

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XIV

JUSTICE : PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par M. Nicolas ALFONSI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugéy, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, vice-présidents ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, secrétaires ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°17) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN PROJET DE BUDGET QUI TRADUIT L'ATTENTION PARTICULIÈRE ACCORDÉE PAR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT À LA JUSTICE DES MINEURS	8
A. UN TOURNANT BUDGÉTAIRE	8
1. <i>Les années 2008-2012 : une PJJ fortement mise à contribution</i>	8
2. <i>Un projet de budget pour 2013 qui propose une augmentation salubre des crédits et des effectifs alloués à la PJJ</i>	11
B. UNE RUPTURE DANS LES PRIORITÉS ASSIGNÉES À LA PJJ	13
1. <i>Un accent précédemment mis sur la prise en charge des mineurs délinquants les plus difficiles</i>	13
a) Les centres éducatifs fermés (CEF).....	13
b) Une présence accrue de la PJJ en détention.....	14
2. <i>Un rééquilibrage opportun</i>	15
a) Les CEF : une évaluation nécessaire avant l'extension du dispositif	16
b) Un accent mis sur l'amélioration des délais de prise en charge des mesures pénales de milieu ouvert	17
c) Le développement des familles d'accueil	18
II. LE SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ : UN PARTENAIRE À PRÉSERVER	19
A. UN PARTENAIRE ANCIEN ET RECONNU	20
1. <i>Un partenaire qui offre une diversité de solutions éducatives</i>	20
2. <i>Un secteur parfois moteur dans la mise en place de solutions éducatives nouvelles</i>	22
B. LES MODES DE SUPERVISION DE L'ÉTAT SUR LE SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ	23
1. <i>Un secteur contrôlé et habilité par l'État</i>	23
a) Les contrôles a priori.....	23
b) Les contrôles a posteriori.....	24
2. <i>Une intervention insuffisante de la PJJ dans le domaine de la formation des personnels relevant du secteur associatif habilité</i>	25
C. UN SECTEUR FRAGILISÉ PAR UNE BAISSÉ DE SA DOTATION	27
1. <i>Une dotation en diminution constante depuis 2007</i>	27
2. <i>Des efforts pour limiter les arriérés de paiement de l'État</i>	30
III. DES JURIDICTIONS POUR MINEURS EN PLEIN QUESTIONNEMENT	31
A. UNE ACTIVITÉ PÉNALE EN PROFONDE ÉVOLUTION	31
1. <i>Un parquet des mineurs de plus en plus présent</i>	31
2. <i>Des interrogations sur l'articulation du juge des enfants et du tribunal pour enfants après la décision du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2011</i>	33
3. <i>Quelle utilité pour les tribunaux correctionnels pour mineurs ?</i>	35

B. UNE ACTIVITÉ CIVILE CONFRONTÉE AU RECENTRAGE DE LA PJJ SUR SON ACTIVITÉ PÉNALE	36
1. <i>La protection de l'enfance en danger : l'activité prédominante des juges des enfants</i>	36
2. <i>Des interrogations persistantes sur le désengagement de l'État de la protection judiciaire de l'enfance en danger</i>	38
a) Un désengagement qui découle d'une interprétation extensive des lois de décentralisation	38
b) Une séparation qui ne tient pas compte de la diversité des situations individuelles de certains mineurs	39
c) Une ignorance des délais d'exécution des mesures judiciaires de protection	39
IV. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DES POLITIQUES PARTENARIALES	40
A. LES CONSEILS GÉNÉRAUX : UN PARTENAIRE INDISPENSABLE POUR LA PJJ	40
1. <i>Les cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP)</i>	41
2. <i>Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance</i>	41
3. <i>L'association des conseils généraux à la politique d'audit mise en œuvre par la PJJ</i>	42
4. <i>Des désaccords persistants sur la question de la prise en charge des mineurs étrangers isolés</i>	43
B. LA MISE EN PLACE DE PARTENARIATS CIBLÉS.....	45
1. <i>L'implication de l'Éducation nationale dans la réinsertion des mineurs pris en charge par la PJJ</i>	45
2. <i>Des relations étroites avec les services de police et de gendarmerie impliqués dans les dispositifs de prévention de la délinquance</i>	46
3. <i>Évaluer et diffuser les solutions innovantes</i>	47
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	49

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la Justice, le mardi 6 novembre 2012¹, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 21 novembre 2012² sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Nicolas Alfonsi, les crédits du **programme n°182 : « protection judiciaire de la jeunesse »** au sein de la **mission « justice »** du **projet de loi de finances pour 2013**.

M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis, a indiqué que le budget alloué à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) marquait une rupture par rapport aux orientations engagées sous la précédente législature. En 2013, les crédits augmenteront de 1,09% en autorisations d'engagement et de 2,41% en crédits de paiement ; l'élévation du plafond d'emplois permettra de créer 75 nouveaux emplois. Par ailleurs, sans remettre en cause l'intensité de la prise en charge ciblée sur les mineurs les plus délinquants, le projet de loi de finances met l'accent sur la diversité des solutions éducatives, en proposant en particulier de renforcer les services de milieu ouvert et le dispositif des familles d'accueil.

S'il s'est félicité de ces orientations, **M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis**, a attiré l'attention sur les fragilités du secteur associatif habilité, qui a subi de fortes diminutions de crédits au cours des années passées. S'il n'est pas illégitime que les associations prennent leur part dans l'effort de maîtrise des dépenses publiques, il a souhaité que ces efforts ne remettent pas en cause la qualité des prises en charge et que des associations disposant d'un savoir-faire précieux pour les magistrats ne soient pas déstabilisées.

Dressant un bilan des réformes nombreuses affectant la justice des mineurs, **M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis**, a souligné les difficultés causées par la mise en œuvre de la décision du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2011 s'agissant des fonctions du juge des enfants. Il a de nouveau regretté qu'en matière d'assistance éducative, qui relève désormais de la seule compétence des conseils généraux, la PJJ ne dispose d'aucun outil de suivi lui permettant de savoir dans quelles conditions sont exécutées les décisions des juges des enfants.

Enfin, il a attiré l'attention sur le grand intérêt des politiques partenariales et sur la mise en place, au plus près des territoires, de solutions éducatives adaptées aux spécificités locales de la délinquance des mineurs.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme n°182 : « protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « justice » du projet de loi de finances pour 2013.

¹ Le compte rendu de l'audition de la garde des Sceaux est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121105/lois.html#toc2>.

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121119/lois.html>.

Mesdames, Messieurs,

La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), et plus généralement l'ensemble des acteurs de la justice des mineurs, ont été confrontés au cours des récentes années à un certain nombre de bouleversements qui les ont contraints à adapter leurs méthodes et à évoluer dans leurs pratiques : séparation stricte entre la protection de l'enfance en danger – qui relève désormais de la seule compétence des conseils généraux – et de la prise en charge de l'enfance délinquante, qui relève de la compétence exclusive de la PJJ, interrogations sur le rôle du juge des enfants après la décision du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2011, fortes diminutions de crédits dans un contexte global d'augmentation du nombre de mineurs délinquants confiés à la protection judiciaire de la jeunesse.

Face à ces évolutions importantes, les personnels de la PJJ se sont efforcés de trouver les moyens de continuer à prendre en charge de façon adaptée les mineurs que leur confie l'autorité judiciaire. Cette année encore, votre rapporteur pour avis tient à rendre hommage au professionnalisme et au dévouement de tous ceux pour lesquels la protection et l'éducation des mineurs sont une vocation bien davantage qu'un métier.

Le projet de loi de finances pour 2013 constitue à l'égard de ces évolutions une rupture salutaire. Non seulement les crédits alloués à la PJJ augmenteront en 2013 de façon significative – +1,09% en autorisations d'engagement et +2,41% en crédits de paiement –, mais, pour la première fois depuis plusieurs années, le plafond d'emplois alloués à la PJJ augmentera de 205 ETP, mettant ainsi un terme à l'hémorragie des postes dont votre commission des lois avait, à plusieurs reprises, souligné les effets néfastes.

Cette rupture ne produira pas d'effets bénéfiques pour l'ensemble des acteurs. En dépit d'un abondement exceptionnel de dix millions d'euros destiné à résorber les arriérés de paiement de l'État, le secteur associatif habilité est, cette année encore, mis à contribution et voit ses crédits diminuer. La situation financière délicate dans laquelle certaines associations se trouvent du fait de ces restrictions continues de crédits doit conduire à s'interroger sur le rôle qu'exerce le secteur associatif habilité dans la prise en charge des mineurs délinquants.

Enfin, après avoir fait état des questionnements auxquels font face à l'heure actuelle les juges des enfants, votre rapporteur évoquera, à la lumière du déplacement qu'il a récemment effectué à Douai, le grand intérêt des politiques partenariales dans la recherche de solutions de prise en charge adaptées.

*

* *

I. UN PROJET DE BUDGET QUI TRADUIT L'ATTENTION PARTICULIÈRE ACCORDÉE PAR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT À LA JUSTICE DES MINEURS

Dans un contexte général de déflation de la dépense publique, le projet de loi de finances pour 2013 accorde à la PJJ une place toute particulière, reflet de la priorité accordée à la jeunesse par le nouveau Gouvernement, comme l'a indiqué Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, lors de son audition par votre commission.

Non seulement ses crédits et son plafond d'emplois augmentent, mais, en outre, le nouveau Gouvernement entend mettre l'accent sur la diversité des modes de prise des mineurs délinquants.

Ces deux aspects constituent une rupture par rapport aux évolutions engagées sous la précédente législature.

A. UN TOURNANT BUDGÉTAIRE

1. Les années 2008-2012 : une PJJ fortement mise à contribution

La protection judiciaire de la jeunesse s'est engagée en 2008 dans une démarche tendant à clarifier ses missions, à améliorer le pilotage de ses services et à renforcer la qualité de ses prises en charge. Formalisées dans le cadre d'un projet stratégique national (2008-2011), ces évolutions se sont traduites en particulier par un abandon de la prise en charge des mineurs en danger, désormais confiés aux soins des seuls conseils généraux.

Les missions de la PJJ ont été redéfinies dans le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice, qui lui assigne trois missions :

- concevoir les normes et les cadres d'organisation de la justice des mineurs ;

- garantir à l'autorité judiciaire une aide à la décision tant en matière civile (protection de l'enfance en danger) qu'en matière pénale (application de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante) ;

- prendre en charge les mineurs délinquants, en exécutant les mesures éducatives, sanctions éducatives et peines prescrites par les juridictions pour mineurs.

La mise en place de ces orientations s'est effectuée dans un contexte **d'importantes diminutions des crédits**. Ceux-ci ont en effet **diminué de près de 6% sur la période 2008-2011**, passant de 804,4 millions d'euros à 757,6 millions d'euros. S'ils ont de nouveau augmenté en 2012, cette augmentation était principalement destinée à financer un nouveau programme de construction de centres éducatifs fermés (voir *infra*).

Évolution des crédits alloués à la PJJ en loi de finances initiale depuis 2007

(en millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total des crédits alloués au programme n°182 : « protection judiciaire de la jeunesse »	796,3	804,4	784,1	774	757,6	772

Source : DPJJ.

Ces diminutions de crédits se sont accompagnées d'importantes réductions d'effectifs : - **556 ETPT entre 2008 et 2012**.

Évolution du plafond d'autorisation des emplois (PAE) de la PJJ

	2008	2009	2010	2011	2012	2012 à périmètre constant	Effort consenti en ETPT sur le PAE entre 2008 et 2012
Plafond d'autorisation des emplois inscrit au projet annuel de performances du programme n°182 : « protection judiciaire de la jeunesse »	9 027	8 951	8 618	8 501	8 395	8 471	- 556

Source : DPJJ.

La PJJ a fait face à ces réductions budgétaires de deux manières :

- d'une part, le recentrage de son action sur la seule prise en charge des mineurs délinquants (à l'exception des mesures d'investigation au civil qui continuent à être intégralement financées par l'État), qui s'est traduit par une diminution de 32% du nombre de mineurs en danger et de

88% du nombre de jeunes majeurs pris en charge par la PJJ entre 2007 et 2011, a permis de spécialiser les personnels de la PJJ sur les seuls mineurs délinquants, dont le nombre a quant à lui augmenté de 9% sur cette même période ;

- d'autre part, la PJJ s'est engagée dans une importante démarche de restructuration de ses services déconcentrés, de rationalisation de l'offre de prise en charge sur l'ensemble du territoire et de modernisation de ses pratiques.

Celle-ci s'est tout d'abord traduite par l'adoption, conjointement avec la direction de l'administration pénitentiaire, d'une nouvelle carte des directions interrégionales. La DPJJ est ainsi passée **de 15 directions régionales à 9 directions interrégionales (DIR) au 1^{er} janvier 2009**.

Cette réorganisation régionale a été prolongée par l'adaptation de l'organisation départementale, par le regroupement de plusieurs départements au sein de territoires jugés pertinents au regard des missions de la PJJ. Depuis 2012 – année d'achèvement de cette restructuration –, l'organisation de la DPJJ comprend **54 directions territoriales (DT)** (outre-mer inclus).

