

**ETUDE DE L'EVOLUTION DE L'ACTIVITE DES MESURES
D'INVESTIGATION REALISEE PAR LES SERVICES PUBLICS DE
LA DIRECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA
JEUNESSE ET LES SERVICES ASSOCIATIFS HABILITES**

2001-2008

Préambule

1. Les mesures d'investigation : un volume global d'activité fluctuante	4
<i>En progression de 2001 à 2006 ; en décroissance depuis 2007...</i>	4
<i>... marqué par une baisse des mesures civiles et un mouvement de rééquilibrage de l'activité « investigation » au profit de l'ordonnance de 45 dont les chiffres sont en hausse</i>	5
2. Le recours prédominant au RRSE : 58% des mesures en 2008 dont 23% sont des interventions civiles	6
<i>Une baisse des enquêtes sociales que ne compense pas une légère progression des IOE</i>	8
3. La demande d'aide à la décision des magistrats :	8
<i>L'évolution du ratio entre le nombre d'investigations et le nombre de saisines des juges</i>	8
<i>Au civil :</i>	9
<i>Au pénal :</i>	10
4. Enquêtes sociales et Investigations d'orientation éducative, deux mesures privilégiées au civil et dont le recours est peu fréquent au pénal	11
<i>La distribution des mesures IOE et enquêtes sociales selon le fondement juridique et selon l'opérateur</i>	12
<i>Au pénal, l'enquête sociale et l'investigation d'orientation éducative sont deux mesures davantage prescrites dans le secteur public</i>	13
5. L'évolution de l'activité par secteur	14
<i>Pour le secteur public, 6 à 7 mesures sur 10 sont exercées majoritairement au pénal</i>	14
<i>Pour le secteur associatif habilité, plus de 9 mesures sur 10 sont exercées au civil. L'IOE y est prépondérante.</i>	13
6. Focus sur l'année 2008 : distribution des mesures terminées par catégorie d'intervention, par fondement juridique et par opérateur	16
<i>Pour le secteur public :</i>	16
<i>Pour le secteur associatif habilité,</i>	16
Conclusion	17

PREAMBULE

Cette étude s'inscrit dans le travail entrepris par la sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation (SDK), quant à l'élaboration d'une circulaire d'orientation relative à une mesure unique modulable d'investigation, prévue pour le printemps 2010. L'écriture de cette circulaire ne part pas de rien. Les travaux antérieurs sur ce sujet réalisés en lien avec les fédérations, l'apport des experts auditionnés, la large concertation engagée constituent un ensemble de données actuellement mis en travail. D'autres contributions sont nécessaires. Parmi elles, figure l'étude de l'évolution de l'activité de ces mesures depuis ces dernières années. Si cette évolution est sans aucun doute marquée par des changements profonds de contexte (recentrage de la PJJ au pénal, critique de la montée de la judiciarisation¹ au civil, lois du 5 mars 2007...) on ne connaît pas encore précisément leur impact sur l'activité ; rappelons toutefois, en dehors de ces considérations, que ce sont les magistrats² qui sont à l'origine de la commande d'investigation (quantités prescrites par nature, fondement et distribution par opérateurs : secteur public [SP] ; secteur associatif habilité [SAH]). Le dernier texte réglementaire, spécifique à l'exercice des mesures d'investigation fut rédigé par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse dans sa note du 18 décembre 1996 (note n° NOR JUS F 96 500 11). Depuis cette date, de nombreux changements législatifs et réglementaires sont intervenus, modifiant ainsi les textes du code civil et ceux relatifs à l'ordonnance du 2 février 1945.

Les données statistiques disponibles depuis 2001 permettent l'observation de l'évolution de l'activité « investigation » ; nous avons tenté de les examiner au regard du contexte. De fait, au-delà de la mesure et des chiffres que cette étude restitue, il paraissait aussi judicieux de tenter de repérer l'impact des politiques publiques sur cette activité essentielle que représente l'aide à la décision des magistrats.

Compte tenu des enjeux comme des ressources mobilisées (moyens humains et financiers), il devient important, en effet, de connaître comment cette activité « investigation » évolue quantitativement dans le temps, comment elle évolue aussi par son mode de prescription par l'autorité judiciaire.

Cette étude s'appuie sur deux sources de données : la série « *Les chiffres clefs de la Justice* » éditée par le ministère de la Justice et des libertés et les chiffres produits par la DPJJ/SDL : *mesures terminées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre par fondement juridique*.

¹ De nombreux auteurs, par exemple : Marceline Gabel (2000), Delphine Serre(2001), Denis Salas (2004) ont mis en évidence le phénomène de judiciarisation avec la montée des signalements d'enfants en danger à l'autorité judiciaire constaté dans les années 2000 à 2005. De nombreux rapports, depuis celui de Naves Cathala (2000), le rapport Nogrux (avril 2005), ainsi que celui de la mission d'information sur la famille et les droits de l'enfant (Pécresse, juin 2005), évoquent, chacun à leur niveau, les risques comme les moyens de répondre à la dérive de judiciarisation excessive des situations de protection : des signalements trop nombreux venant engorger les tribunaux. La loi LPE du 5 mars 2007 apportait ainsi une réponse en donnant priorité à la protection sociale en première intention.

