

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1987.

AVIS

PRESENTE

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 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.

TOME VI

JUSTICE
EDUCATION SURVEILLEE

Par M. Charles de CUTTOLI,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Craziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Christian de La Malène, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.*

Voir les numéros :
Assemblée nationale : (8° législ.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 31), 399 (tome VI) et T.A. 13.
Sénat : 66 et 67 (annexe n° 28) (1985-1986).

Loi de finances. - Education surveillée - Justice.

SOMMAIRE

	Pages
I Le champ d'action de l'Education surveillé	4
- L'origine juridique des populations concernées	4
- Les tranches d'âge	5
- Répartition par sexe des jeunes pris en charge	6
- Le secteur public	6
- Le secteur associatif	7
- Répartition des rôles entre les deux secteurs	9
II Les moyens matériels et humains de l'Education surveillée en 1987	11
- Les moyens matériels	11
- Les moyens humains	11
III Objectifs généraux et évolutions souhaitables	14
- Les trois priorités	14
a) Le renforcement de la fonction d'orientation	14
b) Le développement de l'accueil d'urgence	15
c) L'amélioration des capacités de prise en charge de tous les mineurs relevant de la protection judiciaire de la jeunesse ...	16
- Une réflexion d'ensemble	17
ANNEXES	19

Mesdames, Messieurs,

La commission des Lois a souhaité présenter, cette année, trois avis sur le projet de budget du ministère de la Justice pour 1987.

C'est dans ces conditions que votre rapporteur aura l'honneur de vous présenter un avis sur les crédits alloués aux établissements et services dépendant de la Direction de l'Education surveillée de la Chancellerie.

Après avoir rappelé quel est le champ d'action de cette administration et le rôle respectif du secteur public et du secteur privé dans l'action éducative et la prévention de la délinquance juvénile, nous examinerons les moyens matériels et humains qui seront mis, en 1987, au service de l'Education surveillée.

Nous examinerons enfin les objectifs généraux et les évolutions souhaitables de ce secteur.

I - Le champ d'action de l'Education surveillée

L'origine juridique des populations concernées.

Il convient tout d'abord de rappeler que l'Education surveillée "traite" en permanence trois catégories de populations à la suite d'une décision d'une juridiction de la jeunesse :

a) les jeunes délinquants (45 % de l'ensemble ayant fait l'objet d'une procédure en 1985) qui sont l'objet :

- . d'un contrôle judiciaire ;
- . d'une condamnation assortie du sursis avec mise à l'épreuve ;
- . d'une mesure éducative en application de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;
- . d'une mise sous protection judiciaire conformément à l'article 16 bis de l'ordonnance précitée.

Aux termes de ce texte, rappelons-le, :

"Si la prévention (au sens pénal) est établie à l'égard d'un mineur âgé de seize ans, le Tribunal pour enfants et la Cour d'assises des mineurs pourront aussi prononcer, à titre principal et par décision motivée, la mise sous protection judiciaire pour une durée n'excédant pas cinq années.

Les diverses mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation auxquelles le mineur sera soumis seront déterminées par un décret en Conseil d'Etat.

Le juge des enfants pourra, à tout moment jusqu'à l'expiration du délai de mise sous protection judiciaire, prescrire une ou plusieurs mesures mentionnées à l'alinéa précédent. Il pourra en outre, dans les mêmes conditions, soit supprimer une ou plusieurs mesures auxquelles le mineur aura été soumis, soit mettre fin à la mise sous protection judiciaire.

Lorsque, pour l'accomplissement de la mise sous protection judiciaire, le placement d'un mineur de plus de seize ans dans un des établissements désignés à l'article précédent aura été décidé,

ce placement ne se poursuivra après la majorité de l'intéressé que si celui-ci en fait la demande (Loi du 11 juillet 1975)."

b) les mineurs en danger (51,6 % de l'ensemble) au sens de l'article 375 du code civil ; cette disposition prévoit, en effet, que :

"Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice, à la requête des père et mère, conjointement ou de l'un d'eux, du gardien ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel."

c) les jeunes majeurs (2,6 % de l'ensemble) visés par le décret N° 75-96 du 18 février 1975.

L'article premier de ce texte dispose, rappelons-le :

"Jusqu'à l'âge de vingt et un ans, toute personne majeure ou mineure émancipée éprouvant de graves difficultés d'insertion sociale a la faculté de demander au juge des enfants la prolongation ou l'organisation d'une action de protection judiciaire.