Cette démarche s'est poursuivie en 2012 par des mesures de mutualisation des fonctions support en région : **six plateformes de gestion** ont été mises en place en janvier 2012 par le regroupement des services du secrétariat général, de la direction de l'administration pénitentiaire et de la DPJJ. **Deux nouvelles plateformes** seront mises en place à compter de janvier 2013.

Ce mouvement de réorganisation a ainsi permis de mutualiser les moyens administratifs et d'encadrement et de limiter l'impact des réductions d'effectifs sur les fonctions éducatives. Selon la DPJJ, cette réforme s'est traduite par **une diminution de 337 postes entre 2008 et 2012 affectés à la fonction « soutien et pilotage »**.

Cette réforme de l'organisation territoriale a été menée conjointement avec une restructuration des services et établissements de la PJJ, dont les modalités ont été précisées par le décret n° 2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la PJJ.

Parallèlement, dans un souci de rationalisation du fonctionnement des services, il a été décidé que les unités éducatives de milieu ouvert devraient avoir une « taille critique » d'au moins 6 ETP d'éducateurs et que les établissements de placement collectif ne devraient pas accueillir moins de 12 mineurs et les unités éducatives d'hébergement diversifié 24 mineurs. Cela s'est traduit par des fermetures de services trop petits ainsi que par l'augmentation de capacité de certains établissements, dans le but « d'optimiser » leur utilisation.

En ce qui concerne les établissements de placement du secteur public de la PJJ (hors centres éducatifs fermés), le nombre de structures a diminué significativement (-14 unités d'hébergement collectif, -26 unités d'hébergement diversifié), mais le nombre de places n'a pas diminué à due proportion (voir tableau ci-dessous).

**Évolution du nombre d'unités et du nombre de places
en hébergement collectif et en hébergement diversifié entre 2009 et 2012**

	Hébergement collectif		Hébergement diversifié	
	Nombre d'unités	Nombre de places	Nombre d'unités	Nombre de places
Au 1 ^{er} janvier 2009	107	1 064	41	479
Au 1 ^{er} janvier 2012	93	1 041	15	336

Source : DPJJ.

**2. Un projet de budget pour 2013 qui propose une
augmentation salubre des crédits et des effectifs alloués à
la PJJ**

A l'égard de ce qui vient d'être rappelé, le projet de loi de finances pour 2013 constitue une rupture salubre pour la PJJ.

Sans doute, la loi de finances initiale pour 2012 avait déjà marqué une pause dans les diminutions de crédits, prévoyant une augmentation de ceux-ci de 4,6% en autorisations d'engagement et de 2% en crédits de paiement. Toutefois, cet accroissement dissimulait une évolution contrastée, puisque l'essentiel de ces crédits supplémentaires étaient destinés à financer l'ouverture de vingt nouveaux centres éducatifs fermés (CEF) par transformation de foyers « classiques » existants. Parallèlement, le plafond d'emplois alloués à la PJJ avait à nouveau diminué globalement de 106 équivalents temps plein (ETP).

En 2013, les crédits alloués à la PJJ augmenteront de 1,09% en autorisations d'engagement et de 2,41% en crédits de paiement, atteignant 800,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 790,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Présentation des crédits par titre et par catégorie

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	Ouverts en LFI pour 2012	Demandées pour 2013
Titre 2. Dépenses de personnel	432 946 409	442 230 612	432 946 409	442 230 612
<i>Rémunération d'activité</i>	262 236 258	266 182 672	262 236 258	266 182 672
<i>Cotisations et contributions sociales</i>	165 010 151	171 647 940	165 010 151	171 647 940
<i>Prestations sociales et allocations diverses</i>	5 700 000	4 400 000	5 700 000	4 400 000

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	Ouverts en LFI pour 2012	Demandées pour 2013
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	312 831 135	342 166 706	312 831 135	322 166 706
<i>Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel</i>	<i>312 831 135</i>	<i>342 166 706</i>	<i>312 831 135</i>	<i>322 166 706</i>
Titre 5. Dépenses d'investissement	43 113 636	13 211 325	23 113 636	23 211 325
<i>Dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat</i>	<i>43 113 636</i>	<i>13 211 325</i>	<i>23 113 636</i>	<i>23 211 325</i>
Titre 6. Dépenses d'intervention	3 160 000	3 100 000	3 160 000	3 100 000
<i>Transferts aux ménages</i>	<i>1 600 000</i>	<i>1 629 215</i>	<i>1 600 000</i>	<i>1 629 215</i>
<i>Transferts aux autres collectivités</i>	<i>1 560 000</i>	<i>1 470 785</i>	<i>1 560 000</i>	<i>1 470 785</i>
Total	792 051 180	800 708 643	772 051 180	790 708 643

Source : projet annuel de performances (PAP).

Parallèlement, le plafond d'autorisation d'emplois alloué à la PJJ **augmentera de 205 ETP.**

Ces nouveaux ETP ne se traduiront toutefois pas par des créations de postes à effectifs équivalents.

En effet, comme l'a expliqué à votre rapporteur pour avis M. Jean-Louis Daumas, directeur de la PJJ, ces 205 ETP correspondent à 177 équivalents temps plein travaillés (ETPT), desquels il convient de retirer 66 ETPT au titre de la RGPP (extension année pleine de -66 ETPT). Des 111 ETPT restants, il convient de déduire 32 emplois qui font l'objet d'un transfert à compter du 1^{er} janvier 2013 au programme n°310 : « conduite et pilotage de la politique de la justice » au titre de la création des plateformes interrégionales de service de Lille et de Nancy, ainsi que 4 emplois au titre des missions transverses informatiques. **Au total, le nombre d'emplois effectivement créés s'élèvera en 2013 à 75 ETPT.**

D'après les informations communiquées par le ministère de la Justice, ces 75 nouveaux emplois **seront affectés en priorité à la réduction des délais de prise en charge en milieu ouvert, à l'accompagnement pédopsychiatrique au sein des CEF et à la diversification des prises en charge (établissements de réinsertion scolaire, classes relais)** (voir *infra*).

De ce point de vue, le projet de budget marque également une rupture.

B. UNE RUPTURE DANS LES PRIORITÉS ASSIGNÉES À LA PJJ

1. Un accent précédemment mis sur la prise en charge des mineurs délinquants les plus difficiles

Sous la précédente législature, la PJJ s'est vue assigner pour objectif de renforcer son offre de prise en charge à destination des mineurs les plus ancrés dans la délinquance. Cette priorité s'est traduite par une montée en charge du dispositif des centres éducatifs fermés (CEF) ainsi que par une présence accrue de la PJJ en détention.

a) Les centres éducatifs fermés (CEF)

La part des crédits consacrés par la PJJ aux centres éducatifs fermés (CEF) n'a cessé d'augmenter, passant de 49 millions d'euros en 2007 (soit 6 % du budget global de la PJJ) à 89,6 millions d'euros en 2012 (soit 11,6 % du budget global).

Créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, ces établissements ont été conçus afin d'offrir aux magistrats une solution éducative alternative à l'incarcération à destination des mineurs délinquants les plus difficiles.

Ce sont de petites structures, pouvant accueillir une douzaine de mineurs, relevant soit du secteur public (11 établissements), soit du secteur associatif habilité (34 établissements), soit 45 CEF actuellement en fonctionnement.

Les mineurs placés y font l'objet d'une prise en charge éducative renforcée, assurée au quotidien par une équipe de 24 à 27 éducateurs, à laquelle s'ajoutent souvent un enseignant et, le cas échéant, un ou plusieurs personnels de santé (notamment dans les centres dits « renforcés en santé mentale »).

En raison de ce fort taux d'encadrement, le coût d'un placement en CEF est élevé : 607 euros en moyenne par jour et par mineur en 2011, contre 510 euros par jour et par mineur en centre éducatif renforcé et 536 euros par jour et par mineur en établissement de placement éducatif. Le projet annuel de performances prévoit toutefois de ramener ce coût à 570 euros par jour en 2012, en contraignant notamment les associations gestionnaires à faire passer leurs effectifs de 27 à 24 ETP par centre, sur le modèle des CEF publics.

Ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation, conduite par nos collègues Jean-Claude Peyronnet et François Pillet dans le cadre d'une mission d'information confiée par votre commission des lois¹.

¹ « Enfermer et éduquer : quel bilan pour les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs ? », rapport d'information n° 759 (2010-2011), juillet 2011. <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-759-notice.html>.

Dans leur rapport d'information, nos collègues soulignent la nécessité de mieux évaluer ce dispositif. Un tel exercice s'avère délicat à mettre en œuvre, en raison du passé judiciaire et institutionnel souvent très lourd des mineurs placés en CEF. Les trop rares informations disponibles mettent en évidence l'existence d'une corrélation inverse entre le taux de réitération et la durée du placement : les mineurs restés plus de 170 jours (cinq mois et demi) en CEF réitérent significativement moins que les autres. Toutefois, seul un tiers des mineurs placés en CEF restent plus de six mois. En 2011, la durée moyenne de placement en CEF est de quatre mois.

En dépit de ces incertitudes, nos collègues ont estimé que le dispositif des CEF méritait d'être conservé et étendu, car il est fortement sollicité par les juges des enfants et, dans certaines régions, proche de la saturation. En outre, il permet d'offrir à ces mineurs une « dernière chance » avant la prison, contribuant ainsi à la diminution du nombre de mineurs détenus.

Néanmoins, ils ont considéré qu'un certain nombre d'aménagements devraient être apportés. En particulier, ils ont considéré qu'un effort devrait être consenti afin d'améliorer le pilotage du dispositif et le soutien aux équipes éducatives, et que les échanges de « bonnes pratiques » entre établissements devraient être encouragés.

Ils sont par ailleurs parvenus à la conclusion que ce dispositif devrait continuer à prendre en charge les adolescents les plus difficiles (le cas échéant, en continuant à les accueillir après l'âge de la majorité lorsque le placement a été commencé avant cet âge), **et que son extension ne devrait pas se faire au détriment des autres modes de prise en charge de la PJJ.**

b) Une présence accrue de la PJJ en détention

Au 1^{er} juillet 2012, 810 mineurs étaient détenus en France, dont 278 (soit 34,3%) en établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM). Les détenus mineurs représentent entre 1,1% à 1,3% des personnes détenues en France.

Le taux d'occupation, en moyenne, des établissements pénitentiaires habilités à accueillir des mineurs est de 70%.

Près de 90% des mineurs écroués le sont en procédure correctionnelle, 60% étant prévenus et 40% condamnés. Pour les condamnés, la durée moyenne de condamnation est de deux mois et demi.

Depuis 2007, les établissements pénitentiaires pour mineurs (six établissements au total, répartis sur l'ensemble du territoire national) permettent d'accueillir une soixantaine de mineurs détenus chacun. Placés sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire, ils ont été conçus pour placer l'éducatif au cœur de la prise en charge des mineurs détenus, en s'appuyant sur un encadrement renforcé.

Ainsi, alors que les mineurs représentaient 1,2% de la population pénale en 2011, l'ensemble des heures d'enseignement qui leur a été consacré (2 079 heures hebdomadaires) a représenté 14,9% de l'encadrement pédagogique total en prison (13 903 heures). En 2011, les seuls EPM concentraient 43% des heures hebdomadaires consacrées aux seuls mineurs alors que leurs « effectifs » représentaient 34% de l'ensemble des mineurs détenus.

Les EPM permettent en effet d'offrir aux mineurs détenus un encadrement éducatif renforcé : en 2010, les détenus y bénéficiaient de 4,5 demi-journées d'activités socio-éducatives hebdomadaires, contre 2,5 demi-journées en quartiers mineurs. L'objectif du ministère de la Justice est de faire passer ces durées à respectivement cinq et trois demi-journées dès 2012.

De ce fait, le coût d'une journée de détention en EPM est élevé : le ministère de la Justice l'évalue à 496,05 euros en 2011, mais ce chiffre ne tient pas compte des effectifs relevant du ministère de la Santé et du ministère de l'Éducation nationale.

En 2011, la carte des emplois prévoyait l'affectation de 228 éducateurs en EPM et de 126 équivalents temps plein d'éducateurs en quartiers mineurs. En EPM, l'équipe est composée d'un directeur, de deux responsables d'unité éducative, de deux professeurs techniques, d'un psychologue, d'un adjoint administratif et de 36 éducateurs. Dans les quartiers mineurs, un responsable d'unité éducative est affecté au prorata de la capacité d'accueil en plus des éducateurs. Certains quartiers mineurs bénéficient de l'intervention d'un psychologue et d'un professeur technique. **Au total, plus de 400 emplois ont été consacrés en 2011 à l'intervention continue de la protection judiciaire de la jeunesse en détention.**

2. Un rééquilibrage opportun

Votre commission des lois approuve ce renforcement de la prise en charge éducative des mineurs délinquants les plus difficiles, qui constitue une mesure essentielle pour lutter contre la récidive et favoriser la réinsertion des mineurs concernés.

