donc pas en 2008 d'effectifs dédiés à cette mission dans les services déconcentrés.

Dans son rapport thématique consacré à la protection de l'enfance, la Cour des comptes a constaté que *« les rares contrôles d'établissements et services [réalisés par la PJJ] restent centrés sur le secteur public, de moins en moins impliqué dans la prise en charge des mineurs en danger. Ainsi, entre 2002 et 2007, 70 % des 39 contrôles de l'inspection concernaient des établissements du secteur public. Au rythme actuel, un établissement du secteur associatif sera contrôlé en moyenne tous les vingt-six ans. Seule la DRPJJ du Centre est particulièrement engagée dans la démarche, en termes de méthodologie notamment, mais selon un rythme qui reste insuffisant*

(6 contrôles annuels pour 128 structures). La plupart de ces contrôles portent sur les établissements d'hébergement : les services de milieu ouvert sont rarement contrôlés. Le contrôle est lié le plus souvent à un incident, à une situation financière dégradée ou à la demande d'un tiers, notamment le département »¹. Aussi la Cour a-t-elle salué la décision prise par la DPJJ de renforcer en son sein la pratique du contrôle.

En effet, l'un des axes du projet stratégique national de la PJJ pour 2008-2011 est de garantir à l'autorité judiciaire, aux usagers et aux citoyens, par le contrôle, l'audit et l'évaluation, la qualité de l'aide aux décisions et celle de la prise en charge dans les services publics ou associatifs habilités par la DPJJ.

A cette fin, la DPJJ met en place **une « force d'audit » composée**, à terme, **d'une centaine de cadres** placés sous l'autorité des directeurs interrégionaux. 70 auditeurs sont déjà en poste dans les directions interrégionales de la PJJ. En 2010, 30 auditeurs supplémentaires seront formés.

L'objectif est de parvenir, chaque année à la réalisation d'une procédure de vérification pour 20 % de l'ensemble des structures, de telle sorte que les établissements et les services habilités fassent l'objet d'un audit **en moyenne tous les cinq ans**. L'audit permettra de s'assurer de la bonne mise en œuvre des pratiques éducatives, d'identifier les bonnes pratiques et permettra de fournir aux magistrats une base d'information sur les projets pédagogiques de chaque établissement et sur l'adéquation des profils des mineurs qu'ils souhaitent y placer.

La DPJJ se fixe comme objectif de réaliser **au moins la moitié de ces audits conjointement avec les services des conseils généraux**. A cette fin, quatre conventions ont été signées et une quinzaine d'autres sont actuellement en délibération dans les assemblées des collectivités concernées. Les auditeurs des conseils généraux pourront être formés à l'ENPJJ.

III. DES PERSPECTIVES DE RÉFORME

En réaffirmant, à travers la mise en œuvre de son projet stratégique national, sa compétence de pilotage sur l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs, la PJJ est appelée à redéfinir et à renforcer ses liens avec l'ensemble des acteurs intervenant dans la prise en charge des enfants et des adolescents. La redéfinition de ces relations concerne au premier chef les conseils généraux.

En outre, la DPJJ, compétente en matière de conception des normes et des cadres d'organisation de la justice des mineurs, jouera un rôle central dans l'élaboration du projet de code de justice pénale des mineurs, qui pourrait être examiné par le Parlement à partir du second semestre 2010.

¹ Rapport précité, page 94.

A. DES PARTENARIATS À RENFORCER

1. Des relations avec les conseils généraux à redéfinir

La décision de recentrer la PJJ sur la seule prise en charge des mineurs délinquants doit permettre une clarification des rôles de chacun ainsi que la réaffirmation d'une plus grande complémentarité entre l'action menée par les conseils généraux en matière de protection de l'enfance en danger et les mesures de prise en charge des mineurs délinquants mises en œuvre par la PJJ. De fait, **cette évolution est loin d'être neutre pour les conseils généraux** appelés, à terme, à prendre en charge l'intégralité des mesures judiciaires de protection. Deux questions doivent à cet égard être distinguées : celle de l'impact financier de ces orientations sur les budgets des départements, d'une part, et celle de la définition de partenariats entre services d'aide sociale à l'enfance et services déconcentrés de la PJJ, d'autre part.

a) Un désaccord persistant sur la question du financement

Dans la contribution écrite qu'elle lui a fait parvenir, l'Assemblée des départements de France (ADF) a fait part à votre rapporteur de ses plus vives inquiétudes concernant l'importante diminution des crédits consacrés par la PJJ à la prise en charge des mineurs en danger et des jeunes majeurs.