Le juge des enfants peut alors prescrire, avec l'accord de l'intéressé, la poursuite ou la mise en oeuvre, à son égard, d'une ou de plusieurs des mesures suivantes, dont il confie l'exécution soit à un service ou établissement public d'éducation surveillée, soit à un service ou établissement privé habilité :

Observation par un service de consultation ou de milieu ouvert ;

Action éducative en milieu ouvert ;

Maintien ou admission dans un établissement spécialisé assurant des fonctions d'accueil, d'orientation, d'éducation ou de formation professionnelle.

Il peut, sous les mêmes conditions, modifier les modalités d'application de la mesure."

Les tranches d'âge

Sur le plan de l'âge, ces jeunes se répartissaient au 31 décembre 1984 de la manière suivante :

30,1 % de moins de 10 ans ;

- 24 % de 13 à 16 ans ;
- 23,6 % de 16 à 18 ans ;
- 17,4 % de 10 à 13 ans ;
- et 4,9 % pour les jeunes de 18 ans et plus.

La répartition par sexe des jeunes pris en charge en 1984 et 1985 est indiquée dans le tableau ci-dessous.

Sexe des jeunes pris en charge	Année 1984						Année 1985 (*)	
	Secteur public		Secteur associatif		Ensemble		Secteur public	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Garçons	42.297	70,2	71.578	52,9	113.675	58,3	44.647	69,9
Filles	17.916	29,8	63.697	47,1	81.513	41,7	19.227	30,1
Total	60.213	100	135.275	100	195.188	100	63.874	100

(*) Chiffres provisoires.

Le secteur public

Le secteur public de l'Education surveillée comportait au mois de juillet 1986 :

- 129 permanences éducatives installées auprès des juridictions ;
- 51 institutions spéciales d'éducation surveillée (ISES) ;
- 79 centres d'orientation et d'action éducative (COAE) ;
- 47 services de consultation d'orientation éducative (COE) ;
- 25 foyers d'action éducative (FAE) ;

Cet ensemble d'établissements et de services dépend de 88 directions départementales de l'Education surveillée (dont 73 disposent de possibilités d'hébergement en famille d'accueil) et de 11 délégations régionales.

Les trois formes de prises en charge effectuées par les services et établissements du secteur public de l'Education surveillée sont :

a) l'hébergement de jour (2,6 % de l'effectif) ou de nuit (4,2 % de l'effectif) à l'établissement : certains jeunes hébergés reçoivent une formation générale et professionnelle au sein de l'établissement, tandis que d'autres poursuivent leurs études, leur apprentissage ou exercent une activité professionnelle à l'extérieur ; les hébergés de jour (ou demi-pensionnaires) peuvent suivre dans la journée des cours d'enseignement général ou professionnel dans l'établissement.

b) l'hébergement extérieur (1,4 % de l'effectif) financé par l'établissement ou le service : il s'agit de jeunes pris en charge, mais placés comme pensionnaires dans un autre établissement, logés dans une chambre en ville ou placés dans une famille d'accueil. La prise en charge éducative est la même que celle du jeune suivi en milieu naturel ou demi-pensionnaire.

c) l'externat : cette dernière modalité est de loin la plus importante puisqu'elle représentait au 31 décembre 1985 91,8 % des prises en charges ; elle concerne des jeunes qui restent dans leur milieu naturel de vie, certains participant d'ailleurs aux activités collectives de l'établissement comme les jeunes appartenant aux catégories précédentes.

Le secteur associatif

Votre rapporteur rappellera que les établissements et services du secteur associatif sont habilités par le ministère de la Justice et agréés par les Directions départementales des Affaires sanitaires et sociales ; ces établissements et services ont parfois reçu l'agrément de la Sécurité sociale.

Le secteur associatif prend en charge non seulement les jeunes après décision des juridictions de l'enfance (mineurs délinquants, mineurs en danger et jeunes majeurs), mais aussi des jeunes confiés par les services de l'aide sociale et dans un certain nombre de cas, par la Sécurité sociale, les tribunaux civils ou la famille.

Certains établissements et les services d'action éducative en milieu ouvert ne sont pas habilités à prendre en charge les mineurs délinquants.

S'agissant du nombre des établissements et services du secteur associatif, les derniers chiffres dont nous disposons datent de 1984.

C'est ainsi que le secteur associatif comportait à cette date :

- 615 établissements ;
- 22 services d'observation en milieu ouvert (OMO) ;
- 22 services d'orientation et d'action éducative (OAE) ;
- 139 services d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) ;
- 47 services de placements familiaux (SPF) ;
- 75 services d'enquêtes sociales (ES) ;
- 9 services de Consultations spécialisés.