Elle s'est toutefois à plusieurs reprises inquiétée **des conséquences de cette évolution pour les services de milieu ouvert et pour les foyers « classiques » de placement éducatif.** Elle avait en particulier souligné **les risques engendrés par le projet du précédent Gouvernement de créer 20 nouveaux CEF par transformation d'unités d'hébergement existantes.** Dans un contexte de réductions budgétaires, ce projet lui paraissait de nature à appauvrir la « palette » des réponses ouvertes aux juges des enfants, au préjudice de l'ensemble des mineurs concernés.

Il convient en effet de rappeler que 95% des mineurs suivis par les établissements et services de la DPJJ le sont au titre de mesures de milieu ouvert et d'investigation. S'il est nécessaire d'accorder une attention particulière aux mineurs délinquants les plus difficiles, cela ne saurait se faire au détriment de la grande majorité des mineurs confiés à la PJJ.

C'est pourquoi votre commission salue les orientations retenues par le présent projet de budget qui, sans remettre en cause l'intensité de la prise en charge des mineurs placés en CEF ou détenus, tend à préserver, voire à renforcer, les moyens alloués à d'autres solutions éducatives.

a) Les CEF : une évaluation nécessaire avant l'extension du dispositif

Le Président de la République a fait de l'extension du dispositif des CEF un de ces engagements de campagne. Comme l'ont estimé nos collègues Jean-Claude Peyronnet et François Pillet dans leur rapport d'information précité, les CEF constituent, sous réserve des adaptations nécessaires, un outil intéressant de lutte contre la récidive et d'alternative à l'incarcération. Il est toutefois nécessaire de mieux les évaluer afin de pouvoir adapter le cahier des charges au plus près de la spécificité du public accueilli dans ces établissements.

Le nouveau Gouvernement a fait siennes ces conclusions.

Sans doute, **quatre nouveaux CEF seront-ils ouverts en 2013** à Angoulême, Epinay-sur-Seine, Cambrai et Marseille, après l'ouverture, prévue d'ici la fin de l'année 2012, de trois établissements (Bures sur Yvette, Laon et Bruay le Buissière). Cela correspond à la transformation de sept « foyers classiques » en CEF, sur les 20 transformations prévues par le précédent Gouvernement.

En outre, **46 ETP seront spécialement affectés au renforcement « en santé mentale » des CEF relevant du secteur public.**

Rappelons en effet qu'en 2008, sept établissements¹ ont bénéficié de la mise en œuvre d'une expérimentation visant au renforcement du CEF en moyens de santé mentale (soit 2,5 équivalents temps plein de psychiatre, psychologue ou infirmier répartis selon les besoins de la structure). Les résultats de cette expérimentation ont montré toute l'utilité de ce renforcement, qui, notamment, permet soit de diminuer les incidents, soit d'améliorer la capacité des professionnels à les contenir. Ce dispositif a été étendu en 2011 à six nouveaux établissements², soit environ un centre éducatif fermé par direction interrégionale.

¹ Moissannes, Soudaine la Vinadière, La Jubaudière, Liévin, Saint Venant, Valence et Savigny.

² Brignoles, Sainte-Ménéhould, L'Hôpital le Grand, Chatillon sur Seine, Allonnes, Saverne.

Le projet de budget pour 2013 prévoit d'achever ce dispositif en dotant l'ensemble des CEF publics d'un maximum de 2,5 ETP de personnels en santé mentale.

Votre commission, qui a fréquemment dénoncé les insuffisances de la prise en charge psychiatrique des mineurs délinquants montrant des troubles du comportement, ne peut que saluer cette évolution.

Tout en adoptant ces orientations, la garde des Sceaux a souhaité marquer **une pause** dans la mise en œuvre du projet engagé par le précédent Gouvernement tendant à transformer 20 foyers classiques en centres éducatifs fermés. Elle a en effet souhaité **qu'une évaluation** des CEF soit menée au préalable et que soient étudiées **les voies permettant de développer ces établissements sans pour autant porter atteinte aux autres formes de placement proposées par la PJJ.**

Votre commission ne peut que rejoindre le Gouvernement sur ce point.

Elle se félicite par ailleurs de l'attention accordée à d'autres formes de prise en charge.

b) Un accent mis sur l'amélioration des délais de prise en charge des mesures pénales de milieu ouvert

Les mesures pénales de milieu ouvert (hors investigation) représentent, au 31 décembre 2011, 58% de l'ensemble des mesures effectuées par le service public de la PJJ.

Des évolutions législatives et réglementaires sont intervenues au cours de ces dernières années pour améliorer le contenu des prises en charge proposées par les éducateurs de la PJJ et du secteur associatif habilité, notamment en prévoyant que les mineurs sans activité ou ne pouvant intégrer d'emblée les dispositifs de droit commun devraient bénéficier d'activités de jour.

Parallèlement, de sérieux efforts ont été accomplis pour diminuer les délais de prise en charge. Entre 2008 et 2012, le délai de prise en charge des décisions judiciaires imputable aux services de la PJJ est passé de 18,7 jours à 13,3 jours.

Le projet stratégique national 3 (2012-2014) a fixé comme objectif de réduire ce délai à 12 jours ouvrables au 1^{er} janvier 2014. Cet objectif devra être revu au regard de celui posé par la loi de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012, qui a prévu qu'à partir du 1^{er} janvier 2014, le mineur faisant l'objet d'une mesure éducative, d'une sanction éducative ou d'une peine exécutable en milieu ouvert devrait se voir délivrer, ainsi qu'à ses parents, une convocation devant le service de la PJJ compétent pour la mise en œuvre de la décision **dans un délai maximal de cinq jours ouvrables.**

Afin de tendre vers cet objectif, le projet de loi de finances prévoirait **d'affecter 178 emplois aux services de milieu ouvert situés dans les territoires les plus sollicités.**

En effet, les délais moyens précités cachent de fortes disparités : alors que les services de milieu ouvert situés dans six directions interrégionales parviennent à prendre en charge les mesures pénales de milieu ouvert en moins de 12 jours, ce délai atteint toutefois 13,5 jours dans la DIR sud-ouest, 18,6 en Ile de France et 20,5 dans le grand ouest.

Cet effort poursuit celui déjà engagé dans le cadre de la précédente loi de finances pour 2012, qui avait prévu d'affecter 50 emplois à la prise en charge des mineurs en milieu ouvert.

c) Le développement des familles d'accueil

Le juge des enfants a la possibilité de placer un mineur délinquant dans une famille d'accueil.

Cette dernière, bénévole mais qui perçoit une indemnité journalière, partage sa vie quotidienne avec le mineur en lui donnant des repères pour l'aider à se construire. Elle offre à l'adolescent l'occasion de vivre dans un cadre apaisé et joue un rôle de médiateur et une fonction réparatrice. L'objectif est de faire progresser l'adolescent dans la compréhension de sa situation pénale, individuelle et familiale afin de l'aider à se réinsérer.

Une convention conclue entre la famille d'accueil et la PJJ organise les droits et obligations de chacun durant la prise en charge du mineur.

Les familles d'accueil ne bénéficient pas de formations spécifiques, mais elles sont épaulées par la PJJ dans l'exercice de leur tâche par des réunions d'information, des groupes de parole et l'organisation d'entretiens réguliers en présence du mineur.

Fin 2011, **354 familles** ont accueilli **472 mineurs** sur l'ensemble de l'année.

Le ministère de la Justice s'est fixé pour objectif de développer ce type de placement. En effet :

- celui-ci permet d'éviter à des adolescents particulièrement fragiles ou exposés à des menaces un placement collectif qui pourrait les mettre en danger ;

- il offre à des mineurs en formation la possibilité d'être hébergés au plus près de leur lieu de travail dans des conditions plus favorables qu'un hébergement collectif ;

- enfin, il répond à la volonté de diversifier les offres de placement afin de répondre au mieux à la variété des situations de chaque mineur confié à la PJJ.

Pour ce faire, **le montant de l'indemnité journalière**, qui avait été fixé à 31 euros par jour à compter du 1^{er} avril 2011, **sera porté à 36 euros par jour en 2013**. Le but de la DPJJ est **de porter le nombre de familles ressources à environ 450** dans le courant de l'année prochaine.

L'ensemble des personnes entendues par votre rapporteur pour avis a salué le grand intérêt de ce type de placement pour les adolescents fragiles, mais également pour les adolescents les plus durs qu'il est préférable d'isoler des autres mineurs pour éviter des effets d'entraînement néfastes.

Pour autant, une interrogation persiste quant au **statut** de ces dernières. M. Alain Dru, secrétaire général de la CGT-PJJ, s'est inquiété de l'éventuelle fragilité de ces familles bénévoles, en cas d'incidents notamment.

D'après les informations communiquées par le ministère de la Justice, une étude a été confiée en janvier 2012 à l'Inspection générale des services judiciaires sur les perspectives de développement de cette modalité d'accueil. Comme l'a indiqué Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, lors de son audition par votre commission, cette étude étudiera notamment l'opportunité de changer le statut de ces familles d'accueil, en l'alignant sur celui des familles avec lesquelles les conseils généraux travaillent dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

II. LE SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ : UN PARTENAIRE À PRÉSERVER

La protection judiciaire de la jeunesse recouvre des activités à périmètres différents :

- prise dans son acception large, la PJJ représente l'ensemble des personnels et des crédits dédiés à la mise en œuvre des mesures d'investigation, des décisions prises par les juridictions pour mineurs au pénal ainsi qu'à la coordination de l'ensemble des acteurs de la justice des mineurs. Ces activités sont, pour l'essentiel, financées par le programme n° 182 : « protection judiciaire de la jeunesse » ;

- mais la PJJ représente aussi un certain nombre de personnels affectés dans des services ou des établissements publics, chargés d'exécuter « en régie » les décisions prescrites par l'autorité judiciaire. Ce secteur public de la PJJ est constitué, en juillet 2012, de 224 établissements et services relevant directement du ministère de la justice.

Lorsqu'elle prescrit une mesure (investigation, mesure de milieu ouvert, placement), l'autorité judiciaire peut en confier l'exécution soit à l'un de ces 224 établissements ou services, soit à l'un de ceux du secteur associatif habilité.

De ce point de vue, le secteur associatif habilité se trouve donc dans une situation de quasi-concurrence avec les établissements et services du secteur public de la PJJ.

Ce secteur, qui représente environ **un tiers des crédits** alloués au programme n° 182 : « protection judiciaire de la jeunesse », a été fortement mis à contribution au cours des années récentes, au risque de déstabiliser certains services disposant pourtant d'un savoir-faire précieux pour les magistrats.

A. UN PARTENAIRE ANCIEN ET RECONNU

Depuis longtemps, de façon inégale selon les territoires¹, l'autorité judiciaire fait appel au savoir-faire d'associations auxquelles elle confie les mineurs devant faire l'objet d'une mesure de protection ou d'une mesure pénale.

La plupart de ces associations n'ont pas la PJJ pour seul interlocuteur : souvent spécialisées dans l'accueil de mineurs en danger, elles travaillent également avec les conseils généraux qui financent désormais intégralement les mesures judiciaires de protection ordonnées par les juges des enfants.

La PJJ, quant à elle, finance l'ensemble des mesures pénales confiées par les juridictions pour mineurs aux associations, ainsi que les mesures d'investigation prescrites dans le cadre de la protection de l'enfance en danger.

1. Un partenaire qui offre une diversité de solutions éducatives

En juillet 2012, le secteur associatif habilité susceptible de mettre en œuvre des mesures financées par la PJJ représente 1 178 établissements et services (dont 248 financés exclusivement par l'État), relevant de 568 associations.

Ce secteur offre une diversité d'offres de prise en charge. On distingue :

- 873 établissements de placement

A l'exception des centres éducatifs renforcés, des centres de placement immédiats et des centres éducatifs fermés, qui sont spécialisés au pénal, les établissements de placement du secteur associatif habilité peuvent intervenir à la fois au titre de l'ordonnance du 2 février 1945

¹ Par exemple, le secteur associatif habilité est très présent dans le Nord. Il représente environ 42 000 emplois dans la métropole lilloise (toutes fonctions confondues), d'après les informations recueillies par votre rapporteur lors de son déplacement à Douai.

(pénal) et au titre de la protection de l'enfance en danger. Il existe notamment :

- 34 centres éducatifs fermés (CEF), qui exercent les mêmes fonctions que les CEF du secteur public ;

- 3 centres de placement immédiat (CPI), qui sont destinés à prendre en charge des garçons et filles de 13 à 18 ans, pour lesquels un accueil immédiat est prescrit par les magistrats. L'objectif est de mener une évaluation de la situation du mineur puis de proposer les solutions éducatives les plus adaptées à plus long terme. L'orientation doit se réaliser dans un délai de trois mois. Les entrées et sorties sont permanentes.