² Cette précision est nécessaire car, au-delà de l'impact des politiques publiques, se profile le jeu des acteurs ; ce qui peut fournir une explication - mais pas la seule- au regard des surprenants écarts de 1 à 4 en terme de ratio (nombre d'investigations /population 0 à 21 ans) constatés au sein de la même région ; exemple les quatre départements lorrains en 2007.

L'étude, outre l'intérêt des chiffres qu'elle donne à voir, doit permettre accessoirement de répondre à la question de quelques critiques quant à la politique nationale de la DPJJ sur les investigations. Celles-ci laissent entendre que *les associations seraient contraintes de passer de 10 à 15 % de leur activité au secteur public.*³

LES MESURES D'INVESTIGATION : UN VOLUME GLOBAL D'ACTIVITE FLUCTUANTE

En progression de 2001 à 2006 ; en décroissance depuis 2007...

Toutes activités confondues [enquête sociale (ES), investigation d'orientation éducative (IOE), recueil de renseignements socio-éducatif (RRSE)], hormis le pic de 2005-2006, on constate secteur public et secteur associatif réunis : **un volume annuel d'activité d'investigation qui fluctue depuis 8 ans, autour de 80 000 mesures terminées.** La distribution des mesures se situe globalement à un peu plus de 2/3 des mesures pour le secteur public et un peu moins de 1/3 des mesures pour le secteur associatif habilité.

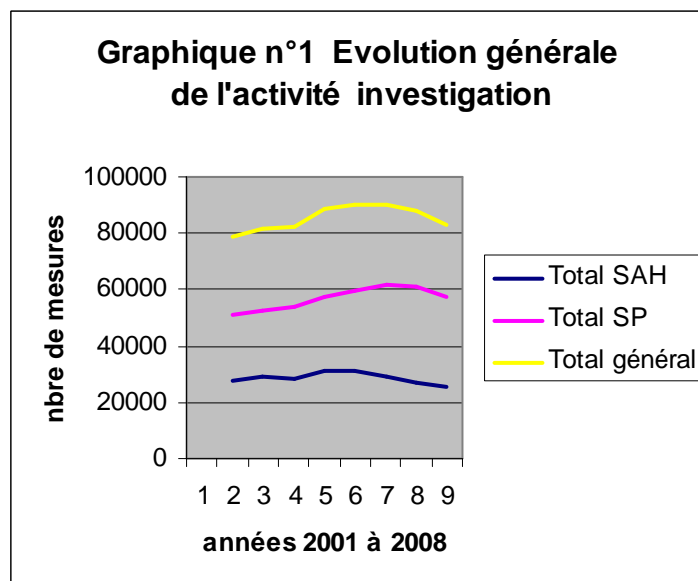
	Total SAH	Total SP	Total général	Part du service public en %
2001	27 450	51294	78744	65
2002	28 752	52 729	81484	65
2003	28 550	53 650	82200	65
2004	31 521	57 297	88818	64.5
2005	30 944	59 223	90167	65.7
2006	28 893	61 415	90308	68
2007	27 081	61 028	88109	69
2008	25 825	57 482	83307	69

Tableau n° 1 : Volume total d'activité et par opérateur, toute activité confondue
(Cellules jaunes : périodes de pic d'activité)

Sur la période, en volume général, avec 83307 mesures en 2008, l'activité augmente de 5,3% par rapport à 2001 (+ 4563). Toutefois, au cours de ces huit années, les deux secteurs connaissent de façon inégale une progression continue, puis une baisse :

- **cette progression, faible pour le secteur associatif** habilité jusqu'en 2005, subit ensuite une baisse de prescriptions. Ainsi, par rapport à 2005, année où le pic d'activité fut atteint dans ce secteur, **on constate 5119 mesures en moins en 2008 soit -16,5 %**
- **pour le secteur public, la progression plus soutenue jusqu'à 2006**, enregistre avec 7001 mesures en moins, **une moindre baisse soit -7,75%**

³ Voir notamment la question posée par un représentant de fédération associative au DPJJ le 19 juin 2009, cf. compte-rendu de la rencontre entre les fédérations et le DPJJ

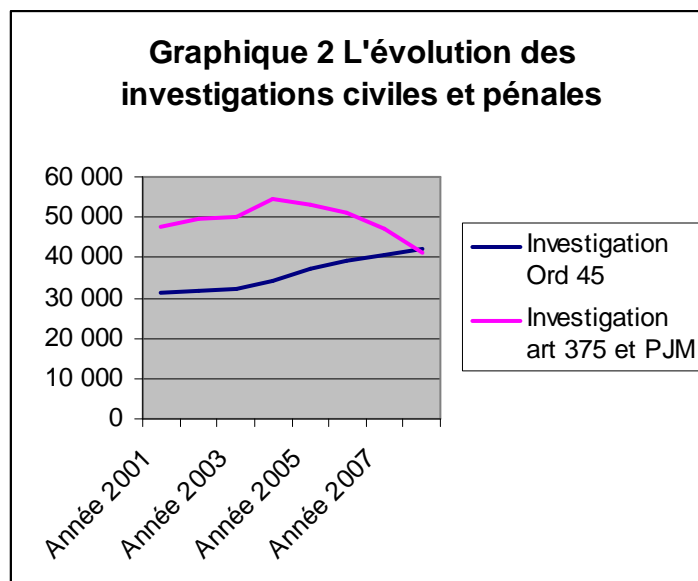


... marqué par une baisse des mesures civiles et un mouvement de rééquilibrage de l'activité « investigation » au profit de l'ordonnance de 45 dont les chiffres sont en hausse