Lorsque la commission d'enquête sénatoriale sur la délinquance des mineurs avait préconisé, en juin 2002, le recentrage de la PJJ sur la prise en charge des seuls mineurs délinquants (voir *supra*), elle avait considéré que, « *selon les règles fondatrices de la décentralisation, ce transfert de compétences [devrait] s'accompagner des transferts de moyens correspondants* »¹.

L'article 27 de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance a créé un fonds national de financement de la protection de l'enfance au sein de la caisse nationale des allocations familiales, destiné à compenser les charges résultant pour les départements de l'extension de leur compétence en matière de protection sociale et d'aide sociale à l'enfance².

Néanmoins, deux ans et demi après l'entrée en vigueur de cette loi, le décret portant création de ce fonds n'a pas été publié.

Par une délibération en date du 6 octobre, le Bureau de l'Assemblée des départements de France (ADF) a autorisé son président à introduire devant le Conseil d'Etat un **référé-injonction** de prendre ce décret à l'encontre du Premier ministre et du ministre des affaires sociales.

¹ Rapport précité, page 186.

² Le champ de cette loi du 5 mars 2007 est beaucoup plus large que la seule question de la mise en œuvre des mesures judiciaires de protection. Il concerne notamment la création des observatoires départementaux de la protection de l'enfance et des cellules de recueil, de traitement et d'évaluation d'informations.

En réponse, le Premier ministre a fait valoir que, plutôt que de doter un fonds dont le niveau d'abondement année par année serait source de querelle entre Etat, sécurité sociale et collectivités locales, le Gouvernement préférerait recentrer son intervention sur d'autres volets des politiques sociales départementales.

Considérant cette réponse comme un refus opposé par le Premier ministre à sa requête, l'ADF a, le 10 novembre 2009, autorisé son président à introduire devant le Conseil d'Etat un **recours pour excès de pouvoir contre la décision expresse de rejet du Premier ministre.**

De son côté, le Gouvernement considère que la création du fonds national prévu par l'article 27 de cette loi ne ferait que rendre plus complexes les financements déjà existants et a annoncé que le décret portant création de ce fonds ne serait pas publié¹.

En outre, le Gouvernement estime que la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, en réaffirmant le rôle central du conseil général en matière de prise en charge de l'enfance en danger, **n'a pas opéré de transfert de compétences au profit des départements** puisque la compétence de ces derniers en matière de protection de l'enfance a été affirmée dès les lois de décentralisation de 1982-1983. Il fait valoir qu'en continuant à prendre en charge les mineurs et les jeunes majeurs faisant l'objet d'une mesure judiciaire de protection, la PJJ a, de fait, pris en charge des mesures qui auraient dû être financées par les départements et estime donc ne pas être tenu de compenser financièrement les effets, pour les conseils généraux, de son désengagement.

Enfin, la DPJJ estime le coût de la prise en charge des activités au civil (hors investigations) par la PJJ, tout opérateur confondu (service public et service associatif habilité) à environ 90 millions d'euros en 2008 (contre 111 millions d'euros en 2007) et fait valoir qu'ainsi, **l'activité de la PJJ au civil représente à peine 1,51 % du montant total des dépenses consacrées par l'ensemble des départements à l'aide sociale à l'enfance en 2007**². L'impact sur les budgets des départements du désengagement de l'Etat en matière de prise en charge des mesures judiciaires de protection serait donc limité.