Dans le secteur public, ces missions sont assurées par les unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) ;

- 54 centres éducatifs renforcés (CER), qui exercent les mêmes fonctions que les CER du secteur public (voir *infra*).

Leur taux d'occupation est quasi stable depuis 2008, aux alentours de 87 %, ce qui est proche de l'objectif fixé à 90%. Leur mode de fonctionnement, par groupes et par sessions, leur permet d'atteindre un taux de remplissage plus élevé que les foyers classiques et les CEF ;

- 212 foyers, qui exercent les mêmes fonctions que les UEHC du secteur public, mais également en matière civile ;

- 317 maisons d'enfants à caractère social (MECS), qui 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 beaucoup plus longues ;

- 41 centres d'hébergement diversifié (CHD).

Ces établissements mettent en œuvre des formules individualisées de placement pour les mineurs et les jeunes majeurs en logement autonome avec un accompagnement éducatif comme les unités éducatives d'hébergement diversifié (UEHD) du secteur public ;

- 38 centres de placement familial et socio-éducatif (CPFSE).

Les centres de placement familial proposent des accueils par des assistants familiaux ;

- 54 centres scolaires et professionnels (CSP).

Ces établissements assurent en internat l'accueil des adolescents et dispensent une formation scolaire ou professionnelle.

- 113 lieux de vie (LVA), qui sont de petites structures d'hébergement (3 à 7 places) dirigées par des personnes ayant une activité professionnelle, sociale ou autre. Ces personnes partagent avec les mineurs leur quotidien et leur espace de vie ; leur profession peut servir de base à des activités avec les jeunes accueillis (exploitation agricole, centre équestre, etc.) ;

- 7 foyers de jeunes travailleurs (FJT), qui proposent d'accompagner les jeunes vers l'autonomie sociale et professionnelle.

- 305 services de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation

- 178 services d'action éducative en milieu ouvert, qui mettent en œuvre les mesures d'assistance éducative (activité civile) ;

- 75 services d'investigation éducative, qui exercent des mesures judiciaires d'investigation éducative (civile et pénale), exclusivement financées par l'État – PJJ ;

- 44 services de réparation pénale ;

- 8 services d'insertion, qui exercent les mêmes fonctions que les équipes d'activité de jour du secteur public.

2. Un secteur parfois moteur dans la mise en place de solutions éducatives nouvelles

Partenaire ancien de la protection judiciaire de la jeunesse, le secteur associatif habilité s'est, à plusieurs reprises, investi dans la mise en place de solutions éducatives nouvelles.

Tel est notamment le cas de la mesure de **réparation pénale**, que le secteur associatif a initiée, expérimentée et développée depuis les années 1990. Cette mesure, qui offre des résultats très intéressants en matière de prévention de la récidive, est désormais mise en œuvre à la fois par le secteur associatif et par les services de milieu ouvert relevant du secteur public de la PJJ.

La réparation pénale

La mesure de réparation est une mesure éducative prononcée à l'égard d'un mineur, âgé de 13 à 18 ans, auteur d'une infraction pénale. Elle consiste à proposer à l'auteur de réaliser une activité d'aide ou de réparation au bénéfice de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité. La réparation peut être prononcée à tous les stades de la procédure.

Dans son principe, la réparation est une mesure de courte durée (quatre mois). Sa durée est fixée par la décision judiciaire.

En prenant en compte le dommage subi par la victime et la nature de l'acte commis, la réparation vise à engager les mineurs concernés dans une démarche « restaurative » et à provoquer prise de conscience et responsabilisation par rapport à l'acte commis.

Son augmentation constante durant plusieurs années montre l'intérêt des juridictions pour mineurs et des parquets pour la mesure de réparation pénale. Très efficace en termes de prévention de la délinquance notamment pour un mineur primo-délinquant, elle permet une prise de conscience des règles de la vie en société.

En hausse constante entre 1997-2010, le nombre de mesures de réparation a plus que quadruplé durant cette période. En 2011, 38 037 mesures de réparation ont été financées par la PJJ (25 527 mesures suivies par le secteur public et 12 510 par le secteur associatif habilité). La part des mesures de réparation pénales confiées au secteur associatif ne cesse de diminuer (voir *infra*).

Le secteur associatif habilité est également majoritairement présent dans le dispositif des **centres éducatifs renforcés (CER)**, dont tous les magistrats pour enfants rencontrés par votre rapporteur pour avis ont souligné l'intérêt pour certains mineurs.

Créés en 1996 comme une alternative à l'incarcération, ces établissements proposent à des mineurs délinquants des séjours de rupture de quatre à cinq mois maximum.

La capacité de prise en charge théorique d'un CER est de 5 à 8 places et la capacité du dispositif est de 395 places. L'équipe d'un CER est composée d'un responsable et de personnels administratifs ainsi que d'agents relevant notamment du corps des éducateurs et des psychologues, afin de garantir la dimension interdisciplinaire des interventions auprès des mineurs. En 2011, 1 185 mineurs ont suivi un programme d'activités intensives dans un CER, pendant une durée moyenne de 3,5 mois.

A l'heure actuelle, 59 des 64 CER en fonctionnement sont gérés par le secteur associatif habilité.

Enfin, le secteur associatif habilité s'est rapidement investi dans la mise en œuvre **des centres éducatifs fermés**. A l'heure actuelle, 34 des 45 CER en fonctionnement sont gérés par le secteur associatif habilité. Ce dernier est notamment en charge du seul CER habilité à n'accueillir que des jeunes filles, que votre rapporteur a visité il y a deux ans (Doudeville).

B. LES MODES DE SUPERVISION DE L'ETAT SUR LE SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ

1. Un secteur contrôlé et habilité par l'État

a) Les contrôles a priori

Les établissements et services de droit privé auxquels l'autorité judiciaire confie des mineurs, que ce soit dans un cadre pénal ou dans celui de la protection de l'enfance en danger, sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux au sens du code de l'action sociale et des familles. A ce titre ils sont soumis aux dispositions relatives au contrôle prévues par le ce code.

L'autorisation relève, selon les cas, du représentant de l'État dans le département, du représentant du conseil général, ou de ces deux autorités agissant conjointement. Cette autorisation est délivrée pour une durée de 15 ans.

Par ailleurs, les établissements et services associatifs qui concourent directement à la protection judiciaire de la jeunesse sont soumis à une procédure d'habilitation renouvelable au bout de cinq ans, dans le cadre des dispositions du décret du 6 octobre 1988.

b) Les contrôles a posteriori

La DPJJ contrôle régulièrement les structures concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse : d'une part dans le cadre d'un plan pluriannuel d'audit, élaboré par chacune de ses directions interrégionales, d'autre part et le cas échéant, à la suite du signalement d'un dysfonctionnement.

- les contrôles exercés dans le cadre d'un plan pluriannuel d'audits

Conformément au projet stratégique national 2008-2011, la DPJJ a mis en place un dispositif d'audit, destiné à améliorer son organisation et la qualité de sa prise en charge éducative. A cette fin, des pôles d'audit ont été constitués dans chacune des directions interrégionales.

Au 31 décembre 2011, la DPJJ compte ainsi 68 auditeurs territoriaux et 100 personnels de la protection judiciaire de la jeunesse (auditeurs, responsables audit, directeurs des politiques éducatives et de l'audit) ont été formés à cette fonction. Cette démarche doit être poursuivie dans les années à venir, comme l'a formalisé l'axe 2 du projet stratégique national 2012-2014 de la PJJ.

A la date du 31 décembre 2011, 550 audits ont ainsi été réalisés dans les établissements et services publics et habilités.

51 conventions avec les conseils généraux ont été signées à ce sujet. Elles portent aussi bien sur la réalisation des audits des structures à compétence partagée que sur la formation d'agents de ces collectivités territoriales à la méthodologie de l'audit.

Au 31 décembre 2011, 27 personnels des conseils généraux avaient été formés à l'audit avec les auditeurs de la protection judiciaire de la jeunesse et 76 audits réalisés conjointement.

- les contrôles exercés dans le cadre d'un éventuel dysfonctionnement

Indépendamment des pouvoirs des préfets, l'inspection générale des services judiciaires, en application du décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010, l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse, sur le fondement d'un arrêté du 29 décembre 2010, et le directeur interrégional de la PJJ sont susceptibles d'être sollicités en cas de signalement d'un dysfonctionnement dans un établissement ou service relevant du secteur associatif habilité.

Les conclusions des opérations de contrôle, sous certaines conditions encadrées par le code de l'action sociale et des familles, peuvent conduire l'autorité préfectorale, le cas échéant conjointement avec le président du conseil général, à user de son pouvoir d'injonction, à désigner un administrateur provisoire ou encore à prononcer la fermeture totale ou partielle, provisoire ou définitive de la structure contrôlée.

- les autres contrôles

Les juges des enfants sont tenus, au moins une fois par an, de visiter tous les locaux ou établissements de leur ressort dans lesquels sont placés provisoirement ou définitivement des mineurs délinquants et d'en vérifier le fonctionnement (art. 30 du décret n° 46-734 du 16 avril 1946).

Peuvent s'ajouter à ces contrôles celui de la Cour des comptes, du Défenseur des droits, ainsi que, s'agissant des seuls CEF, celui du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Enfin, l'article 35 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante prévoit que les parlementaires sont autorisés à visiter à tout moment les établissements publics ou habilités accueillant des mineurs délinquants.

2. Une intervention insuffisante de la PJJ dans le domaine de la formation des personnels relevant du secteur associatif habilité

Les agents du secteur associatif habilité sont majoritairement diplômés d'État. Ils sont en général titulaires d'un certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement social ou de service d'intervention sociale (CAFDES) pour les directeurs, d'un diplôme d'État d'éducateur spécialisé (DEES) pour les éducateurs, ou encore d'un certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale (CAFERUIS). **Leur formation n'est pas prise en charge par l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ).**

La formation des personnels associatifs est financée essentiellement à travers la tarification du groupe 2, qui prend en compte les obligations découlant des conventions collectives en la matière, les associations s'adressant à des instituts de formation privés pour la qualification initiale ou continue de leurs agents.

Les stages de formation continue de l'ENPJJ pourraient, en principe, être ouverts aux agents du secteur associatif habilité. Dans les faits, des questions juridiques font obstacle à une telle ouverture. En effet, la perception de recettes par l'ENPJJ et le versement sur le budget opérationnel de programme (BOP) de l'École ne sont pas possibles sous forme de régie.

D'après les informations communiquées par votre rapporteur, la DPJJ examine actuellement une solution qui consisterait à percevoir ces recettes sous forme « d'attribution de produits » par décret en Conseil d'État pour la perception et un arrêté pour le versement au BOP de l'École.

Des formations spécifiques peuvent toutefois être proposées par la PJJ aux personnels relevant du secteur associatif.

Ainsi une convention nationale pour la professionnalisation des intervenants éducatifs en CER a-t-elle été signée en 2008 par le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse et les présidents de l'UNASEA¹, du SNASEA², du SOP³ et de l'UNIFAF⁴, pour une durée qui a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2010.

La mise en œuvre de ce dispositif s'est appuyée sur les centres de formation du travail social (IRTS) répartis sur l'ensemble du territoire.

La DPJJ a pris en compte dans le budget de fonctionnement de chaque CER le temps de remplacement des agents impliqués dans cette démarche. Le coût de cette action de formation pour la DPJJ s'est élevé à un peu plus de 502 000 euros pour la durée totale du partenariat (trois ans). Les dépenses de formation et d'ingénierie ont été prises en charge par UNIFAF.

En 2010, au terme de la convention, les données recueillies font apparaître que :

- 27 CER (comprenant en moyenne 12 personnels) sur 59 se sont engagés dans des actions de formation ;
- sept organismes de formation ont été parties prenantes de cette action de formation ;
- 223 salariés ont été concernés par ce dispositif ;
- 65 salariés ont suivi une formation individualisée.

Par ailleurs, dans le prolongement de la journée de juin 2009 relative à la professionnalisation des intervenants en CEF, la PJJ a souhaité engager une politique active de formation de tous les personnels travaillant en CEF. Un plan de formation adapté aux besoins spécifiques des personnels intervenant en CEF est en cours d'élaboration.

¹ Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes (désormais, Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfance – CNAPE).

² Syndicat National au service des Associations du Secteur social et médico-social.

³ Syndicat Général des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux à but non lucratif.

⁴ Fonds d'Assurance Formation de la Branche sanitaire, sociale et médico-social, secteur privé à but non lucratif. Organisme paritaire agréé par l'État pour collecter les fonds de la formation professionnelle.

Votre commission, soucieuse de la qualité et de l'harmonisation des conditions de formation des personnels intervenant auprès des mineurs, **ne peut qu'inviter la DPJJ à intensifier sa politique de formation à l'égard des personnels intervenant dans les services et établissements du secteur associatif habilité.**

C. UN SECTEUR FRAGILISÉ PAR UNE BAISSÉ DE SA DOTATION

1. Une dotation en diminution constante depuis 2007

La dotation allouée au secteur associatif habilité est en diminution depuis 2007 (voir tableau ci-dessous).