Secteur public et secteur associatif	Année 2001	Année 2002	Année 2003	Année 2004	Evolution 2001 / 2004
Investigation ord 45	31 284	31 705	32 080	34 428	10%
Investigation art 375 et PJM	47460	49776	50120	54390	14,60%
Secteur public et secteur associatif	Année 2005	Année 2006	Année 2007	Année 2008	Evolution 2005 / 2008
Investigation ord 45	37 212	39 357	40 830	41 968	12.80%
Investigation art 375 et PJM	52955	50951	47279	41339	- 22,00%

Tableau n° 2 : Evolution de l'activité pénale et civile (total des RRSE + ES+ IOE)

Comme le montre le tableau ci-dessus, alors que les investigations au civil atteignent un point culminant en 2004 avec 54390 mesures, on observe bien ensuite leur baisse régulière jusqu'en 2008, année où l'on voit s'opérer un mouvement de bascule : le nombre des mesures prises au titre de l'ordonnance de 45 (41968) est supérieur au nombre total (41339) des mesures civiles (art. 375 et PJM confondues). En l'absence de chiffres connus pour 2009, il est trop tôt pour en tirer des conclusions si ce n'est un constat bien réel celui d'une baisse de prescriptions de mesures d'investigation au civil. Le graphique suivant illustre bien ce mouvement :



On remarque que le mouvement de baisse des investigations au civil est antérieur à la loi de protection de l'enfance de mars 2007.

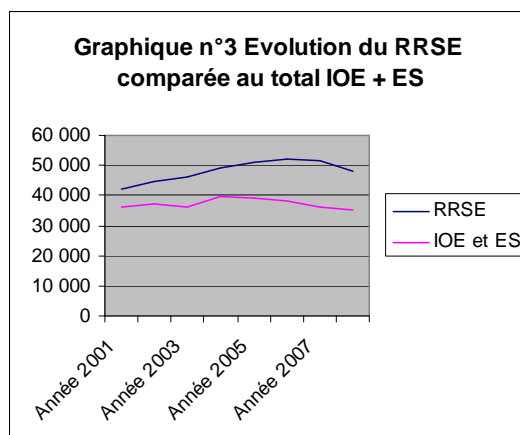
Nota sur les PJM : bien avant la note DPJJ du 23 mars 2005⁴ relative à la mise en œuvre de la protection judiciaire en faveur des jeunes majeurs, les mesures PJM déjà insignifiantes en 2001 (363 mesures, soit moins de 1%, 0,46% exactement, tendent complètement à disparaître en 2008 avec 11 mesures seulement soit 0,01%. C'est pourquoi nous ne ferons plus cas des mesures PJM pour le reste de l'étude.

Cette baisse de mesures au civil, concomitante à la hausse constatée au pénal doit toutefois être examinée au regard des catégories de mesures : RRSE, ES et IOE. Observons d'abord que le RRSE, de la compétence exclusive des services du secteur public PJJ apparaît la mesure prédominante.

2. LE RECOURS PREDOMINANT AU RRSE : 58% DES MESURES EN 2008 DONT 23% SONT DES INTERVENTIONS CIVILES

Comme illustré par le graphique n°3, les mesures RRSE toujours majoritaires en nombre sur la période, représentent en 2008 58% des mesures d'investigations. En 2001, ce pourcentage était plus faible : 53%. Cette mesure (plus réellement de renseignements que d'investigation), de faible portée et de moindre coût, est privilégiée par les magistrats. Elle vient répondre à diverses exigences légales (exemple art. 12) mais comme nous le verrons, son usage reste fréquent dans le cadre civil où cette mesure ne répond à aucun fondement. Cette anomalie révèle probablement un vrai besoin des magistrats qu'il convient de comprendre et d'analyser dans la perspective de la mesure unique modulable.

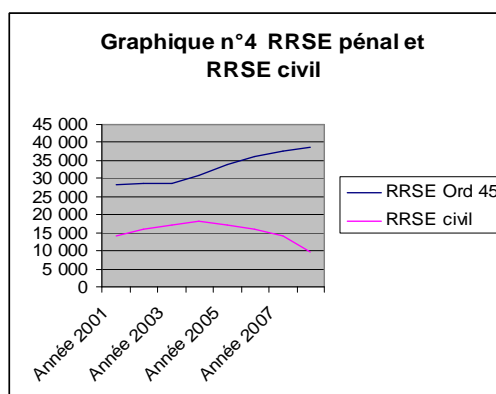
⁴ Pour mémoire, cette note appelait à réduire les mesures PJM de façon très significative. Toutefois, le nombre des mesures PJM était déjà limité à 202 en 2004, puis 121 en 2005 pour atteindre 11 mesures seulement en 2008