Dans son rapport thématique consacré à la protection de l'enfance, la Cour des comptes adopte un regard assez critique sur le volet financier de la disparition de l'intervention de la PJJ au civil : *« pour compenser ce retrait, les juges des enfants seront conduits à confier à l'ASE ou au secteur associatif un nombre croissant de mesures : le département deviendra l'unique financeur des prises en charge, l'Etat conservant le financement des mesures*

¹ Séance du mardi 23 juin 2009, question orale avec débat n° 44 de Mme Claire-Lise Champion à Mme le secrétaire d'Etat chargée de la famille sur la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

² Localement néanmoins, cette proportion varie entre 0,24% dans les Deux-Sèvres et 14,67% dans les Hautes-Alpes.

d'investigations judiciaires. La charge financière qui en découle, variable selon les départements, n'a pas été évaluée, et les textes n'en prévoient pas la compensation. En effet, le retrait de la PJJ n'est pas considéré comme un transfert de compétence obligeant l'Etat à accorder aux collectivités une compensation sur le fondement de l'article 72 de la Constitution. Il s'agit de la stricte application des mécanismes prévus par la loi de 1986, qui font dépendre la répartition des financements entre l'Etat et les départements d'une décision judiciaire. Si l'on ne peut que prendre acte d'une orientation confirmée dans les lois de finances, ses modalités, qui n'ont pas respecté le principe d'expérimentation prévu par la loi du 13 août 2004¹, restent critiquables »².

Votre commission estime que si une clarification des rôles de chacun peut paraître nécessaire, **il appartient à l'Etat de veiller à ce que les jeunes en danger puissent bénéficier d'une prise en charge et d'un même niveau de protection sur l'ensemble du territoire national**, quel que soit leur département de résidence.

b) Le développement des dispositifs de concertation entre la PJJ et les conseils généraux

Lors de son audition par la commission des lois le mardi 10 novembre 2009, Mme Michèle Alliot-Marie, garde des Sceaux, a indiqué à votre rapporteur qu'elle attachait une grande importance à ce que les décisions des magistrats au profit des enfants en danger puissent être mises en œuvre sans délai et sans mettre en difficulté les finances des conseils généraux. Elle a fait valoir qu'il appartiendrait à la DPJJ, dans le cadre de sa compétence générale de coordination de la justice des mineurs posée par le décret du 9 juillet 2008, de veiller, sur chaque territoire, à la qualité des articulations entre les différentes prises en charge des mineurs. Une circulaire relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de protection de l'enfance, actuellement en préparation, donnera prochainement un certain nombre d'instructions pour que l'institution judiciaire s'implique davantage, aux côtés des conseils généraux, dans la définition d'une véritable politique coordonnée de la protection de l'enfance.

Le développement de dispositifs de concertation avec les conseils généraux n'est pas nouveau.

Ces dispositifs ont tout d'abord été développés sur la base de la démarche dite « de complémentarité », à partir de la fin des années 1980, autour des thèmes suivants :

- la mise en place de dispositifs d'accueil d'urgence : le thème de l'accueil d'urgence fait l'objet de concertations régulières et anciennes dans les départements et a donné lieu à des formalisations diverses selon le contexte local. Aujourd'hui, 75 départements bénéficient d'un dispositif d'accueil d'urgence et 6 ont entamé les démarches nécessaires ;

¹ Voir *supra*.

² Cour des comptes, rapport précité, pages 49-50.

- la participation à des commissions « parcours » ou « cas difficiles », qui sont des instances de concertation pluridisciplinaires centrées sur la recherche de solutions concrètes à la situation individuelle de jeunes rencontrant des difficultés sur le plan comportemental, scolaire ou psychiatrique ;

- enfin, les services de la PJJ sont toujours associés à l'élaboration du volet « enfance » des schémas d'organisation sociale et médico-sociale, dont la plupart sont signés conjointement.

En outre, les services territoriaux de la PJJ contribuent aux instances créées par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance :

- d'une part, les cellules de recueil des informations préoccupantes clarifient les compétences entre les autorités administratives et judiciaires. Début 2009, 45 départements disposaient d'une cellule opérationnelle et 13 travaillaient à son élaboration ;

- d'autre part, les observatoires départementaux de la protection de l'enfance. Encore peu mis en œuvre (21 seulement en 2008), ils constitueront le cadre institutionnel de concertation privilégié. Les services territoriaux de la PJJ y participent aux côtés des juridictions et contribuent à une analyse partagée des besoins des juridictions.