C'est donc au total avec ces 929 établissements ou services que le secteur associatif prend en charge les 2/3 des mesures décidées par les juridictions pour mineurs (135 273 jeunes en 1984 contre 60 213 jeunes pour le secteur public).

On rappellera que le budget de l'Education surveillée ne supporte, pour le secteur associatif habilité, que les dépenses concernant :

1) Les mesures d'investigation décidées par les juridictions de la jeunesse pour les mineurs délinquants, en danger et les jeunes majeurs (enquêtes sociales, consultations, mesures d'observation en milieu ouvert).

2) Les prises en charge par les établissements et les services de placements familiaux des mineurs délinquants et des jeunes majeurs.

3) Les prises en charge des jeunes majeurs par les services d'action éducative en milieu ouvert.

Les dépenses relatives aux prises en charge des mineurs "en danger" (c'est-à-dire en assistance éducative) effectuées par les établissements, les services de placements familiaux et les services d'action éducative en milieu ouvert sont, quant à elles, supportées par l'Aide sociale à l'enfance.

En 1983, le secteur associatif a ainsi réalisé, pour l'essentiel sur décision des juridictions de l'enfance ou des juges des affaires matrimoniales, quelques 23 092 enquêtes.

Dans le même temps, le nombre des jeunes ayant fait l'objet d'une consultation spécialisée par le secteur associatif s'est élevé à 1 703.

**ORIGINE JURIDIQUE DES JEUNES PRIS EN CHARGE DANS L'ANNÉE
PAR LE SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ**

Années	Origine juridique des jeunes	Etablissements		O.M.O. O.A.E.		A.E.M.O.		P.F.		Total	
		Nombre	En pourcentage	Nombre	En pourcentage	Nombre	En pourcentage	Nombre	En pourcentage	Nombre	En pourcentage
1981	Mineurs délinquants	1.610	6,6	757	8,1	•	•	32	0,5	2.399	1,8
	Mineurs en danger	20.220	82,3	8.541	91,3	88.784	98,6	6.211	89,4	123.756	94,6
	Jeunes majeurs	2.729	11,1	61	0,6	1.217	1,4	704	10,1	4.711	3,6
	Total	24.559	100	9.359	100	90.001	100	6.947	100	130.866	100
1982	Mineurs délinquants	1.062	4,4	741	7,2	•	•	16	0,2	1.819	1,4
	Mineurs en danger	19.918	82,9	9.416	91,7	89.980	98,5	6.177	88,5	125.491	94,6
	Jeunes majeurs	3.061	12,7	115	1,1	1.331	1,5	787	11,3	5.294	4
	Total	24.041	100	10.272	100	91.311	100	6.980	100	132.604	100
1983	Mineurs délinquants	839	3,5	555	5,0	•	•	6	0,1	1.400	1,1
	Mineurs en danger	19.785	82,7	10.533	93,9	92.359	98,7	5.755	87,7	128.432	94,9
	Jeunes majeurs	3.292	13,8	124	1,1	1.226	1,3	799	12,2	5.441	4,0
	Total	23.916	100	11.212	100	93.585	100	6.560	100	135.273	100

A côté des 135 273 jeunes pris en charge à la suite d'une décision d'une juridiction de la jeunesse (mineurs délinquants ayant fait l'objet d'une mesure éducative prévue par l'ordonnance du 2 février 1945 : 1 319 ; mineurs délinquants mis sous protection judiciaire en application de l'article 16 bis de la même ordonnance : 81 ; mineurs en danger protégés par l'article 375 du code civil : 128 432 ; jeunes majeurs visés par le décret du 18 février 1975 : 5 441), le secteur associatif aura "traité", en 1983, quel que 31 912 autres jeunes :

- 23 811 à la suite d'une décision du directeur départemental des Affaires sanitaires et sociales ;

- 5 631 à la suite d'une décision du tribunal civil ou de la famille ;

- 2 470 pupilles de l'aide sociale à l'enfance ;

- Répartition des rôles entre les deux secteurs

Il convient d'observer que la loi a institué un monopole du secteur public pour la prise en charge des mineurs délinquants

qui font l'objet soit d'un contrôle judiciaire, soit d'une condamnation assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve, soit d'une mesure de protection judiciaire conformément à l'article 16 bis de l'ordonnance du 2 février 1945.

Secteur public et secteur associatif ne se répartissent pas également les tranches d'âge : ainsi, dans le secteur privé, au 31 décembre 1985, 37 % des effectifs étaient constitués par les mineurs de moins de 10 ans et 23 % par les mineurs de 13 à 16 ans.