En effet, ce recours prédominant pour une mesure rapide soulève un certain nombre de questions :

- S'agit-il d'une volonté délibérée des magistrats pour une mesure courte et peu onéreuse ou d'un recours contraint ?
- La célérité de la réponse du RRSE, en termes d'informations et de renseignements apportés au magistrat prime-t-elle sur le temps nécessaire à l'analyse approfondie permettant la connaissance de la personnalité du mineur ?
- Quelle est la proportion des prescriptions de RRSE au regard des articles 8-1, 8-2 et 12 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 ?
- De même, quels sont les motifs des prescriptions du RRSE au civil ? En effet, comme le montre le graphique suivant, pourquoi le recours du RRSE au civil reste largement utilisé (il constitue 23% du nombre de mesures RRSE en 2008) ? Ceci en dépit d'une part d'absence de base légale et d'autre part, de la consigne du DPJJ de ne plus réaliser des RRSE au civil ?

Une enquête par le pôle recherche (K1) sur ce sujet serait sans doute opportune.



Le groupe de travail 2007-2008 constatait dans son rapport que cette consigne du DPJJ ne permettait pas d'enrayer la chute du nombre d'enquêtes sociales (que nous observerons ci-après).

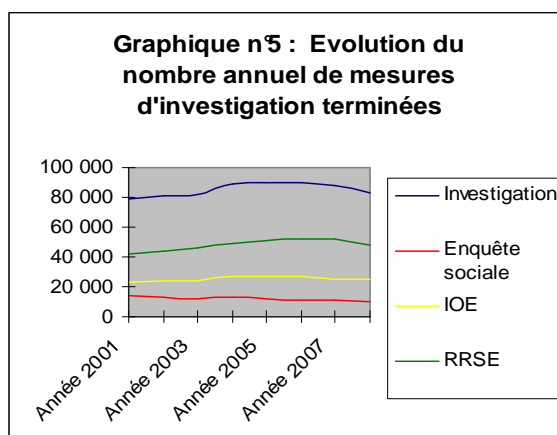
Toutefois, au-delà de ces interrogations, il ne s'agit nullement pour nous de discuter du RRSE pénal, (obligatoire dans le cadre du déferrement, de la COPJ mise en examen et jugement et de la composition pénale) mais de mettre cette catégorie en perspective avec les évolutions en cours. En effet, comme il s'agira d'alimenter le dossier unique de

personnalité inscrit dans le projet de CJPM, la question *d'une investigation pluridisciplinaire de faible à moyenne durée* inscrite dans la mesure unique modulable est à explorer. Elle pourrait ainsi, pour partie, se substituer au RRSE et pouvoir, au civil, disposer d'une base juridique. L'enquête évoquée ci-dessus pourrait être élaborée dans ce sens.

UNE BAISSÉ DES ENQUÊTES SOCIALES QUE NE COMPENSE PAS UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES IOE

Sur la période 2001-2008, les RRSE nous l'avons vu progressent de 14 %, passant de 42 328 à 48 239 mesures. **Les enquêtes sociales baissent régulièrement : de 13 571 mesures en 2001, elles passent à 10 278 mesures en 2008 (soit – 24 %)**. Les IOE en progression ne compensent pas cette perte. Elles passent de 22 845 mesures en 2001 à 24 790 en 2008, soit 1945 mesures en plus (+ 8.51 %).

Le graphique n° 5 illustre l'ensemble de ces évolutions.



Sur la totalité des mesures, seule l'enquête sociale, déjà la moins utilisée, décline en 2008 par rapport à 2001. L'investigation de type IOE de longue durée reste nécessaire dans certains cas qu'il appartiendra au magistrat de préciser ; dans le schéma de la future mesure unique modulable ce type de mesure peut être envisagé sans que pour autant son recours deviennent systématique.

3. LA DEMANDE D'AIDE A LA DECISION DES MAGISTRATS :

L'ÉVOLUTION DU RATIO ENTRE LE NOMBRE D'INVESTIGATIONS ET LE NOMBRE DE SAISINES DES JUGES

Il est nécessaire de savoir comment évolue la demande d'investigation comparée avec le nombre de saisines des magistrats au civil comme au pénal. Pour cela, nous avons créé deux ratios établis entre le nombre des investigations terminées toutes catégories confondues (RRSE, ES IOE) et le nombre de saisines, soit :

- au civil, le nombre de mineurs en danger dont le juge a été saisi ;
- au pénal, le nombre de mineurs délinquants dont le juge a été saisi.

Au civil :

	2001	2 002	2003	2 004
Mineurs en danger dont le juge des enfants a été saisi	108078	107719	105309	113610
Total investigations civiles	47460	49776	50120	54390
Ratio %	44	46	47,5	47,9
	2005	2 006	2007	2 008
Mineurs en danger dont le juge des enfants a été saisi	111706	105329	96744	96002
Total investigations civiles	52955	50951	47279	41339
Ratio %	47,4	48,4	48,9	43

Tableau n° 3 ratio constaté activité civile SP et SAH

Sur le tableau n°3, on constate d'abord que le nombre de mineurs en danger dont le juge a été saisi chute après 2004 ; il baisse de 17608 mineurs en 2008 par rapport à 2004 soit 15,5%. La demande d'aide à la décision des magistrats, calculée en ratio augmente toutefois année après année jusqu'en 2007 pour s'effondrer brutalement en 2008⁵.