Crédits affectés au secteur habilité de 2008 à 2013

<i>(en millions d'euros)</i>	2008	2009	2010	2011	2012	PLF 2013
Loi de finances initiale	307,0	277,4	254,2	240,0	242,0	240,0
Crédits disponibles	291,6	263,5	244,0	228,0	227,4	225,6

Source : DPJJ.

Il convient toutefois de relever que près de 50 millions d'euros en 2008 correspondaient à des prises en charge de jeunes majeurs, que la PJJ a progressivement cessé de financer depuis cette date – ces dernières relevant désormais exclusivement des dispositifs d'aide sociale mis en œuvre par les conseils généraux.

Le secteur associatif habilité, qui est très présent dans le domaine de la protection de l'enfance en danger, a par ailleurs été touché par la décision prise par la DPJJ de recentrer son activité sur le pénal et de cesser de financer, à l'exception des mesures d'investigation, les mesures judiciaires d'assistance éducative ordonnées par les juges des enfants.

Évolution et décomposition des crédits alloués au secteur associatif habilité en fonction des mesures financées par la PJJ

Charge annuelle SAH (millions €)	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011	Prévision 2012*
Hébergement traditionnel mineurs délinquants	50	50,9	50,8	52,3	52,9
Hébergement Jeunes Majeurs	44	21,3	6,5	1,6	0
Action éducative en milieu ouvert jeunes majeurs	4	3,1	1,9	0,5	0
Investigation Orientation Éducative	56	56,8	55,8	55,9	22,6
Enquêtes sociales	15	14,5	13,9	13	2,7
MJIE					48

Charge annuelle SAH (millions €)	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011	Prévision 2012*
Réparations pénales	7,5	7,4	7,5	7,6	8,6
CER et CPI	51,4	48,7	51,8	48,9	54,8
Centres éducatifs fermés	49	55,3	56,3	61,8	72,7
Mesure d'activité de jour	0,1	0,1	0,3	0,4	0,2
Dépenses mandatées N	277	258,1	244,7	241,9	261,2*
report n/n+1	22,9	27,8	34,4	36	

* Pour 2012, il s'agit des prévisions de charges liées à l'exercice. Le total des dépenses mandatées dépendra en effet des crédits disponibles en fin de gestion, en fonction de divers paramètres (levée de la réserve de précaution, fongibilité de crédits, etc.).

NB : En 2012, la mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) s'est substituée aux investigations d'orientation éducative (IOE) et aux enquêtes sociales.

Source : DPJJ.

Par ailleurs, depuis 2010, dans le cadre plus général de maîtrise des dépenses publiques, le secteur associatif est associé à l'effort de rationalisation des coûts engagé par l'État. L'accent a plus particulièrement été mis sur **la diminution des coûts de fonctionnement des établissements et services relevant du secteur associatif habilité** et se traduit par une pression à la baisse sur les prix des mesures.

Évolution des coûts réels constatés des mesures confiées au secteur associatif habilité

Secteur Associatif Habilité	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision actualisée à mi année	2013 Prévision PLF
mesure d'investigation et d'orientation éducative (IOE)	€	3 242	3 246	3270	3172	
mesure d'enquête sociale	€	2 113	2 111	2080	2533	
mesure judiciaire d'investigation éducative					2654	2684
mesure de réparation	€	798	849	896	882	893
journée de placement en établissement non spécialisé mineurs délinquants	€	177	181	188	182	182
journée de placement CER	€	482	503	504	468	474
journée de placement CEF	€	599	603	598	557	556

Source : DPJJ.

En particulier, la baisse du coût d'une journée de placement en CEF s'explique par la décision qu'a prise la DPJJ **d'aligner le nombre des personnels affectés dans les CEF associatifs sur le nombre de personnels de la PJJ affectés dans les CEF publics**, c'est-à-dire **24 ETP**, contre 27 ETP auparavant. Engagée en 2012, cette mesure, qui inquiète les associations, devrait être totalement mise en œuvre au 1^{er} janvier 2013.

Les représentants d'associations rencontrés par votre rapporteur pour avis, à Paris comme à Douai, se sont par ailleurs fortement inquiétés **des conséquences budgétaires de la mise en œuvre de la nouvelle mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE)**, qui remplace, depuis 2012, les enquêtes sociales et les mesures d'investigation et d'orientation éducative. La mise en place de ces nouvelles normes se traduirait, pour les associations, par une perte en postes administratifs, mais également en postes de travailleurs sociaux et psychologues. Au-delà de ces impacts budgétaires, les associations craignent également que cette nouvelle mesure conduise à diminuer la qualité du regard porté sur la situation du mineur et l'évaluation de sa situation.

A cet égard, votre commission estime que, s'il est légitime, dans le contexte actuel, de rechercher les voies pour maîtriser les coûts et rationaliser l'activité des services, **celles-ci ne devraient pas se faire au détriment de la qualité de la prise en charge des mineurs, particulièrement s'agissant de l'investigation qui constitue un appui essentiel pour permettre au magistrat de prendre une décision adaptée.**

Enfin, à partir de 2011-2012, la baisse des dotations renvoie à la recherche de « complémentarités » entre le secteur public et le secteur associatif habilité, la PJJ s'efforçant d'exécuter dans ses propres services et établissements une part croissante des mesures prescrites par les juridictions pour mineurs.

Cette démarche se traduit notamment par **une diminution de l'activité en hébergement « classique »** (par opposition au placement spécialisé de type CER ou CEF) **et la maîtrise de la « suractivité » des services de milieu ouvert** (investigation et réparation pénale) par rapport aux autorisations budgétaires.

La part des mesures de réparation pénale confiées au secteur associatif habilité ne cesse ainsi de diminuer : d'après les calculs des fédérations d'associations entendues par votre rapporteur pour avis, cette part serait passée de 41% en 2008 à 34% en 2010.

Le projet de budget pour 2013 prévoit par ailleurs de financer l'extension en année pleine du CEF des Alpes-Maritimes et du CER des Hautes-Alpes à partir d'un redéploiement des crédits prévus pour les autres dispositifs et notamment pour les établissements de placement – les

documents budgétaires relevant que ces derniers ne sont pas spécialisés et bénéficient également de financements des conseils généraux¹.

Nombre de mesures mises en œuvre par le secteur associatif habilité

Mesures en SAH - suivies en hébergement et AEMO	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011	Prévision 2012*
Hébergement traditionnel mineurs délinquants - mesures suivies	2192	2266	2288	2157	2205
Hébergement Jeunes Majeurs	1508	1327	431	60	-479
Action éducative en milieu ouvert jeunes majeurs	2601	2031	1255	558	115
Investigation Orientation Éducative	18058	18258	17664	17468	17271
Enquêtes sociales	7767	7245	6396	5797	5112
MJIE					
Réparations pénales	10338	9903	9251	8627	8084
CER et CPI	1366	1330	1365	1350	1350
Centres éducatifs fermés	870	1036	1095	1284	1397

Source : DPJJ.

On notera, enfin, qu'en 2013, la dotation du secteur associatif habilité sera utilisée pour financer la part revenant au ministère de la Justice au titre de la mise en œuvre de la loi n°2011-1940 du 26 décembre 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants, soit un montant de deux millions d'euros. Cette loi vise à permettre à la juridiction pour mineurs de placer un mineur primo-délinquant dans un établissement public de l'insertion de la défense (EPIDe). S'il est trop tôt pour dresser un bilan de cette loi, votre commission ne peut que **s'interroger sur les raisons qui ont conduit le Gouvernement à imputer le financement de ces mesures sur la dotation budgétaire allouée au secteur associatif habilité.**

2. Des efforts pour limiter les arriérés de paiement de l'État

Depuis 2008, la sous-budgétisation, au regard du nombre de décisions judiciaires effectivement prescrites, des crédits alloués au secteur associatif habilité conduit à l'existence d'un report de charge. Celui-ci, de 22,9 millions d'euros en 2008, s'est progressivement accru pour atteindre **39,5 millions d'euros en 2012.**

Une telle situation ne peut manquer de déstabiliser un nombre important de services, dont l'activité repose parfois exclusivement sur l'exécution des mesures prescrites par l'autorité judiciaire.

¹ *Projet annuel de performances de la mission « justice » annexé au projet de loi de finances pour 2013, page 157.*

La DPJJ a pris conscience de ces difficultés.

Tout d'abord, elle a initié une réforme tendant à permettre de financer les services **par dotation globale de financement** (le budget déterminé en début d'année est financé indépendamment du niveau d'activité). Rappelons qu'à l'heure actuelle, le paiement intervient mensuellement, soit à service fait, avec des délais de paiement de moins d'un mois, soit de manière anticipée lorsqu'une convention de financement par douzième mensuel existe entre l'association et la PJJ.

Dans un premier temps, un décret en Conseil d'État visant à permettre à la PJJ d'assurer le financement des centres éducatifs fermés gérés par dotation globale de financement a été publié le 26 décembre 2011. Un groupe de travail conjoint PJJ – fédérations associatives a élaboré au premier semestre 2012 les modalités de mise en œuvre de cette réforme, qui sera appliquée aux CEF à compter du budget 2013.

En dotation globale, le budget déterminé en début d'année est financé indépendamment du niveau d'activité. Ce mode de tarification devrait permettre de sécuriser tant la programmation des dépenses de la PJJ que les ressources prévisibles des associations.

Le décret prévoit la possibilité d'étendre ce mode de financement à d'autres dispositifs que les CEF à partir de 2014, en fonction du retour d'expérience des CEF concernés.

Par ailleurs, prenant conscience de ces difficultés, le Gouvernement a décidé, dans le projet de loi de finances pour 2013, **d'allouer 10 millions d'euros spécialement destinés à la résorption des arriérés de paiement de l'État.**

Cet effort, qui ne sera pas suffisant pour assainir totalement la situation, doit néanmoins être souligné.

III. DES JURIDICTIONS POUR MINEURS EN PLEIN QUESTIONNEMENT

A. UNE ACTIVITÉ PÉNALE EN PROFONDE ÉVOLUTION

1. Un parquet des mineurs de plus en plus présent

L'analyse de la justice pénale des mineurs au cours des dix années passées met en évidence l'importance croissante du parquet des mineurs dans le traitement de la délinquance juvénile. Cette intervention croissante du parquet résulte :

- d'une part, de directives de politique pénale demandant aux parquets de poursuivre plus systématiquement les mineurs mis en cause. Ainsi **le taux de réponse pénale** est-il passé de 78,5 % en 2002 à **95% en 2011**, en raison, notamment, d'une très forte diminution des classements pour inopportunité des poursuites ;

- d'autre part, d'un recours croissant aux procédures alternatives aux poursuites et à la composition pénale. En 2011, 57,6% des affaires mettant en cause des mineurs ont été classées après réussite d'une procédure alternative aux poursuites (dans deux tiers des cas, la procédure a été classée après un rappel à la loi par un délégué du procureur). En 2010, cette part était de 53,6% ; elle était de 41,4% en 2004.

A cet égard, la part des procédures alternatives aux poursuites mises en œuvre par les parquets est significativement plus élevée s'agissant des affaires mettant en cause des mineurs (57,6 % des affaires poursuivables) que pour l'ensemble des affaires traitées par les parquets (39,6 %).

Les principales mesures alternatives aux poursuites sont le rappel à la loi par un délégué du procureur, la mesure de réparation, le stage de citoyenneté ainsi que les stages de sensibilisation aux dangers des produits stupéfiants ainsi qu'à la sécurité routière.

Depuis 2002, le législateur a conforté ce rôle croissant joué par le parquet dans le traitement de la délinquance des mineurs, en lui ouvrant deux possibilités de saisir directement la juridiction pour mineurs sans instruction préalable par le juge des enfants :

- la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a créé la **procédure de présentation immédiate**¹, inspirée de la procédure de comparution immédiate applicable aux majeurs. Cette procédure permet au procureur de la République de traduire directement un mineur devant le tribunal pour enfants, lorsque des investigations sur les faits ne sont pas nécessaires et que des investigations sur la personnalité du mineur ont été accomplies au cours des douze mois précédents. Alors que la circulaire d'application du 7 novembre 2002 prévoyait que cette procédure pourrait s'appliquer « *avec discernement* » à des primodélinquants, le législateur a souhaité, dans la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, à l'initiative du Sénat, qu'il ne puisse être recouru à cette procédure que lorsque le mineur fait l'objet ou a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs procédures judiciaires ;

- par ailleurs, la loi du 10 août 2011 précitée a ouvert au parquet la possibilité de recourir à la **procédure de convocation par officier de police judiciaire (COPJ)**, dans les mêmes conditions que celles prévues pour la procédure de présentation immédiate. Cette procédure permet au parquet de faire comparaître le mineur devant la juridiction pour mineurs dans un délai de dix jours à deux mois.

¹ Au départ, cette procédure s'appelait « *procédure de jugement à délai rapproché* ». Elle a été réformée par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, qui l'a renommée *procédure de présentation immédiate*.