L'ensemble des dispositifs permettant de mieux articuler les actions de l'autorité judiciaire, des services territoriaux de la PJJ et des services d'aide sociale à l'enfance doivent ainsi être encouragés.

A cet égard, la Cour des comptes, après avoir remarqué que les conditions d'exécution des décisions de justice influaient très directement sur les décisions judiciaires elles-mêmes (la plupart des juges des enfants tenant compte, dans leur décision, de la possibilité d'obtenir une exécution effective et rapide), a souhaité dans son rapport thématique de septembre 2009 consacré à la protection de l'enfance, **que l'Etat soit plus attentif aux conditions dans lesquelles les décisions des juges des enfants sont exécutées**. Or, *« les délais d'exécution des décisions judiciaires ne font pas l'objet d'un suivi global fondé sur des méthodes homogènes. Au plan national, la PJJ dispose certes d'indicateurs précis sur les délais d'exécution des mesures et le nombre de mesures en attente. [...] Ces indicateurs ne portent cependant que sur les mesures que la PJJ exécute (au sein de son secteur public) ou qu'elle finance, c'est-à-dire, en dehors des mesures d'investigation, une part très limitée des mesures d'assistance éducative. Au plan local, les délais de mise en œuvre des décisions judiciaires et le nombre de mesures en attente ne sont pas toujours suivis, et, lorsqu'ils le sont, c'est le plus souvent de manière partielle et informelle, en dehors de tout système d'information global »*.

Or, la Cour a pu constater au cours de son enquête que, si certains ressorts ou départements avaient mis en place des dispositifs systématiques de suivi des délais d'exécution, un certain nombre de situations difficiles avaient néanmoins pu être identifiées. La Cour a notamment constaté qu'à Auxerre, par exemple, le délai de prise en charge des mesures de milieu ouvert s'élevait, lors de sa visite, à trois mois en moyenne et que certains placements au foyer de l'enfance n'avaient été exécutés que six mois après la décision judiciaire.

Ces observations plaident en faveur de **la mise en place de mécanismes de régulation adaptés**. En outre, la Cour estime qu'il pourrait être souhaitable de tirer les conséquences de délais excessifs de prise en charge en aménageant la faculté, pour les services de l'Etat, de se substituer au département dans l'exécution des mesures, la charge financière restant à ce dernier¹.

2. Une implication croissante dans les dispositifs de prévention de la délinquance

Depuis plusieurs années, les politiques de prévention de la délinquance ont développé des dispositifs locaux adaptés aux besoins des quartiers en difficulté : zone urbaine sensible (ZUS), contrat urbain de cohésion sociale (CUCS), « plan pilote 25 quartiers » en synergie avec les forces de sécurité sur la prévention de la délinquance, 215 quartiers prioritaires concernés par le « plan espoir banlieue ». Ces dispositifs constituent le cadre territorial dans lequel la PJJ construit ses relations **avec les forces de sécurité**.

Les directeurs territoriaux de la PJJ rencontrent régulièrement leurs homologues de la police ou de la gendarmerie :

- au sein des réunions des conseils départementaux de prévention de la délinquance et des comités départementaux de sécurité ;

- dans le cadre communal, dans les groupes locaux de traitement de la délinquance et des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. En outre, des contacts sont établis avec les responsables des polices municipales.

Enfin, des actions conjointes ou complémentaires peuvent faire l'objet de « fiches actions » dans le cadre des contrats locaux de sécurité.

Depuis 2009, les services territoriaux de la PJJ sont invités, en liaison avec le procureur de la République, à renforcer leur articulation avec les forces de sécurité au niveau départemental.

¹ Cour des comptes, rapport précité, pages 122-123.

En outre, la PJJ a développé des partenariats **avec l'Education nationale** qui se sont traduits par le développement de dispositifs relais (classes et ateliers), qui contribuent à la lutte contre l'échec scolaire et la marginalisation sociale des jeunes. 445 dispositifs ont fonctionné en 2008-2009 (294 classes et 146 ateliers). 22 % des élèves accueillis bénéficient d'une mesure éducative judiciaire (14 % au civil et 8 % au pénal). Ces dispositifs visent à maintenir des jeunes accusant un très fort retard scolaire dans un cursus tendant tout à la fois à l'acquisition des savoirs et à la socialisation des jeunes concernés. En outre, les éducateurs de la PJJ jouent un rôle indispensable dans l'encadrement des internats de réussite éducative en cours de développement (31 projets validés fin janvier 2008).