Ce constat nous conduit à formuler provisoirement trois hypothèses :

- 1°) en assistance éducative, un mouvement de déjudiciarisation se manifeste, à partir de 2005, il se traduit par une baisse de saisines du juge d'une part et par la baisse concomitante d'une demande d'investigation.
- 2°) Hormis la chute inexplicée du ratio en 2008, son élévation constante de 2001 à 2007 semble traduire une demande d'aide à la décision plus dense.
- 3°) La déjudiciarisation de la protection de l'enfance entraîne une baisse de la demande de saisine des magistrats, par conséquent une chute de l'activité investigation⁶.

⁵ ...à ce stade de l'étude, nous n'avons pas d'explication pour ce phénomène...

⁶ La subsidiarité de l'intervention du juge en protection de l'enfance, actée par la loi de protection de l'enfance du 5 mars 2007 a pour conséquence une forte probabilité de venir accentuer encore plus fortement, dans les années à venir, cette chute de l'activité. Ce constat est partagé par la Cour des comptes (rapport « *La protection de l'enfance* », octobre 2009, note de bas de page, p. 36)

Par ailleurs, on peut s'attendre à ce que les évaluations des informations préoccupantes réalisées par les CRIP viennent en principe produire des signalements plus étayés conduisant, soit à réduire la demande d'investigation, soit au contraire dans certains cas, à une demande d'investigations plus complexes.

Au pénal :

	2001	2 002	2003	2 004
Mineurs délinquants dont le juge a été saisi	79985	79951	79014	80982
Total investigations pénales	31284	31705	32080	34428
Ratio %	39	39,6	40,60	42,51
	2005	2 006	2007	2 008
Mineurs délinquants dont le juge a été saisi	82556	85596	81081	78809
Total investigations pénales	37212	39357	40830	41968
Ratio %	45	46	50,3	53,2

Tableau n° 4 ratio constaté activité pénale SP et SAH

Contrairement à l'activité civile, la demande d'aide à la décision des magistrats au pénal, apparaît en croissance régulière, plus dense et plus soutenue (ratio qui passe de 39 à 53), y compris au moment de la baisse du nombre des mineurs délinquants dont le juge a été saisi en 2007 et 2008.

Il faut cependant nuancer le propos si l'on situe cette hausse en fonction de la catégorie de mesure prescrite par les magistrats. Or, comme le montre le tableau n° 5, il s'agit principalement au pénal d'un recours massif aux RRSE. *En effet plus de 90% des mesures d'investigation prises dans le cadre de l'ordonnance de 45 sont des RRSE.*

SP et SAH	Année 2001	Année 2002	Année 2003	Année 2004
Total des mesures	31284	31705	32080	34428
Enquête sociale	1392	1603	1524	1650
IOE	1599	1574	1769	1875
RRSE	28293	28528	28787	30903
Part des RRSE en %	90.40%	90%	90 %	89.8 %
SP et SAH	Année 2005	Année 2006	Année 2007	Année 2008
Total des mesures	37212	39357	40830	41968
Enquête sociale	1 412	1 395	1 311	1 236
IOE	1957	1927	1924	2 015
RRSE	33843	36035	37 595	38717
Part des RRSE en %	91%	91,5%	92%	92,2%

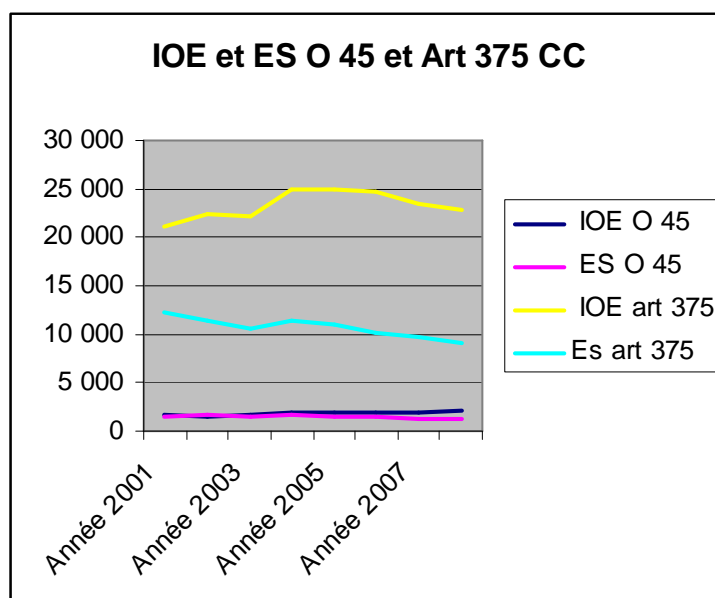
Tableau n° 5 activité pénale SP et SAH : répartition par catégorie de mesures

En caractère gras sur fond saumon les pics d'activité par catégorie

4. ENQUETES SOCIALES ET INVESTIGATIONS D'ORIENTATION EDUCATIVE, DEUX MESURES PRIVILEGIEES AU CIVIL ET DONT LE RECOURS EST PEU FREQUENT AU PENAL

Si l'on écarte le RRSE qui représente davantage une mesure d'information et de renseignements pour les magistrats⁷ (bien qu'il ait vocation à participer de l'aide à la décision) et que l'on s'intéresse aux deux autres catégories de mesures d'investigation (ES et IOE), quels enseignements peut-on tirer de l'évolution de ces mesures exercées par le SP et le SAH ?