Comme l'a confirmé à votre rapporteur pour avis le ministère de la Justice, les procédures rapides de poursuite et de jugement demeurent les procédures les plus utilisées par les parquets, au détriment du mode plus classique que constitue la requête pénale simple. Ainsi, les convocations par officier de police judiciaire et requêtes pénales avec défèrement ont-elles représenté 71% des saisines en 2011 ; cette part s'accroît chaque année.

Les requêtes pénales ordinaires des parquets, qui laissent au juge des enfants le choix de la date de convocation du jeune, constituent seulement 21% des modes de saisines.

2. Des interrogations sur l'articulation du juge des enfants et du tribunal pour enfants après la décision du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2011

Clé de voûte de la justice des mineurs, le juge des enfants s'est vu doter par le législateur d'une double compétence en matière de protection de l'enfance en danger (article 375 du code civil) ainsi qu'en matière de droit pénal des mineurs (ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante), lui permettant de mettre en œuvre un véritable suivi éducatif du mineur, tenant compte de sa personnalité et des difficultés sociales et familiales qu'il rencontre.

En outre, le législateur a permis à ce magistrat de cumuler, de façon dérogatoire avec les règles applicables en matière de justice pénale des majeurs, les fonctions de magistrat instructeur, de juge du fond et de juge d'application des peines. Ainsi le même juge des enfants pouvait-il, jusqu'à récemment, instruire une affaire, juger le mineur et suivre ce dernier dans le cadre de l'application des peines – contribuant ainsi à mettre en œuvre un suivi éducatif dans la durée.

Le Conseil constitutionnel a **partiellement remis en cause** cet état du droit dans sa décision n°2011-147 QPC du 8 juillet 2011.

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a estimé que si « aucune disposition de l'ordonnance du 2 février 1945 ou du code de procédure pénale ne [faisait] obstacle à ce que le juge des enfants participe au jugement des affaires pénales qu'il a instruites » et que « le principe d'impartialité des juridictions ne [s'opposait] pas à ce que le juge des enfants qui a instruit la procédure puisse, à l'issue de cette instruction, prononcer des mesures d'assistance, de surveillance ou d'éducation », en revanche, « **en permettant au juge des enfants qui a été chargé d'accomplir les diligences utiles pour parvenir à la manifestation de la vérité et qui a renvoyé le mineur devant le tribunal pour enfants de présider cette juridiction de jugement habilitée à prononcer des peines, les dispositions contestées portent au principe d'impartialité des juridictions une atteinte contraire à la Constitution** ». Le Conseil constitutionnel a fixé au législateur jusqu'au 1^{er} janvier 2013 pour adapter l'organisation de la justice pénale des mineurs à ces exigences.

Afin d'adapter notre droit à cette décision, l'article 5 de la loi n° 2011-1940 du 26 décembre 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants a modifié l'article L. 251-3 du code de l'organisation judiciaire afin de prévoir, à compter du 1^{er} janvier 2013, que « *le juge des enfants qui a renvoyé l'affaire devant le tribunal pour enfants ne peut présider cette juridiction.*

« Lorsque l'incompatibilité prévue au [précédent] alinéa et le nombre de juges des enfants dans le tribunal de grande instance le justifient, la présidence du tribunal pour enfants peut être assurée par un juge des enfants d'un tribunal pour enfants sis dans le ressort de la cour d'appel et désigné par ordonnance du premier président ».

Sans attendre la date du 1^{er} janvier 2013, les juridictions pour mineurs se sont efforcées de s'organiser pour mettre en œuvre ces nouvelles dispositions.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, l'interprétation qu'en ont faite les juridictions donne lieu à des organisations très diverses d'un tribunal à l'autre.

A Douai, où votre rapporteur pour avis s'est rendu, les trois juges des enfants se sont organisés de façon à regrouper l'ensemble du suivi présentiel au pénal auprès de deux juges des enfants et à permettre au troisième de présider le tribunal pour enfants.

La situation est particulièrement compliquée **dans les 34 juridictions qui ne comportent qu'un seul juge des enfants**, mais celles comportant deux juges des enfants risquent de rencontrer les mêmes difficultés dès que l'un des deux juges sera indisponible ou en congé.

Le recours à la mutualisation entre juges des enfants relevant de la même cour d'appel se traduira inévitablement par des contraintes de transport (éloignement des juridictions et inaccessibilité) et par un coût significatif. Cette réforme alourdira par ailleurs le temps de travail des magistrats.

D'ores et déjà, le projet de loi de finances prévoit de créer **10 nouveaux postes de juges des enfants** afin de faciliter la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions.

Afin de réfléchir à la mise en place de solutions appropriées, la DPJJ a constitué un groupe de travail en novembre 2011, auquel ont participé magistrats, greffiers, représentants de l'administration centrale et organisations syndicales. Au-delà de la création de postes supplémentaires, ce groupe de travail préconise la mise en place **de binômes de juges des enfants**, qui seraient compétents sur un même secteur géographique. Cette solution permettrait d'assurer une continuité et une proximité de l'intervention auprès du mineur puisqu'elle permettrait au juge des enfants habituellement chargé de son suivi de poursuivre son action indépendamment de l'audience de jugement ; concomitamment, l'autre juge pourrait acquérir, au fil des procédures, une bonne connaissance des mineurs suivis par son collègue.

Il convient de souligner que la décision du Conseil constitutionnel n'a pour effet que d'interdire au juge des enfants qui a instruit une affaire et renvoyé le mineur devant la juridiction de jugement de présider cette dernière.

Elle ne s'applique en revanche pas :

- au juge des enfants qui a déjà connu le mineur dans des procédures distinctes ;

- au juge des enfants qui a instruit le dossier et décidé de le juger en audience de cabinet (où il ne peut prononcer que des mesures éducatives) ;

- lorsque la juridiction de jugement a été saisie par une ordonnance de renvoi du juge d'instruction (obligatoirement compétent en matière criminelle), et non du juge des enfants ;

- enfin, lorsque la juridiction n'est pas saisie par le juge des enfants mais par le procureur de la République par COPJ ou par voie de présentation immédiate.

3. Quelle utilité pour les tribunaux correctionnels pour mineurs ?

Créé par la loi n°2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, le tribunal correctionnel pour mineurs (TCM) est une formation spécialisée du tribunal correctionnel présidée par un juge des enfants assisté de deux juges professionnels.

Sa composition est donc différente du tribunal pour enfants dans lequel le président, juge des enfants, est assisté de deux assesseurs, magistrats non professionnels, choisis en raison de leurs compétences et de l'intérêt particulier qu'ils portent aux questions de l'enfance.

Dans les juridictions expérimentant la mise en place de citoyens assesseurs (Dijon et Toulouse), le tribunal correctionnel pour mineurs est, en outre, composé de deux citoyens assesseurs.

Il est compétent pour juger les mineurs âgés de plus de seize ans (à la date des faits) poursuivis pour un ou plusieurs délits punis d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans et commis en état de récidive légale.

Il est également compétent pour connaître des délits connexes ainsi que pour juger les complices ou co-auteurs majeurs.

Il statue et prononce des peines, ou, le cas échéant, des mesures éducatives ou des sanctions éducatives, dans les mêmes conditions que le tribunal pour enfants.

Les dispositions relatives au tribunal correctionnel pour mineurs sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Un premier bilan provisoire permet de constater que, comme cela était prévisible, cette juridiction est peu sollicitée. Notre collègue Jean-René Lecerf, rapporteur pour le Sénat de la loi du 10 août 2011 précitée, avait estimé que la création de cette nouvelle juridiction concernerait tout au plus 600 à 700 mineurs, en raison des conditions restrictives de définition de la notion de récidive légale¹.

D'après les informations communiquées par le ministère de la Justice à partir de renseignements transmis par deux tiers des juridictions, entre janvier et mai 2012, 57 audiences du tribunal correctionnel pour mineurs ont permis de juger 127 personnes. Ce chiffre est à comparer avec les quelques 33 000 mineurs jugés chaque année devant le tribunal pour enfants.

Les magistrats que votre rapporteur pour avis a rencontrés à Douai lui ont indiqué qu'entre janvier et octobre 2012, aucune audience du tribunal correctionnel pour mineurs n'avait été tenue dans ce ressort.

La sévérité des peines prononcées (une peine d'emprisonnement ferme total ou partiel dans deux tiers des cas) s'explique par la compétence d'attribution de cette juridiction, limitée aux délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement et commis en état de récidive légale – susceptibles, à ce titre, de se voir appliquer les dispositions relatives aux peines planchers.

B. UNE ACTIVITÉ CIVILE CONFRONTÉE AU RECENTRAGE DE LA PJJ SUR SON ACTIVITÉ PÉNALE

1. La protection de l'enfance en danger : l'activité prédominante des juges des enfants

Dans l'intérêt du suivi éducatif du mineur et de la continuité de la prise en charge, les juges des enfants sont dotés d'une double compétence et peuvent connaître des mineurs, soit dans le cadre de la protection de l'enfance en danger, soit dans un cadre pénal, soit, éventuellement, à ce double titre.

¹ Rapport n° 489 (2010-2011), fait au nom de la commission des lois, de M. Jean-René Lecerf sur la loi du 10 août 2011 relative à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et au jugement des mineurs, page 130 Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/110-489/110-489.html>.

Dans les faits, l'activité civile des juges des enfants est prédominante : alors qu'environ 74 000 mineurs sont jugés chaque année, soit par le juge des enfants en audience de cabinet, soit par le tribunal pour enfants (ou, le cas échéant, le tribunal correctionnel pour mineurs ou la cour d'assises des mineurs), en 2011, 217 071 mineurs étaient suivis par un juge des enfants au titre de l'assistance éducative.

En 2011, le nombre de nouveaux mineurs en danger dont ont été saisis les juges des enfants s'est stabilisé (- 0,5%), après une forte hausse en 2010 (+4,3%).

Tableau III.8 : Mineurs en danger suivis par les juges des enfants

	2002	2003	2004	2005	2006	Ev	2007	Ev	2008	Ev	2009	Ev	2010	Ev	2011
Nombre de mineurs suivis en AE au 31 décembre	201 141	199 711	206 397	215 418	217 884	-1,7	214 114	-0,9	212 146	0,6	213 512	0,6	214 888	1,0	217 071

Source : Tableaux de bord des juridictions de mineurs - SDE - Ministère de la Justice

Parmi les nouveaux mineurs suivis en assistance éducative, 30,5% ont moins de sept ans, 62,3% ont moins de 13 ans. Cette répartition est quasiment stable depuis 2003.

Avec 330 697 mesures prononcées en 2011, l'activité civile des juges des enfants a légèrement augmenté par rapport à 2010 (+1%).

Tableau III.9 : Mineurs en danger et jeunes majeurs - mesures individuelles prononcées par les juges des enfants

	2002	2003	2004	2005	2006	Ev	2007	Ev	2008	Ev	2009	Ev	2010	Ev	2011
Enquêtes sociales, ICE, expertises															
- mesures nouvelles	50 076	49 591	53 150	51 516	49 908	-4,2	47 808	-1,7	46 991	-0,9	46 546	0,8	46 901	-2,4	45 777
- mesures renouvelées	8 664	8 421	9 360	9 703	8 809	+1,6	8 953	-8,7	8 171	7,0	8 739	2,2	8 934	-2,5	8 712
Actions éducatives en milieu ouvert															
- mesures nouvelles	59 417	59 188	65 146	64 588	64 108	-5,0	60 894	-5,4	57 597	-1,1	56 939	2,3	58 249	2,8	59 897
- mesures renouvelées	66 812	67 542	70 027	76 032	79 347	+2,0	80 932	2,4	82 843	-0,1	82 752	-1,3	81 663	1,3	82 748
Placements															
- mesures nouvelles	40 182	39 459	41 690	39 673	39 759	-5,1	37 726	-2,2	36 886	3,2	38 069	1,9	38 791	2,6	39 811
- mesures renouvelées	75 958	76 766	80 914	84 511	87 570	+2,3	89 587	1,2	90 696	1,1	91 682	1,2	92 824	1,0	93 752
Mesures individuelles "mineurs"															
- mesures nouvelles	149 675	148 238	159 986	155 757	153 775	-4,8	146 428	-3,4	141 474	0,1	141 554	1,7	143 941	1,1	145 485
- mesures renouvelées	151 434	152 729	160 301	170 246	175 726	+2,1	179 472	1,2	181 710	0,8	183 173	0,1	183 421	1,0	185 212
Protection des jeunes majeurs															
- mesures nouvelles	3 756	3 767	4 177	4 088	3 239	-4,2	3 104	-16,0	2 607	-49,5	1 317	-41,4	772	-69,6	235
- mesures renouvelées	3 126	3 332	3 561	4 663	3 656	-20,3	2 914	-16,4	2 436	-51,4	1 183	-55,9	522	-69,0	162

Source : tableaux de bord des juridictions de mineurs

Le nombre de mesures (nouvelles et renouvelées) de protection des jeunes majeurs diminue de 70%, conséquence de la décision de la PJJ de cesser de financer ce type de mesures.