En revanche, dans le secteur public, on trouve, à la même date, près de 44 % de jeunes de 16 à 18 ans et près de 12 % de jeunes majeurs, tandis que les enfants de moins de 13 ans ne constituaient que 18,4 % des effectifs.

En conséquence, le secteur public met plus l'accent sur la formation technique et professionnelle, le secteur associatif assurant plutôt la formation générale des jeunes.

Le contraste entre les champs d'action respectifs des secteurs public et associatif apparaît aussi dans la durée des prises en charge. Ainsi, c'est le secteur associatif qui assure incontestablement les prises en charge les plus longues : celles de plus de 2 ans constituent 32 % du total dans les associations habilitées et seulement 18,2 % du total dans le secteur public ; de même, les prises en charge d'une durée inférieure à un mois représentent 11,2 % du total dans le secteur public et 3,9 % dans le secteur privé.

S'agissant de la nature des prises en charge, on constatera de même que les hébergements de nuit sont plus importants dans le secteur associatif (14,6 % des jeunes sont hébergés contre 4,2 % dans le secteur public) même s'il faut rappeler que plus de 90 % des mineurs et jeunes majeurs pris en charge par l'Education surveillée, dans le secteur tant associatif que public, ne font l'objet d'aucun hébergement.

On observera enfin que, bien qu'en augmentation, la proportion de filles prises en charge par les établissements et services du secteur public est beaucoup plus faible que celle des garçons (29,8 % en 1984 et 30,1 % en 1985).

Sans représenter la moitié des prises en charge des établissements et services du secteur associatif la proportion de filles atteint tout de même 47,1 % en 1985.

II - Les moyens matériels et humains de l'Education surveillée en 1987

- Les moyens matériels

Avec une dotation en crédits de paiement de 1 milliard 313 millions de francs (soit 9,84 % du budget total de la Chancellerie), le projet de budget de l'Education surveillée pour 1987 fait apparaître une stabilisation des moyens de fonctionnement tandis que les crédits d'équipement seront en légère diminution par rapport à 1986. L'ensemble des crédits de paiement alloués à l'Education surveillée seront en diminution de 0,4 % par rapport à l'année dernière.

Cette "stabilisation budgétaire" s'explique notamment par la volonté de procéder à un réexamen général de l'adaptation des moyens aux objectifs de cette administration.

On observe, pour le moment, une reconduction des crédits d'entretien immobilier et une augmentation de près de 3 % des crédits destinés au matériel et au fonctionnement des services ; au sein de ces crédits stabilisés, certaines priorités ont néanmoins été retenues : ainsi les crédits de téléphone connaissent une augmentation sensible alors que les crédits alloués au parc automobile et au carburant ne progresseront que de 2,05 %.

- Les moyens humains

Au 1er août 1986, les effectifs réels de l'Education surveillée étaient de 5 669 agents publics dont 2 854 éducateurs et 402 professeurs techniques.

Entre 1980 et 1984, cette administration a bénéficié d'une création de 725 emplois nouveaux ; 375 d'entre eux concernant le personnel éducatif.

Par ailleurs, il y avait, au 31 décembre 1985, 164 postes vacants. Depuis 1985, la Chancellerie a procédé à une stabilisation puis à une diminution du nombre des emplois : aucune création d'emploi en 1985, suppression de 12 emplois en 1986, suppression de 209 emplois en 1987.

Ces mesures d'économie concerneront :

- 133 emplois d'éducateurs ;

- 12 assistants sociaux et infirmiers ;

- 2 suppressions par transformation d'emploi, 20 emplois de sous-directeurs de l'Education surveillée étant créés.

Cette réduction des effectifs s'accompagnera incontestablement d'une réduction du "taux d'encadrement" qui établit le nombre de jeunes suivis par un éducateur. Ce taux, ainsi que le montre le tableau suivant, était passé depuis 5 ans de 15,4 en 1981 à 13,9 en 1985.

Années	Jeunes pris en charge		Personnels		Taux d'encadrement			
					As 31 décembre		Dans l'année	
	As 31 décembre	Dans l'année	Pers. d'éduc.	Ensemb. du pers.	Nombre de jeunes par éducateur	Nombre de jeunes par agent os.	Nombre de jeunes par éducateur	Nombre de jeunes par agent os.
1981	31.380	58.737	2.034	3.769	15,4	8,3	25,6	15,6
1982	31.841	57.482	2.117	3.922	15,0	8,1	27,2	14,7
1983	32.729	58.703	2.225	4.122	14,7	7,9	26,4	14,2
1984	32.787	60.213	2.422	4.319	13,5	7,6	24,9	13,9
1985	* 34.015	* 63.874	2.449	4.369	13,9	7,8	26,1	14,6

* Chiffres provisoires.