On voit dans le graphique suivant que ces deux catégories de mesure s'exercent essentiellement au civil.



Les investigations ord 45 (ES et IOE) sont très minoritaires (de 1500 à 2000 mesures annuelles) contrairement à ce qui est observé pour l'art. 375 CC (de 9000 à 12000 ES et de 21000 à 25000 IOE annuelles).

⁷ La circulaire du 18 décembre 1996 précise qu'il s'agit d'une *forme d'investigation que l'on peut qualifier de rudimentaire*

LA DISTRIBUTION DES MESURES IOE ET ENQUETES SOCIALES SELON LE FONDAMENT JURIDIQUE ET SELON L'OPERATEUR

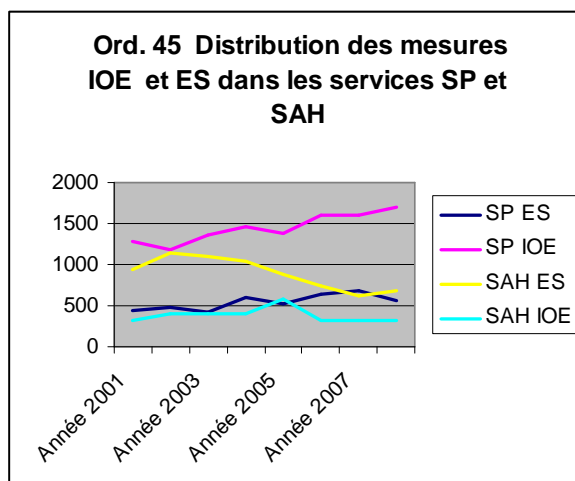
Ord. 2.2.1945	Année 2001	Année 2002	Année 2003	Année 2004
SP ES	446	472	419	607
SP IOE	1 271	1 173	1 364	1 465
SAH ES	946	1 131	1 105	1 043
SAH IOE	328	401	405	410
Ord. 2.2.1945	Année 2005	Année 2006	Année 2007	Année 2008
SP ES	524	647	683	551
SP IOE	1 386	1 609	1 601	1 700
SAH ES	888	748	628	685
SAH IOE	571	318	323	315
Art. 375 CC	Année 2001	Année 2002	Année 2003	Année 2004
SP ES	1 864	1 582	1 284	1 412
SP IOE	5 364	5 002	4 602	4 833
SAH ES	10 315	9 765	9 321	9 965
SAH IOE	15 817	17 404	17 681	20 056
Art. 375 CC	Année 2005	Année 2006	Année 2007	Année 2008
SP ES	1 557	1 848	1 955	1 960
SP IOE	4 824	5 185	5 107	5 022
SAH ES	9 351	8 253	7 815	7 082
SAH IOE	20 133	19 566	18 312	17 743

Tableau n° 5 activité pénale SP et SAH : répartition par catégorie de mesures (sur fond orange années de pic d'activité de la mesure)

Dans le détail, le SAH a perdu 5119 mesures de 2005 à 2008 soit -15,80% (2472 ES et 2647 IOE). Dans le même temps, le secteur public progressait de 945 mesures (430 ES et 515 IOE). En conséquence, la baisse d'activité investigation subie par le SAH ne résulte pas d'une redistribution au profit des services du SP, elle est plutôt à rechercher dans le mouvement général de baisse de saisines des magistrats surtout constaté au civil. En effet, sur la période pour le SAH, c'est 4670 mesures en moins au civil et seulement 459 mesures en moins au pénal.

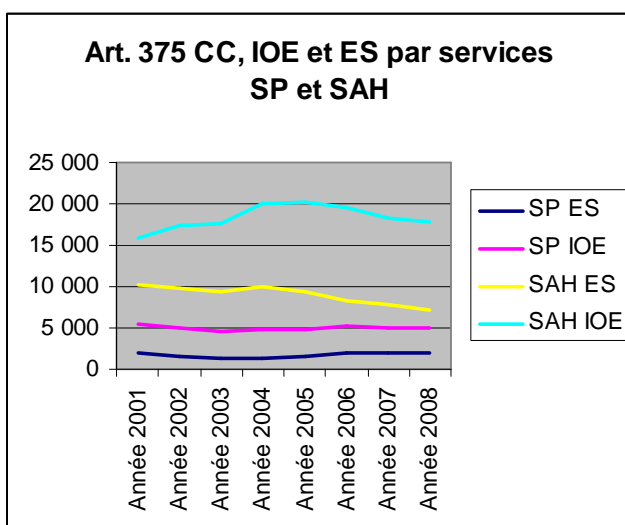
De fait le soupçon tendant à faire croire que les associations seraient contraintes de passer 10 à 15% de leur activité au secteur public s'avère loin d'être exact.