L'activité civile des juges des enfants doit en effet tenir compte de la décision prise par la PJJ en 2008 de cesser de financer ou de prendre en charge les mesures judiciaires de protection, à l'exception des mesures d'investigation qui, étant un soutien essentiel à la décision judiciaire, continuent à être intégralement financées par l'État.

2. Des interrogations persistantes sur le désengagement de l'État de la protection judiciaire de l'enfance en danger

a) Un désengagement qui découle d'une interprétation extensive des lois de décentralisation

Le principe de la compétence du département en matière d'aide sociale à l'enfance a été affirmé par les lois de décentralisation de 1982-1983. La loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a réaffirmé le rôle du conseil général en matière de protection de l'enfance en danger.

Malgré cela, PJJ et conseils généraux ont pendant longtemps continué à exercer une compétence concurrente en matière de mise en œuvre des mesures judiciaires de protection. La part des mesures civiles prises en charge par la PJJ était cependant très minoritaire. Selon l'Observatoire national de l'enfance en danger¹, 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'assistance éducative en milieu ouvert (environ 7 %).

Le niveau d'intervention de la PJJ au civil était néanmoins variable selon les départements et ne semblait pas dépendre d'un critère préétabli. Dans le Loiret et à Paris, elle n'intervenait presque pas ; dans d'autres départements, les juges continuaient de la solliciter. **Généralement, la PJJ constituait un recours pour des mesures concernant les adolescents difficiles ou déjà connus de ses services au titre d'une affaire pénale.**

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 cette dernière le renforcement de son intervention en direction des jeunes confiés au pénal.

Dans un rapport consacré à la protection de l'enfance et daté d'octobre 2009, la Cour des comptes a jeté un regard 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*

¹ Chiffres cités par la Cour des comptes dans le rapport précité, page 48.

*l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou au secteur associatif un nombre croissant de mesures : le département deviendra l'unique financeur des prises en charge, l'État conservant le financement des mesures d'investigations judiciaires. **La charge financière qui en découle, variable selon les départements, n'a pas été évaluée [...]. 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 2004, restent critiquables** »¹.*

b) Une séparation qui ne tient pas compte de la diversité des situations individuelles de certains mineurs

Si, aujourd'hui, l'ensemble des acteurs concernés paraissent avoir pris acte de ce désengagement de l'État, celui-ci persiste à soulever des difficultés s'agissant de la prise en charge de mineurs susceptibles de relever des deux dispositifs – prise en charge au pénal au titre d'infractions commises, mais également prise en charge au civil en raison des difficultés familiales et sociales rencontrées.

Or, l'étanchéité des dispositifs risque de créer, pour ces mineurs qui ont le plus besoin de stabilité, des ruptures de prise en charge préjudiciables à leur insertion et à leur reconstruction.

Par ailleurs, les juges des enfants rencontrent parfois les plus grandes difficultés à trouver une solution d'hébergement ou de prise en charge adaptée dans le cadre de la protection de l'enfance pour des mineurs ayant précédemment commis des infractions.

Cette année encore, les magistrats pour enfants entendus par votre rapporteur pour avis ont regretté le caractère trop brutal de cette séparation et souhaité qu'à l'avenir, la DPJJ réserve une ligne budgétaire lui permettant de financer au civil la poursuite d'une prise en charge commencée dans un cadre pénal.

c) Une ignorance des délais d'exécution des mesures judiciaires de protection

Une telle situation est d'autant plus dommageable que la DPJJ ne paraît toujours pas assurer de façon satisfaisante le rôle de pilotage de l'ensemble de la justice des mineurs que lui confie le décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes avait souhaité que l'État soit plus attentif aux conditions dans lesquelles les décisions des juges des enfants sont exécutées. Elle avait en effet 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 pouvaient être identifiées.

¹ « La protection de l'enfance », Cour des comptes, rapport thématique, octobre 2009, pages 49-50.

Trois ans après la diffusion de ce rapport, il apparaît que l'État-DPJJ ne dispose toujours pas d'outil de suivi lui permettant de connaître le taux et les délais d'exécution des mesures de protection décidées par les juges des enfants, au motif que celles-ci relèvent désormais de la compétence exclusive des conseils généraux.

Une telle situation est particulièrement regrettable : comme l'année dernière, votre commission considère qu'**il n'est pas acceptable que le ministère de la Justice, garant du bon fonctionnement de la justice, ne soit pas en mesure de savoir si les décisions prononcées par des juges des enfants sont exécutées dans des délais raisonnables et dans des conditions satisfaisantes.**

En conséquence, votre commission ne peut qu'appeler le nouveau Gouvernement à mettre en œuvre dans les plus brefs délais un tel outil de suivi.

IV. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DES POLITIQUES PARTENARIALES

Le recentrage de la PJJ sur la seule activité pénale s'est accompagné d'un véritable effort pour améliorer ses pratiques professionnelles et la qualité et le contenu de ses prises en charge. Votre rapporteur pour avis a eu à plusieurs reprises l'occasion de le souligner.

Toutefois, la PJJ ne peut pas tout, et, saisie de situations mêlant difficultés familiales, sociales, scolaires et parfois médicales ou psychologiques, elle ne peut agir efficacement qu'en unissant ses efforts à ceux d'autres acteurs.

A cet égard, les conseils généraux, désormais seuls compétents en matière de protection de l'enfance en danger, sont le premier partenaire de la PJJ.

A. LES CONSEILS GÉNÉRAUX : UN PARTENAIRE INDISPENSABLE POUR LA PJJ

Le renforcement du rôle du conseil général dans la coordination du dispositif de protection de l'enfance et le recentrage de la PJJ sur son activité pénale ont rendu nécessaire le développement de dispositifs de concertation entre ces deux acteurs. De tels dispositifs sont en effet indispensables pour tenter d'assurer la continuité des parcours des jeunes, qu'ils fassent l'objet d'une mesure judiciaire civile ou pénale.

Les partenariats anciens (dispositifs d'accueil d'urgence, participation conjointe à des commissions « parcours » ou « cas difficiles », contribution de la PJJ au volet enfance des schémas d'organisation sociale et médico-sociale) ont été renforcés par la création

de nouvelles instances prévues dans la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance : cellules de recueil des informations préoccupantes et observatoires départementaux de la protection de l'enfance.

Par ailleurs, la PJJ associe les conseils généraux à la politique d'audit qu'elle a initiée depuis quelques années.

En revanche, des désaccords persistent sur la question des mineurs étrangers isolés.

1. Les cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP)

Depuis la fin de l'année 2010, tous les départements se sont dotés d'une cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP), comme les y obligeait la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

La CRIP a un rôle de centralisation et d'orientation des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou en risque de danger. Toute personne qui a connaissance d'une situation d'enfants en danger ou en risque de l'être est tenue de transmettre les informations qu'elle détient à la cellule départementale. Cette dernière les évalue afin de mieux repérer les situations qui nécessitent une intervention. Enfin, elle est chargée de leur traitement, ce qui implique à la fois la protection de l'enfance contractualisée, ou, dans les cas définis par l'article L.226-4 du code de l'action sociale et des familles, la saisine de l'autorité judiciaire.

La CRIP joue ainsi un rôle de clarification des critères d'intervention de l'autorité judiciaire et d'amélioration de l'articulation entre protection administrative et protection judiciaire de l'enfance. Elle doit contribuer à l'harmonisation des critères de saisine du procureur de la République, puisqu'elle est l'interlocuteur des magistrats du parquet pour les signalements.

La PJJ participe assez largement à ces cellules puisque, d'après les informations transmises par le ministère de la Justice, elle est signataire de près de 80% des protocoles partenariaux de création et de fonctionnement de cette instance.

Outre la PJJ, l'autorité judiciaire, les préfetures et l'Éducation nationale sont les partenaires les plus représentés au sein de ces dispositifs.

2. Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a prévu que des observatoires départementaux de la protection de l'enfance seraient chargés :

- d'une part, du recueil, de l'examen et de l'analyse des données relatives à l'enfance en danger dans le département, en s'appuyant notamment sur les informations anonymisées transmises par la CRIP. Ces

données, qui font également l'objet d'une transmission à l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), permettent d'améliorer la connaissance des populations prises en charge par l'aide sociale à l'enfance ;

- d'autre part, de formuler des propositions et des avis sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département.

Au 3 juillet 2012, environ 40 départements ont mis en place un tel observatoire.

Ce dispositif, plus souple que les CRIP, permet à la PJJ et aux conseils généraux d'analyser les besoins en matière de protection de l'enfance afin d'organiser les modalités de la prise en charge. Afin de favoriser la concertation sur ce sujet, le décret n°2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'ONED prévoit que les directions territoriales de la PJJ seront destinataires des données départementales et des analyses transmises par ce dernier.

3. L'association des conseils généraux à la politique d'audit mise en œuvre par la PJJ

La DPJJ s'est progressivement dotée d'un service d'audit à partir de 2008. Au 31 décembre 2011, une centaine de personnels ont été formés et 68 sont actuellement en fonction.

Organisées au niveau interrégional, les équipes d'audit interviennent dans l'ensemble des établissements et services relevant tant du secteur public que du secteur associatif habilité. L'objectif est de les auditer une fois tous les cinq ans. Cela représente une amélioration notable dans la mesure où, jusqu'alors, ces mêmes établissements et services étaient en moyenne contrôlés tous les trente ans.

Depuis l'initiation de cette démarche, 550 audits ont été réalisés (à la date du 31 décembre 2011) (voir *supra*).

76 d'entre eux ont été conduits conjointement avec les conseils généraux, sur la base de conventions conclues entre ces derniers et la PJJ. Au 1^{er} juin 2012, 51 conventions de ce type avaient été signées, et 12 étaient en préparation.

Par ailleurs, 27 personnels des conseils généraux ont participé à la formation des auditeurs dispensée par l'ENPJJ, ce qui favorise les liens entre équipes et unifie les méthodes de travail.

Cette année, sept nouvelles demandes de formation émanant des conseils généraux ont été retenues pour la session de formation débutant en septembre 2012.

4. Des désaccords persistants sur la question de la prise en charge des mineurs étrangers isolés

Le rapport établi par notre collègue Isabelle Debré en mai 2010 à la demande du Premier ministre évalue le nombre de mineurs étrangers isolés présents sur le territoire national entre 4 000 et 8 000 (4 000 mineurs isolés bénéficiant d'une prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance selon l'Assemblée des Départements de France).

Si les pays d'origine sont très variés, le croisement des données, notamment des conseils généraux, montre que ces mineurs viennent majoritairement du Mali, d'Afghanistan, d'Inde, de Chine, des territoires palestiniens, du Congo, de la République démocratique du Congo, d'Angola, du Pakistan et du Maroc.

Selon les années et les départements, les nationalités sont plus ou moins représentées : la Seine-Saint-Denis recense peu d'Afghans, contrairement au Pas-de-Calais et à Paris. La présence d'enfants Roms est spécifique à Paris.

Aux termes de l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles, la prise en charge des mineurs étrangers isolés relève de la compétence des services d'aide sociale à l'enfance des conseils généraux.

Ce point fait débat. Comme l'écrit notre collègue Isabelle Debré dans son rapport précité, *« globalement, la gestion du phénomène migratoire des mineurs isolés est perçue comme une charge par les départements concernés, dont les exécutifs ont le sentiment qu'elle leur incombe par défaut. En d'autres termes, ceux-ci considèrent que l'État devrait exercer son rôle de chef de file dans le dispositif d'accueil des mineurs isolés étrangers, le contrôle des flux migratoires relevant de sa compétence régaliennne, et que c'est en raison de la carence étatique qu'une réponse a dû être organisée localement. Les élus départementaux considèrent en outre que leur compétence générale en matière de protection de l'enfance ne saurait être mise en avant par l'État pour justifier sa propre absence de réponse à un phénomène qu'ils disent subir largement.*

« Le Pas-de-Calais, le Nord, Paris et la Seine-Saint-Denis sont les départements les plus affectés par l'afflux des mineurs isolés étrangers [...]».

« L'acrimonie des élus est d'autant plus vive qu'ils ont le sentiment de financer, au titre de la fiscalité locale pesant sur leurs seuls administrés, une politique d'accueil généreuse qui justifierait une solidarité nationale ou, à tout le moins, interdépartementale »¹.

¹ Rapport de Mme Isabelle Debré, sénateur des Hauts-de-Seine, parlementaire en mission auprès du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés, mai 2010, page 47.

A la suite de ce rapport, le précédent Gouvernement a décidé, le 30 décembre 2010, de confier au ministère de la Justice une mission de coordination de l'ensemble des acteurs, afin d'améliorer l'accueil et la prise en charge de ces mineurs. En raison de son savoir-faire et de sa présence sur l'ensemble du territoire, la DPJJ s'est vu attribuer cette nouvelle mission, et a mis en place en janvier 2011 une direction de projet pour assurer celle-ci.