Enfin, le développement du **parrainage** des jeunes sous main de justice¹ constitue l'une des principales mesures du programme d'action triennal 2009-2011 du ministère de la Justice. Dans le cadre de la « dynamique espoir banlieues », l'objectif est de signer 500 conventions par an au cours des trois prochaines années, 50 % d'entre elles devant concerner des mineurs issus des 215 quartiers de la politique de la Ville.

3. La nécessaire amélioration de la prise en charge des mineurs présentant des troubles mentaux

Bien que le ministère de la Justice ne dispose pas de données chiffrées sur ce point, les jeunes en difficulté confiés à la PJJ au civil ou au pénal présentent souvent des troubles du comportement plus ou moins prégnants qui peuvent nécessiter une prise en charge psychiatrique.

Or, le bilan des relations entre la PJJ et le secteur psychiatrique semble loin d'être satisfaisant à l'heure actuelle, tant en raison d'une **insuffisance de moyens** (manque de services d'hospitalisation psychiatrique suffisamment « contenant » pouvant accueillir ces enfants ou ces adolescents en crise, manque de services d'hospitalisation pour adolescents, inadéquation des services de psychiatrie générale pour le suivi de ces jeunes, etc.) que d'une **faiblesse des articulations**.

En outre, les services éducatifs se montrent parfois réticents à reprendre ces mineurs après résolution de leur crise psychiatrique, notamment lorsque cette crise a été violente ou spectaculaire ou lorsque le suivi impose la poursuite d'un traitement médicamenteux ou de soins ambulatoires.

¹ Le « parrain », cadre ou chef d'entreprise, a pour mission de suivre bénévolement un jeune placé sous protection judiciaire. Les actions de parrainage se déroulent dans le cadre de l'action éducative développée au sein des services de la PJJ. Elles sont formalisées par une convention signée entre le directeur départemental de la protection judiciaire concerné et le parrain. Le dispositif de parrainage a connu un essor au sein de la PJJ dans plusieurs régions, notamment sous l'impulsion du partenariat établi avec l'association générale des intervenants retraités AGIRabcd. 1051 conventions de parrainage signées en deux ans.

Seuls quelques départements ou quelques services paraissent avoir trouvé des solutions opérationnelles généralement construites autour de structures conjointes ou de relations personnelles bien établies.

Ces éléments ont conduit la DPJJ à mettre en place **une mission d'appui nationale** chargée d'étudier de façon plus approfondie les articulations entre PJJ et psychiatrie dans cinq départements sélectionnés pour représenter la diversité des situations sur le territoire national. Assistée d'un comité de pilotage associant des représentants de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) et de la direction générale de la santé (DGS), cette mission devra déboucher en janvier 2010 sur la rédaction d'un rapport proposant des protocoles et dispositifs opérationnels susceptibles d'améliorer le fonctionnement du partenariat entre PJJ et secteurs psychiatriques.

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2008, **cinq centres éducatifs fermés (CEF) ont été dotés de moyens supplémentaires dans le domaine de la santé mentale**, afin de mieux garantir la prise en compte des dimensions psychiatriques ou psychopathologiques des troubles comportementaux des mineurs délinquants placés dans ces centres.

La première phase de l'évaluation des CEF renforcés en santé mentale a permis de montrer l'amélioration des liens de travail et du maillage entre les CEF et les services psychiatriques de secteur, ainsi qu'une amélioration des capacités des personnels des CEF à mieux assumer les comportements des jeunes en situation de crise. Au regard de ces résultats encourageants, il a été décidé **d'étendre en 2010 le renforcement en santé mentale à cinq CEF supplémentaires**.

Dans son rapport remis à Mme Rachida Dati, alors garde des Sceaux, le 3 décembre 2008, la commission présidée par le recteur Varinard s'est prononcée en faveur de la généralisation de la passation de conventions entre les services de la PJJ et les services de santé mentale, afin de permettre une prise en charge adaptée des mineurs le nécessitant, notamment sous la forme d'une hospitalisation de brève durée. La commission a souhaité qu'un établissement permettant un tel accueil existe au sein de chaque région¹.