Au pénal, l'enquête sociale et l'investigation d'orientation éducative sont deux mesures davantage prescrites dans le secteur public



En ordonnance de 45, l'IOE ordonnée par les magistrats au secteur public augmente inversement que diminue les enquêtes sociales confiées au SAH. **La préférence donnée au secteur public pour les investigations de type IOE et SE se renforce dans le cadre pénal.** Dans le SAH, au pénal, c'est l'ES qui est prisée par les magistrats, mais comme nous le verrons, ce volume d'activité (IOE et ES) est très faiblement mis en œuvre par les services du secteur associatif.

Dans le tableau ci- après c'est l'inverse, on voit bien que **le SAH est davantage sollicité dans le cadre de l'art. 375 du CC.** On observera également que le déclin des mesures civiles survient en 2005 aussi bien pour le SP que pour le SAH.



5. L'EVOLUTION DE L'ACTIVITE PAR SECTEUR SP ET SAH

Secteur public 9 fois sur 10, il s'agit d'un recours au RRSE

Le graphique ci-dessous montre bien la faiblesse de prescriptions IOE et ES et la prédominance des RRSE dans le secteur public.

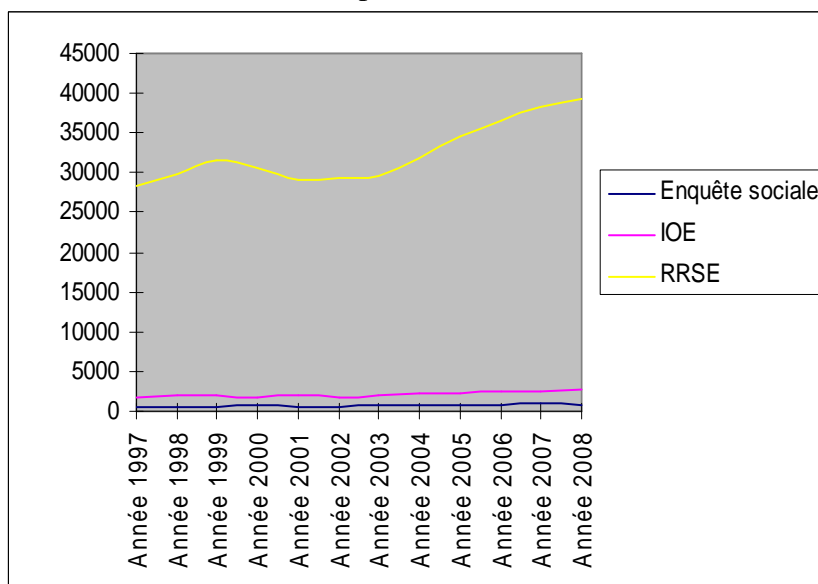


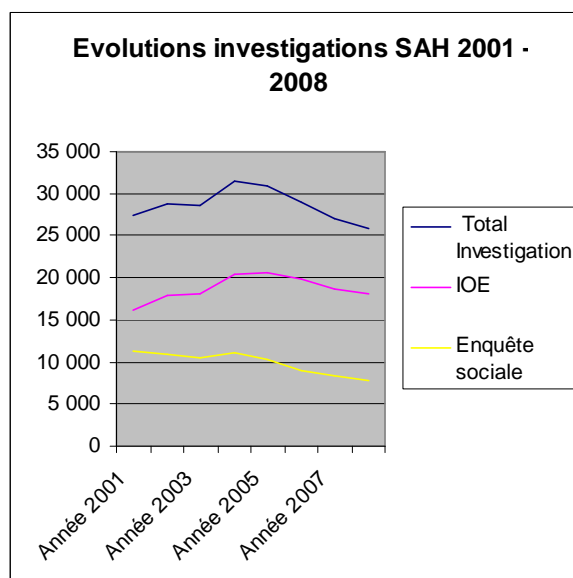
Tableau n°6 / L'activité du secteur public par catégories et par fondement juridique

Pour le secteur public, 6 à 7 mesures sur 10 sont exercées majoritairement au pénal

Evolution de l'activité investigation du SP 2001 - 2008					
Années	Ord.45	Art. 375 CC	PJM	total I°	Part de l'investigation O 45
2001	30010	20965	319	51294	59%
2002	30173	22417	139	52729	57%
2003	30570	22996	84	53650	57%
2004	32975	24167	155	57297	57%
2005	35753	23350	120	59223	60%
2006	38291	23081	43	61415	63%
2007	39879	21136	13	61028	64%
2008	40968	16503	11	57482	71%

Pour le secteur associatif habilité, plus de 9 mesures sur 10 sont exercées au civil. L'IOE y est prépondérante.