S'agissant du statut du personnel éducatif, il convient de rappeler que la décentralisation de l'action sociale a nécessité un renforcement de l'encadrement tant pédagogique qu'administratif : cette évolution s'est notamment traduite par la création d'un grade de sous-directeur. Conformément aux dispositions transitoires prévues par le statut des personnels éducatifs, 82 chefs de service éducatif ont pu accéder directement au grade de sous-directeur après l'avis d'une commission administrative paritaire. Par ailleurs, 206 éducateurs ont pu accéder, depuis 1984, au grade de chef de service.

On indiquera, enfin, qu'en application du décret n° 85-903 du 26 août 1985, 23 agents des personnels non titulaires de catégories C et D des services extérieurs de l'Education surveillée ont été titularisés.

Le projet de budget pour 1987 revalorise un certain nombre d'indemnités accordées aux personnels de l'Education surveillée : l'indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires (conducteurs

d'automobile), l'indemnité de gestion et de responsabilité versée au personnel administratif, l'indemnité de surveillance de nuit, l'indemnité forfaitaire spéciale de service, enfin l'indemnité forfaitaire spéciale attribuée au personnel des services extérieurs exerçant leurs fonctions en maison d'arrêt.

III - Objectifs généraux et évolutions souhaitables

L'Education surveillée s'assigne pour objectif général la consultation, l'orientation, la rééducation et l'hébergement éventuel du mineur ou du jeune majeur concerné.

- Le Garde des Sceaux a souhaité que la politique éducative s'oriente en 1987 autour de trois grands axes prioritaires.

a) le renforcement de la fonction d'orientation

La chancellerie considère que la fonction d'orientation constitue un élément essentiel du dispositif d'application de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et de la loi du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale. Cette fonction est liée à la politique tendant à éviter l'incarcération des mineurs. Chacun en effet s'accorde pour reconnaître, en général, les effets néfastes de l'incarcération pour les mineurs et la nécessité que chaque décision les concernant soit bien adaptée.

C'est au cours de la phase d'orientation que les équipes éducatives sont en mesure de dégager les premiers éléments de solutions alternatives à l'emprisonnement ou susceptibles de favoriser l'insertion sociale des jeunes en danger.

La chancellerie estime que la systématisation du dispositif de permanence éducative, dont la consultation a été rendue obligatoire dans certains cas par la loi du 30 décembre 1985, devrait permettre de satisfaire aux premiers besoins d'information des magistrats. Le fait pour le juge de disposer de moyens d'investigation et de contrôle qui lui soient propres est, d'ailleurs, devenu plus indispensable encore dans le contexte actuel de décentralisation de l'action sociale.

S'agissant de l'incarcération des mineurs, il faut savoir que si l'on constate depuis un certain nombre d'années une diminution continue du nombre des mineurs placés en détention provisoire (ils étaient 6 053 en 1981 et 4 903 en 1985), on assiste cependant à une augmentation du nombre des condamnations à des peines de prison ferme ; on observera en outre que les mineurs en détention provisoire constituent toujours plus de 80 % de

l'ensemble des mineurs en détention. Ces détentions provisoires concernent, à raison des 3/4, des mineurs de plus de 16 ans; elles sont pour 1/3 décidées par le juge des enfants et pour les 2/3 ordonnées par les juges d'instruction.

Il convient de rappeler, toutefois, que la durée moyenne de détention provisoire est inférieure à une semaine pour les mineurs de 13 à 16 ans et inférieure à 3 semaines pour les mineurs de 16 à 18 ans.

On trouvera, en annexes, un certain nombre de tableaux statistiques sur l'incarcération des mineurs de 1981 à 1985.

b) Le développement de l'accueil d'urgence

La chancellerie invoque cette priorité en faisant valoir que les impératifs de la procédure judiciaire, tant en matière de délinquance que d'assistance éducative, requièrent souvent, avant toute décision au fond, des mesures conservatoires susceptibles de faire cesser un trouble à l'ordre public ou de mettre un terme à une situation de danger pour le mineur. Il est par conséquent nécessaire de mieux adapter le dispositif actuel de prise en charge.