B. LE PROJET DE RÉFORME DE L'ORDONNANCE DU 2 FÉVRIER 1945 RELATIVE À L'ENFANCE DÉLINQUANTE

En 2010, la DPJJ sera chargée, avec la direction des affaires criminelles et des grâces, d'élaborer le projet de loi, annoncé par le Gouvernement, portant réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. A terme, les réformes qui pourraient être adoptées dans ce cadre auront un impact sur les conditions de prise en charge des mineurs délinquants confiés à la PJJ.

¹ « Adapter la justice pénale des mineurs. Entre modifications raisonnables et innovations fondamentales : 70 propositions », commission présidée par le recteur André Varinard, La Documentation française, pages 202-204.

1. Les conclusions de la commission présidée par M. André Varinard

Le 15 avril 2008, Mme Rachida Dati, alors garde des Sceaux, constatant que les mineurs sont aujourd'hui mis en cause dans plus de 18 % des crimes et délits commis en France, a chargé une commission de formuler des propositions pour réformer « en profondeur » l'ordonnance du 2 février 1945 et procéder à une véritable refondation de la justice pénale des mineurs. La lettre de mission envisageait les trois orientations suivantes :

- assurer une meilleure lisibilité des dispositions applicables aux mineurs ;

- renforcer la responsabilisation des mineurs, notamment en fixant un âge minimum de responsabilité des mineurs et en assurant une réponse pénale adaptée et une sanction adéquate graduée et compréhensible par tous ;

- revoir la procédure et le régime pénal applicables aux mineurs.

Présidée par le recteur André Varinard, cette commission a remis son rapport le 3 décembre 2008.

Ce dernier formule **70 propositions** qui peuvent être, pour l'essentiel, regroupées en trois rubriques : élaboration d'un code de la justice pénale des mineurs, modification des règles de fond, réforme de la procédure.

a) L'élaboration d'un code de la justice pénale des mineurs

Partant du constat qu'après avoir été modifiée plus d'une trentaine de fois depuis son adoption, l'ordonnance du 2 février 1945 souffre d'un certain manque de lisibilité, la commission a préconisé de rassembler l'ensemble des textes relatifs au droit pénal des mineurs au sein d'un code dédié à la justice pénale des mineurs. Un tel code, qui regrouperait en un seul instrument juridique l'ensemble des règles de droit pénal de fond, de procédure pénale et d'application des peines, permettrait d'affirmer la spécificité et l'autonomie du droit pénal des mineurs. Les principes fondamentaux de ce dernier (primauté de l'éducatif, atténuation de la responsabilité en fonction de l'âge, caractère exceptionnel de l'emprisonnement, etc.) figureraient dans les articles liminaires de ce code.

b) Une modification du droit pénal applicable aux mineurs

Deux questions complémentaires ont été examinées : celle des seuils de responsabilité, et celle des mesures encourues.

S'agissant des seuils de responsabilité, la commission a proposé de fixer à douze ans l'âge de la responsabilité pénale¹. A partir de cet âge, les

¹ A l'heure actuelle, la condition fondamentale de la responsabilité pénale des mineurs est le discernement, que l'on situe généralement aux environs de l'âge de sept ans. A partir de dix ans, ils peuvent encourir des sanctions éducatives. Ils peuvent faire l'objet d'une peine à partir de l'âge de treize ans.

mineurs pourraient encourir indifféremment des sanctions éducatives et des peines. Néanmoins, la commission a proposé de ne fixer qu'à quatorze ans l'âge à partir duquel une peine d'emprisonnement serait encourue, sauf en matière criminelle.