Evolution de l'activité investigation du SAH 2001 - 2008					
Années	Ord.45	Art. 375 CC	PJM	total I°	Part de l'investigation art. 375
2001	1274	26132	44	27450	95%
2002	1532	27169	51	28752	94%
2003	1510	27002	38	28550	95%
2004	1453	30021	47	31521	95%
2005	1459	29484	1	30944	95%
2006	1066	27819	8	28893	96%
2007	951	26127	3	27081	96%
2008	1000	24825	0	25825	96%



6. FOCUS SUR L'ANNEE 2008 : DISTRIBUTION DES MESURES TERMINEES PAR CATEGORIE D'INTERVENTION, PAR FONDEMENT JURIDIQUE ET PAR OPERATEUR

2008	Ord. 45	Art. 375	PJM	Totaux par type de mesures	Totaux par type d'opérateurs
SP	IOE : 1700	IOE : 5022	IOE : 10	6732	57482
	ES : 551	ES : 1960	ES : 0	2511	
	RRSE : 38717	RRSE : 9521	RRSE : 1	48239	
Total SP	40968	16503	11	57482	
SAH	IOE : 315	IOE : 17743		18058	25825
	ES : 685	ES : 7082		7767	
Total SAH	1000	24825		25825	
Totaux généraux SP SAH par type de mesures	41968	41328	11	83307	83307

Sources : DPJJ/SDL-Tableaux gris 1997/2008

Ce tableau, qui chiffre la distribution des mesures, montre deux aspects :

- D'abord, un déséquilibre entre les mesures RRSE (48239 soit 58% des interventions) et le total ES/IOE (35068 soit 42% des interventions) ;
- Ensuite, au pénal les seules réelles investigations (IOE et ES) totalisent 3251 mesures soit moins de 4 % des mesures prescrites pour les deux secteurs (SP : 1700 IOE et 551 ES ; SAH 315 IOE et 685 ES).

Au regard des orientations actuelles de la DPJJ, ce tableau montre les évolutions marquantes pour chacun des opérateurs.

Pour le secteur public :

- C'est l'opérateur principal avec 69% de l'activité d'investigation soit 57482 mesures terminées ; elles sont réparties pour 85 % au pénal et 15 % au civil.
- Opérateur majeur des investigations au pénal avec 40968 mesures sur 41968, soit 97,60% des interventions dans ce domaine;
- Sur 100 mesures terminées par le secteur public, nous trouvons : 84 RRSE (67 au pénal et 17 au civil), 12 IOE (3 au pénal et 9 au civil) et 4 ES (1 au pénal et 3 au civil) ;
- Les RRSE civil représentent 16.60% de l'activité totale du secteur public :
- Le total ES et IOE exercées au civil représente 12% de l'activité.

Pour le secteur associatif habilité,

- Il réalise le plus grand nombre des investigations au titre de l'art. 375 avec
- 24 825 mesures soit 60% des interventions ;
- Il faut noter que le SAH ne consacre que 3% de son activité au pénal (d'ailleurs, il perd régulièrement de son influence dans ce domaine depuis 2001).

7. CONCLUSION

La demande d'aide à la décision adressée par les magistrats aux services publics et associatifs de la PJJ demeure soutenue en volume. Trois principaux enseignements se dégagent de cette étude, induisant pour l'avenir une mise en perspective possible d'un renforcement de la qualité des interventions en ce domaine.

- Quantitativement, c'est une activité qui profite plus au pénal qu'au civil ; qualitativement, c'est l'inverse. L'impact du code de justice pénale des mineurs sur l'investigation va t'il modifier la quantité comme la qualité des investigations attendues au pénal, apparaît comme une question de fond. De même, la manière dont seront construits les éléments attendus du dossier unique de personnalité prévus par ce futur code ;
- La question des RRSE civil aujourd'hui sans fondement juridique devrait trouver une réponse dans le cadre de la mesure unique modulable ;
- L'étude constate une baisse de prescriptions au civil dont nous imaginons qu'elle résulte d'une part, d'un processus encore en cours, de déjudiciarisation de l'enfance en danger ; et d'autre part, de signalements mieux étayés et plus approfondis⁸ qui pourraient rendre moindre la prescription d'investigation dans ce champ ;
- Cette hypothèse pourrait se confirmer progressivement avec la dynamique attendue des CRIP impulsée par la loi LPE du 5 mars 2007 et plus particulièrement, du fait des évaluations pluridisciplinaires des situations de danger et conduisant, le cas échéant, au signalement. Dès lors, il est possible d'envisager à court et moyen terme une baisse en volume des prescriptions des investigations au civil, mais en corollaire, une demande accrue de qualité attendue des investigations désormais prescrites en direction des situations les plus graves et les plus complexes, psychiquement éprouvantes pour les intervenants sociaux.
- Cet ensemble de faits réunis plaide pour une professionnalisation de l'investigation dont il est nécessaire de rappeler que c'est d'abord un acte de la phase d'instruction et sans que soit négligé pour autant le phénomène bien identifié et parfois recherché par les magistrats «d'effets éducatifs⁹ de la mesure ». Ces effets peuvent faciliter l'acceptation de la décision judiciaire et procéder à divers remaniements positifs

⁸ Affirmation étayée par un magistrat lors de l'audition des experts (nov. 2009)

⁹ M. Crepon, P. Depoorter, l'évaluation au cœur des pratiques : l'expérience de l'IOE, dans M. Boutanquoi et J.P. Minary, l'évaluation des pratiques dans le champ de la protection de l'enfance, L'Harmattan, Paris, 2008, pp. 101-116

chez les justiciables. Pour cela une formation spécifique pourrait contribuer au renforcement de la professionnalisation.