Le ministère de la Justice souhaite ainsi "mobiliser" les services de l'Education surveillée afin qu'il puissent répondre en toute circonstance aux cas d'urgence.

Les permanences éducatives installées auprès des tribunaux contribuent certes à cette action, mais il convient aussi de multiplier, sur le plan local, les réseaux d'accueil d'urgence et de les organiser en coopération avec les établissements et services spécialisés du secteur public et du secteur privé.

Il faut ici souligner l'effort très important poursuivi depuis quelques années pour implanter auprès de tous les tribunaux pour enfants des "équipements éducatifs" susceptibles de prendre les mesures adaptées au cas de chaque mineur.

Au mois de juillet 1986, 105 tribunaux étaient pourvus d'un équipement de base, tandis que 24 tribunaux seulement en étaient dépourvus. Au mois de juillet 1982, seuls 89 tribunaux disposaient d'un équipement de base.

c) L'amélioration des capacités de prise en charge de tous les mineurs relevant de la protection judiciaire de la jeunesse

A cet effet, un effort sera tout spécialement consenti à l'égard des mineurs en détention. Conformément aux dispositions des circulaires prises le 10 juillet 1985, les liaisons entre l'Administration Pénitentiaire et l'Education surveillée seront intensifiées pour limiter la durée de la détention provisoire et assurer un meilleur "suivi", l'objectif étant de mieux organiser la réinsertion sociale des jeunes sortant de prison.

Afin de mieux prendre en compte les besoins du mineur, la chancellerie entend développer le soutien scolaire, la formation professionnelle, l'apprentissage de la vie active ainsi que les activités physiques et sportives.

Elle entend privilégier, à cet égard, plus que par le passé, des solutions proches des réalités du monde du travail :

- chantiers extérieurs ;
- ateliers de production ;
- expériences d'accompagnement professionnel ;
- soutien aux entreprises intermédiaires.

Dans ce contexte, le ministère de la Justice s'efforcera de susciter des projets de la part des partenaires économiques et sociaux. On sait qu'une expérience, en ce sens, est d'ores et déjà en cours avec la collaboration des Charbonnages de France.

Il va sans dire que ces expériences collectives n'excluent nullement les modalités de prises en charge individuelles, telles que le développement des familles d'accueil.

La chancellerie s'efforcera par ailleurs de s'assurer le concours des foyers de jeunes travailleurs ainsi que des associations ou mutuelles pour le logement des jeunes.

L'action spécifique de l'Education surveillée s'appuiera enfin sur une politique de décroisement sans laquelle aucun de ces objectifs ne serait, en fait, réalisable.

Ces trois priorités s'accompagneront d'une réflexion d'ensemble sur l'adaptation des moyens de l'Education surveillée aux objectifs poursuivis. C'est ainsi que le Garde des Sceaux a commandé, au début du mois de septembre, un "audit" sur les services de l'Education surveillée.

Cet audit devrait permettre de dresser un bilan général des moyens de l'Education surveillée.

Le Garde des Sceaux entend en effet que soit porté un jugement assorti de propositions concrètes sur les points suivants :

- la fiabilité des moyens de contrôle de l'Administration centrale sur les établissements et services de l'Education surveillée ;

- la conformité des pratiques éducatives avec le respect des règles et des procédures ;

- le caractère économique et efficace de l'utilisation des ressources en personnel et du patrimoine immobilier.

Le ministre de la Justice, a d'autre part, exprimé le souhait que des normes de travail soient définies pour toutes les catégories de personnel et d'établissements.

Il s'est en effet publiquement demandé si "les établissements assuraient complètement la surveillance et l'éducation des mineurs délinquants que leur confient les magistrats".

Votre rapporteur rappellera, pour sa part, qu'un certain nombre de scandales récents ont, hélas, quelque peu terni l'image de ces institutions.

C'est dans le cadre de cette réflexion d'ensemble qu'il convient d'apprécier le présent projet de budget pour le secteur de l'Education surveillée. On peut ainsi considérer que l'année 1987 sera l'année d'une "pause budgétaire" dans l'attente du bilan général qui résultera de l'audit.

Votre Commission se limitera à soumettre à la Haute Assemblée deux interrogations. Ces questions seront à verser dans le débat souhaité par le garde des Sceaux, à propos du problème général que soulève l'Education surveillée, ses objectifs, sa politique et ses moyens.