S'agissant des mesures encourues, la commission a proposé de réorganiser et de clarifier les solutions actuellement en vigueur. Les mesures éducatives et les sanctions éducatives seraient unifiées au sein d'une seule catégorie dénommée sanctions éducatives. Une mesure unique de suivi éducatif en milieu ouvert serait créée. Enfin, le rapport préconise l'instauration d'une peine principale de placement sous surveillance électronique, la création d'une peine de confiscation d'un objet sans lien avec l'infraction et appartenant au mineur ainsi qu'une peine d'emprisonnement de fin de semaine. Les peines et les sanctions éducatives pourraient également être combinées.

c) Une réforme des règles de procédure

Au-delà de la consécration des principes directeurs du procès pénal applicables aux mineurs (nécessaire connaissance de la personnalité du mineur, publicité restreinte, assistance obligatoire d'un avocat et du défenseur unique pour le mineur, etc.), la commission a formulé un certain nombre de préconisations concernant la procédure pénale applicable. En particulier, elle s'est prononcée en faveur du maintien de la double compétence (au civil et au pénal) du juge des enfants (qui deviendrait le juge des mineurs). Elle s'est déclarée favorable à une déjudiciarisation de la première infraction et a préconisé de soumettre, sur renvoi du juge des mineurs ou du juge d'instruction, à un tribunal correctionnel spécialement composé les mineurs devenus majeurs au moment du jugement, les mineurs poursuivis avec des majeurs et les mineurs âgés de 16 à 18 ans en état de nouvelle récidive.

2. Une réflexion engagée

A la suite de la remise du rapport de la commission présidée par M. André Varinard, les directions des affaires criminelles et des grâces et de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la Justice ont commencé à travailler conjointement à la rédaction d'un projet de loi. Un document de travail a été élaboré.

Celui-ci s'organise sous la forme d'un code de la justice pénale des mineurs regroupant l'ensemble des dispositions applicables en la matière. La spécificité et les principes fondamentaux de la justice pénale des mineurs y sont réaffirmés et la terminologie est modernisée. L'avant-projet de loi maintient par ailleurs le principe de la primauté de l'éducation sur la répression et favorise le recours aux alternatives à l'incarcération et aux

aménagements de peine¹. Un dossier unique de personnalité pourrait être créé². En matière de procédure, de nouveaux délais de traitement des procédures et l'instauration de saisines directes des juridictions devraient figurer dans le projet de loi³.

En revanche, le Gouvernement a fait savoir qu'il n'avait pas souhaité retenir l'ensemble des propositions formulées par la commission présidée par M. Varinard. En particulier, les propositions tendant à créer un tribunal correctionnel des mineurs ou à fixer à douze ans l'âge de la responsabilité pénale ne devraient pas figurer dans le projet de loi⁴.

En revanche, la proposition tendant à créer un mandat de placement au profit des directeurs départementaux de la PJJ afin de garantir l'exécution immédiate et effective d'une décision de placement prise par un juge des enfants statuant en matière pénale fait d'ores et déjà l'objet d'une expérimentation au sein de deux DIR.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « protection judiciaire de la jeunesse » au sein de la mission « justice » du projet de loi de finances pour 2010.

¹ Voir la réponse du ministère de la justice, publiée au JOAN du 4 août 2009, page 7707, à la question écrite n° 48114 de Mme Danielle Bousquet.

² Voir la réponse du ministère de la justice, publiée au JOAN du 2 juin 2009, à la question écrite n° 42214 de M. Denis Jaquat.

³ Voir la réponse du ministère de la justice publiée au JOAN du 5 mai 2009, page 4363, à la question écrite n° 42218 de M. Denis Jacquat.

⁴ Voir la réponse du ministère de la justice, publiée au JOAN du 4 août 2009, page 7710, à la question écrite n° 50305 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier.

ANNEXE

LISTE DES AUDITIONS ORGANISÉES PAR LE RAPPORTEUR ET DE LA CONTRIBUTION ÉCRITE QU'IL A REÇUE

Ministère de la justice

- **M. Philippe-Pierre Cabourdin**, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse

- **M. Stanislas Le Grand de Mercey**, contrôleur des armées, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens

SNPES – PJJ - FSU

- **M. Roland Ceccotti-Ricci**, co-secrétaire national

UNSA PJJ

- **M. Laurent Hervé**, secrétaire général

- **Mme Catherine Berthé**, adjointe au secrétaire général

Assemblée des départements de France (ADF) (contribution écrite)

DÉPLACEMENT EFFECTUÉ PAR LE RAPPORTEUR

Etablissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville (6 novembre 2009)