Cette dernière a entrepris de mettre en place une concertation avec l'ensemble des ministères concernés par la question des mineurs étrangers isolés (droit au séjour, prise en charge, santé, insertion). Au niveau territorial, elle a incité, sous l'égide des préfets et à l'initiative des directeurs territoriaux de la PJJ, à la mise en place de plateformes territoriales de coordination.

Dans le Nord, où votre rapporteur s'est rendu au mois d'octobre 2012, le conseil général a par exemple mis en place une plateforme d'accueil de 24 places destinées à accueillir ces mineurs. De son côté, la PJJ prend en charge le financement de mesures d'investigation sur deux mois portant à la fois sur la personnalité et le parcours de ces derniers.

Du fait d'une répartition très inégale de ces jeunes au moment de leur arrivée sur le territoire français, plusieurs départements sont confrontés à la question de leur accueil dans des proportions qu'ils ne sont plus en mesure d'assumer, tant sur le plan financier comme sur celui des capacités d'accueil.

En septembre 2011, afin de faire face à **une situation d'urgence en Seine Saint-Denis**, le ministère de la Justice a mis en place un dispositif ayant vocation à **rééquilibrer la charge financière supportée par ce département**. Celui-ci a visé à réorienter vers d'autres conseils généraux les jeunes arrivant en Seine Saint-Denis et identifiés comme mineurs isolés étrangers, leur prise en charge relevant alors du département d'arrivée. L'acheminement des jeunes sur leur lieu de placement définitif est assuré par la Croix-Rouge, sur la base d'une convention conclue avec le ministère de la Justice pour un montant de 180 000 euros. La ministre de la Justice a décidé la prorogation de cette convention, qui devait arriver à son terme en juin 2012, jusqu'au 31 décembre 2012, ce qui correspond à une charge supplémentaire de 60 000 euros. **Dans l'attente d'une solution pérenne, une charge non budgétée de 240 000 euros en année pleine pèse donc sur la PJJ**. A ce coût s'ajoute une somme de 500 000 euros au titre de la contribution de la PJJ au dispositif d'évaluation.

Des recours ont été formés par certains des départements concernés par ce dispositif contre les décisions de placement des juges des enfants. Après examen de ces recours, deux cours d'appel (Paris et Versailles) ont validé les dispositions prises par l'État. Les juridictions administratives, également saisies par ailleurs, ne se sont pas encore prononcées.

Un certain nombre de départements qui accueillent un très grand nombre de ces mineurs demandent l'intervention de l'État qu'ils estiment compétent, *a minima*, pendant la phase de « mise à l'abri » et d'évaluation. Certains départements sollicitent par ailleurs la mise en place d'un dispositif de péréquation qui permettrait de répartir la charge des jeunes mineurs isolés étrangers, tant en termes d'accueil physique que sur le plan financier.

B. LA MISE EN PLACE DE PARTENARIATS CIBLÉS

1. L'implication de l'Éducation nationale dans la réinsertion des mineurs pris en charge par la PJJ

Depuis la première circulaire conjointe Éducation nationale – Protection judiciaire de la jeunesse du 21 août 1985, qui a formalisé les collaborations existant entre les deux institutions, les partenariats n'ont cessé de se développer et de se diversifier au cours des années afin d'assurer une meilleure réussite scolaire des jeunes, de prévenir l'absentéisme et la déscolarisation, de réinsérer les élèves en rupture de scolarité et de lutter contre la violence au sein des établissements scolaires.

La PJJ intervient aujourd'hui auprès des établissements scolaires selon plusieurs modalités.

Une circulaire du 21 août 2006 a ainsi mis en place des « dispositifs relais » visant à accueillir des élèves de collège, parfois de lycée, entrés dans un processus de rejet de l'institution scolaire.

Les 459 dispositifs qui ont fonctionné en 2011-2012 se répartissent en 312 classes relais et 147 ateliers relais, permettant de prendre en charge plus de 9 000 élèves. L'équipe d'encadrement des élèves est constituée d'enseignants de l'Éducation Nationale, d'éducateurs du conseil général ou de la PJJ et, éventuellement, de personnels associatifs.

72 ETP de la PJJ sont affectés à ce dispositif et œuvrent dans environ 150 classes relais.

En 2011, parmi les 9 000 élèves inscrits dans ces dispositifs, 31 % faisaient l'objet d'une mesure éducative prescrite par un juge des enfants.

Par ailleurs, à partir de la conclusion d'un accord-cadre entre les ministères de l'Éducation nationale et de la Justice en octobre 2010, les internats dits « établissements de réinsertion scolaire » (ERS) ont connu un développement important.

Au 1^{er} juillet 2012, 17 ERS étaient en fonctionnement.

Ces établissements ont vocation à accueillir chacun une vingtaine d'élèves de 13 à 16 ans, qui se sont révélés perturbateurs dans leur établissement scolaire d'origine et qui ont été exclus à plusieurs reprises.

La contribution de la PJJ en moyens humains est d'un poste d'éducateur jusqu'à 15 élèves puis de deux personnels à partir de 16 élèves (un poste de cadre et un éducateur). Au 1^{er} juillet 2012, **17,5 ETP de la PJJ** sont répartis dans les 17 ERS existants.

Le ministère de la Justice a fait du renforcement de ces dispositifs l'une de ces priorités pour 2013.

2. Des relations étroites avec les services de police et de gendarmerie impliqués dans les dispositifs de prévention de la délinquance

La PJJ est invitée à s'impliquer, au sein de chaque territoire, dans les différentes instances compétentes en matière de prévention de la délinquance.

Les directeurs territoriaux de la PJJ rencontrent ainsi régulièrement les représentants des forces de police ou de gendarmerie :

- lors des réunions des conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD) et des comités départementaux de sécurité (CDS) ;
- au niveau des communes, dans les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD) et des conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD, CISPD).

En outre, des contacts sont établis avec les responsables des polices municipales.

Des actions conjointes ou complémentaires peuvent faire l'objet de fiches actions dans le cadre des contrats locaux de sécurité (CLS) afin de construire un partenariat entre les forces de sécurité et les éducateurs de la PJJ pour la mise en œuvre de mesures judiciaires (stage de citoyenneté ou de formation civique ou mesures de réparation).

Par exemple, un protocole relatif à la création d'un module « police » dans le cadre des mesures de réparations pénales a été signé en janvier 2011 entre la préfecture de police de Paris, la direction territoriale de la PJJ, le procureur de la République et l'association « AAPé ». Le public ciblé est celui de mineurs âgés de 13 ans ou plus, primo-délinquants ou réitérants ayant commis des actes de violence, en particulier sur des personnes exerçant une mission de service public.

En dehors de ces dispositifs, les forces de sécurité participent régulièrement à des actions conjointes de prévention avec des éducateurs de la PJJ dans le cadre de la sécurité routière, d'activités sportives ou de la présentation de l'exposition interactive « 13-18 : questions de justice » dans les établissements scolaires, ainsi que lors du déroulement des opérations « Ville Vie Vacances ».

3. Évaluer et diffuser les solutions innovantes

Lors de sa visite à l'unité éducative de milieu ouvert de Douai, votre rapporteur pour avis a pris connaissance avec le plus grand intérêt des dispositifs innovants de prise en charge que ce service initie et développe à l'heure actuelle.

Ce service prend en charge 200 mineurs en permanence, quasiment exclusivement dans un cadre pénal (à l'exception des mesures d'investigation).

Le caractère éminemment sensible du territoire de Douai, où se concentrent plusieurs types de difficultés et de problématiques, a incité l'ensemble des acteurs qui y sont présents à travailler ensemble à la recherche de solutions éducatives ciblées.

Ainsi ce service a-t-il développé de façon significative le nombre de partenaires avec lesquels mettre en œuvre la mesure de réparation pénale, qui constitue une part importante de son activité :

- s'agissant de réparations pénales susceptibles d'être exécutées par le mineur individuellement, le Secours catholique, les Restos du Cœur, les municipalités de la région ou le centre de soins et d'accompagnement et de prévention en addictologie, notamment, prennent en charge des mineurs dans ce cadre ;

- quant aux réparations pénales indirectes susceptibles d'être mises en œuvre de façon collective, les mesures incluent des stages de sensibilisation aux dangers des stupéfiants et de l'alcool, des actions de prévention routière ou font intervenir le service d'incendie et de secours du Nord.

Votre rapporteur pour avis s'est également entretenu avec des représentants de la Brigade de prévention de la délinquance juvénile de la gendarmerie nationale de Valenciennes, qui organisent des sessions adaptées au type de délits commis à destination de petits groupes de mineurs (6 à 10 jeunes en moyenne). L'équipe est composée de sept gendarmes et deux personnels engagés du service civique. Les sessions, qui ont lieu une à deux fois par mois, permettent d'ouvrir un dialogue avec les mineurs et de leur rappeler le cadre légal ainsi que les règles élémentaires de la citoyenneté et de la vie en société. Les actions sont ciblées sur le type d'infractions commises : atteintes aux biens et aux personnes ; infractions à la législation sur les stupéfiants ; infractions au code de la route. 309 jeunes ont été suivis dans ce cadre en 2011. Les premiers retours d'expérience semblent indiquer que ce type de rencontres présente un véritable intérêt, notamment en permettant aux mineurs de dialoguer avec des représentants de l'autorité en dehors de toute confrontation.

Le service territorial de milieu ouvert s'est par ailleurs interrogé sur le moyen d'apporter une réponse à des faits de délinquance sexuelle « peu graves » mais nécessitant une réponse adaptée.

A cette fin, une convention a été conclue entre la PJJ et le centre médicopsychologique de Douai. Deux groupes de parole ont été mis en place :

- un premier groupe de parole dit « à visée éducative » vise à réunir quatre à cinq jeunes autour d'un éducateur et d'un sexologue ;

- un second groupe, destiné à des jeunes en probation, offre une prise en charge plus soutenue et construite dans la durée (une séance de deux heures tous les 15 jours tout au long de l'année) par deux psychologues, permettant d'aborder tous types de questions sur les infractions sexuelles.

Les professionnels rencontrés par votre rapporteur pour avis ont estimé, au vu des premières évaluations, que ces groupes de parole paraissent offrir de bons résultats en termes de non-récidive.

A la date de la visite de votre rapporteur pour avis, un projet de convention visant à cibler la prise en charge sur la problématique des addictions à l'alcool ou aux produits stupéfiants était à l'étude.

Par ailleurs, les représentants de la PJJ lui ont indiqué que l'implication croissante des collectivités territoriales, notamment des centres d'action sociale, permettait d'avoir une vision globale de la situation des mineurs et ainsi de mieux définir les modalités des prises en charge.

Au total, votre commission ne peut qu'encourager la PJJ à développer et à évaluer ce type d'expériences, et, le cas échéant, à encourager la diffusion de ces pratiques sur l'ensemble des territoires pertinents.

* *

*

Au bénéfice de ces observations, votre commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme n° 182 : « protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « justice » du projet de loi de finances pour 2013.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I - A Paris

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)

M. Jean-Louis Daumas, directeur

Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)

Mme Marand Michon, vice-présidente

Mme Evelyne Monpierre, vice-présidente

CGT-PJJ

M. Alain Dru, secrétaire général

CFDT interco

M. Jean Claude Vaupré, chef de service éducatif, élu au comité technique interrégional Rhône Alpes Auvergne

M. Patrice Chollier, secrétaire fédéral

Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE)

Mme Fabienne Quiriau, directeur général adjoint

Fédération nationale des services sociaux spécialisés (FN3S)

M. Michel Folliot, président

Fédération citoyens et justice

Mme Jeanne Clavel, administratrice et présidente de la commission « Justice des mineurs »

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

Mme Karine Metayer, conseillère technique et responsable du pôle « Enfance, jeunesse, familles ».

II - A Douai
(19 octobre 2012)

Tribunal de grande instance

- **Mme Fabienne Leroy**, présidente
- **M. Antoine Berthelot**, substitut du procureur de la République chargé des mineurs
- **Mme Marie-Hélène Tostain**, vice-présidente coordinatrice du tribunal pour enfants

Direction territoriale PJJ Nord

- **M. Jean-Louis Doribreux**, directeur territorial adjoint
- **M. Olivier Lofficial**, responsable des politiques institutionnelles

Unité éducative d'hébergement collectif (UEHC)

- Visite de l'établissement.
- Entretien avec **M. Geoffroy Kaczmarek**, directeur, et l'ensemble de l'équipe éducative de l'établissement.

Service de milieu ouvert et d'investigation

- Entretien avec **M. Gilles Carpentier**, directeur, avec l'équipe éducative du service, ainsi qu'avec des représentants de la brigade de prévention de la délinquance juvénile de la gendarmerie nationale et avec des représentants du centre médico-psychologique de Douai.

AGSS de l'UDAF - Association pour la gestion des services spécialisés

- Entretien avec **M. Leonardo Mannarino**, directeur, et l'équipe éducative de l'association.