Tout d'abord, dispose-t-on véritablement des moyens permettant d'éviter le risque d'une possible "osmose" entre jeunes délinquants et jeunes "en danger". En 1984, les premiers

constituaient, rappelons-le, 37,4 % des jeunes "traités" par le secteur public de l'Education surveillée et les seconds 59,2 %. Le choix, certainement fondé, qui consiste à soumettre la jeunesse délinquante à un traitement éducatif souple, évitant toute exclusion sociale, n'a-t-il pas parfois pour corrolaire le regroupement pratique de mineurs qui, pour les uns, ont franchi le pas de la délinquance, pour les autres, ne sont que les victimes d'un abandon ou de dissensions familiales ?

En second lieu, la politique qui a consisté à bannir toute idée de "centre fermé" ou "semi fermé" (le dernier centre fermé, qui fonctionnait à Juvisy, a été supprimé en avril 1979) repose-t-elle vraiment sur la constatation scientifique de la nocivité de cette solution dans tous les cas, ou relève-t-elle plutôt d'une option idéologique ?

Il apparaît que ces questions devaient être posées et qu'il conviendrait d'entreprendre une réflexion à leur sujet.

Votre Commission des lois vous propose d'émettre un avis favorable sur les crédits alloués au secteur de l'Education surveillée dans le projet de budget du ministère de la Justice pour 1987.

ANNEXES

I. — MINEURS INCARCÉRÉS : DÉTENTIONS PROVISOIRES ET EXÉCUTIONS DE PEINE

A. — Mineurs délinquants incarcérés dans l'année.

TABEAU 1 : NOMBRE DE DÉTENTIONS PROVISOIRES PENDANT L'ANNÉE.

Départements d'outre-mer et territoires d'outre-mer inclus à partir de 1985.

Années	Répartition par sexe					Années	Répartition par âge					Années	Répartition selon l'origine				
	Garçons		Filles		Total = 100 %		Moins de seize ans		Plus de seize ans		Total = 100 %		Juge des enfants		Juge d'instruction		Total = 100 %
	Nombre	En pourcentage	Nombre	En pourcentage			Nombre	En pourcentage	Nombre	En pourcentage			Nombre	En pourcentage	Nombre	En pourcentage	
1981	5.605	92,6	448	7,4	6.053	1981	1.411	23,3	4.642	76,7	6.053	1981	2.051	33,9	4.002	66,1	6.053
1982	5.530	92,6	440	7,4	5.970	1982	1.409	23,6	4.561	76,4	5.970	1982	2.024	33,9	3.946	66,1	5.970
1983	5.421	92,3	454	7,7	5.875	1983	1.411	24,0	4.464	76	5.875	1983	2.023	34,4	3.852	65,6	5.875
1984	5.237	91,9	463	8,1	5.700	1984	1.322	23,2	4.378	76,8	5.700	1984	2.097	36,8	3.603	63,2	5.700
1985	4.475	91,3	428	8,7	4.903	1985	1.254	25,6	3.649	74,4	4.903	1985	1.944	39,7	2.959	60,3	4.903

TABEAU 2
PEINES DE PRISON SANS SURSIS : SEXE ET AGE DES MINEURS CONCERNÉS

Années	Sexe des mineurs concernés					Age des mineurs concernés au moment de l'instruction				
	Garçons		Filles		Total = 100 %	De trois à seize ans		De seize à dix-huit ans		Total = 100 %
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage		Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	
1981	5328	92,8	415	7,2	5743	1208	21,1	4534	78,9	5743
1982	4757	92,4	392	7,6	5149	952	18,5	4197	81,5	5149
1983	5152	92	451	8	5603	1176	31	4427	79	5603
1984	5438	92,5	442	7,5	5880	1144	19,5	4736	80,5	5880
1985 *	5901	92,9	454	7,1	6355	1179	18,6	5176	81,4	6355

* Chiffres provisoires.

TABEAU 3
DURÉE DES PEINES DE PRISON FERME

Années	Inférieure ou égale à un mois		De plus d'un mois à quatre mois inclus		De plus de quatre mois à douze mois inclus		De plus de douze mois		Total = 100 %	Pourcentage par rapport aux jugements des tribunaux/dix-huit ans
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage		
1981	2741	47,7	2082	36,3	772	13,4	148	2,6	5743	8,1
1982	2449	47,6	1920	37,3	681	13,2	99	1,9	5149	7,7
1983	2898	51,7	1931	34,5	662	11,8	112	2	5603	8,3
1984	3259	55,4	1849	31,4	648	11	124	2,1	5880	8,6
1985 *	3388	53,3	2101	33,1	691	10,9	175	2,8	6355	9

* Chiffres provisoires.

**B. — Mineurs délinquants incarcérés au 31 décembre.
(Départements d'outre-mer inclus.)**

**TABLEAU 4
ENSEMBLE DES MINEURS EN PRISON AU 31 DÉCEMBRE**

Mineurs en prison au 31 décembre de l'année	Répartition selon la nature de l'incarcération					Répartition selon l'âge					Répartition selon le sexe				
	Exécutions de peine		Détentions provisaires		Total = 100 %	Moins de seize ans		Plus de seize ans		Total = 100 %	Garçons		Filles		Total = 100 %
	Nombre	En pourcentage	Nombre	En pourcentage		Nombre	En pourcentage	Nombre	En pourcentage		Nombre	En pourcentage	Nombre	En pourcentage	
1981	123	14,4	734	85,6	857	135	15,8	722	84,2	857	816	95,2	41	4,8	857
1982	113	14,5	669	85,5	782	56	7,2	726	92,8	782	755	96,5	27	3,5	782
1983	110	12,9	743	87,1	853	72	8,4	781	91,6	853	809	94,8	44	5,2	853
1984	132	15,1	741	84,9	873	56	6,4	817	93,6	873	842	96,4	31	3,6	873
1985	146	16,6	735	83,4	881	69	7,8	812	92,2	881	850	96,5	31	3,5	881

TABLEAU 5 :
RÉPARTITION PAR SEXE ET PAR AGE DES MINEURS EN DÉTENTION PROVISOIRE AU 31 DÉCEMBRE.

31 déc. de l'année	Garçons						Filles						Ensemble				Total 100 %
	De treize à seize ans		De seize à dix-huit ans		Total		De treize à seize ans		De seize à dix-huit ans		Total		De treize à seize ans		De seize à dix-huit ans		
	Nombre	En pourcentage (1)	Nombre	En pourcentage (1)	Nombre	En pourcentage (2)	Nombre	En pourcentage (1)	Nombre	En pourcentage (1)	Nombre	En pourcentage (2)	Nombre	En pourcentage (2)	Nombre	En pourcentage (2)	
1981	120	17,6	575	82,4	695	94,5	8	20,5	31	79,5	39	5,5	128	17,8	606	82,2	734
1982	46	7,1	601	92,9	647	96,7	5	22,7	17	77,3	22	3,3	51	7,6	618	92,4	669
1983	42	6,0	660	94	702	94,5	18	43,9	23	56,1	41	5,5	60	8,1	683	91,9	743
1984	41	5,8	669	94,2	710	95,8	10	32,3	21	67,7	31	4,2	51	6,9	690	93,1	741
1985	55	7,8	650	92,2	705	95,9	8	26,7	22	73,3	30	4,1	63	8,6	672	91,4	735

Les mineurs en détention provisoire à un jour déterminé sont essentiellement des garçons de plus de seize ans.

(1) Pourcentage par rapport au total des mineurs du même sexe.

(2) Pourcentage par rapport à l'ensemble des mineurs.

TABLEAU 6 :

RÉPARTITION PAR SEXE ET PAR AGE DES MINEURS CONDAMNÉS EXÉCUTANT LEUR PEINE DE PRISON FERME.

31 déc. de l'année	Garçons						Filles						Ensemble				
	De treize à seize ans		De seize à dix-huit ans		Total		De treize à seize ans		De seize à dix-huit ans		Total		De treize à seize ans		De seize à dix-huit ans		Total = 100 %
	Nombre	En pourcentage (1)	Nombre	En pourcentage (1)	Nombre	En pourcentage (2)	Nombre	En pourcentage (1)	Nombre	En pourcentage (1)	Nombre	En pourcentage (2)	Nombre	En pourcentage (2)	Nombre	En pourcentage (2)	
1981	7	5,8	114	94,2	121	98,4	»	»	2	100	2	1,6	7	5,7	116	94,3	123
1982	5	4,5	103	95,4	108	95,6	»	»	5	100	5	4,4	5	4,4	108	95,6	113
1983	11	10,3	96	89,7	107	97,3	1	33,3	2	66,7	3	2,7	12	10,9	98	89,1	110
1984	5	3,8	127	96,2	132	100	»	»	»	»	»	»	5	3,8	127	96,2	132
1985	5	3,4	140	96,6	145	99,3	»	»	1	100	1	0,7	6	4,1	140	95,9	146

Les mineurs condamnés exécutant leur peine de prison ferme à un jour déterminé sont essentiellement des garçons de plus de 16 ans.

(1) Pourcentage par rapport au total des mineurs du même sexe.

(2) Pourcentage par rapport à l'ensemble des mineurs.