

N° 97

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

## 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 1992* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME VI

**JUSTICE - PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE**

**Par M. Michel RUFIN,**

*Sénateur.*

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, président ; Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; Cuy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre E. arnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 31), 2259 (tome VIII) et T.A. 533.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 34) (1991-1992).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	3
I - LES POPULATIONS PRISES EN CHARGE .....	4
II - L'ACTIVITÉ DU SECTEUR PUBLIC DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE ET DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ .....	9
A. LE SECTEUR PUBLIC .....	9
B. LE SECTEUR ASSOCIATIF .....	11
III - LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EN 1992 .....	13
IV - LES MOYENS .....	15
A. LES PERSONNELS .....	15
B. LES MOYENS MATÉRIELS .....	17
ANNEXE .....	20

Mesdames, Messieurs,

La protection judiciaire de la jeunesse constitue traditionnellement une part modeste des crédits du ministère de la Justice : 1,93 milliard de francs sur un budget de 19,04 milliards de francs, soit environ 10 % de l'ensemble.

Depuis bientôt deux ans, l'ancienne administration de l'éducation surveillée s'est rebaptisée «protection judiciaire de la jeunesse», estimant que cette nouvelle dénomination correspondait mieux à la diversité des missions qui lui sont confiées et qui ont effectivement pour objet l'insertion dans la société de jeunes en difficulté ou marginalisés par la délinquance.

Trois catégories de population sont concernées par la protection judiciaire de la jeunesse : les mineurs délinquants, les mineurs en danger et les jeunes majeurs éprouvant de graves difficultés d'insertion sociale.

Chaque année, environ 200 000 jeunes font l'objet de mesures d'assistance éducative, exécutées soit en internat, soit dans un cadre plus souple tel que l'externat ou la demi-pension, sur décision des juridictions de la jeunesse.

A partir des propositions formulées en 1987 dans un rapport dit «rapport Langlet», remis au Garde des Sceaux, la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse a mis en oeuvre un certain nombre de mesures jugées indispensables qui concernent en particulier le redéploiement du patrimoine immobilier de l'éducation surveillée et des moyens humains.

L'intégration de ces jeunes marginalisés doit rester une priorité. Le renforcement des services de la protection judiciaire de la jeunesse constitue donc une impérieuse nécessité.

C'est donc en fonction de cet impératif que doit être apprécié l'effort consenti dans le budget de l'Etat au profit de la protection judiciaire de la jeunesse.

## **I. LES POPULATIONS PRISES EN CHARGE**

Les statistiques pour 1988, 1989 et 1990 revêtent encore un caractère provisoire, des vérifications étant toujours en cours. Cette situation regrettable est due aux difficultés d'exploitation liées à la coexistence de trois systèmes de collecte des informations (cadres annuels, fiches statistiques et répertoire), au changement de système informatique et aux problèmes de fonctionnement d'un certain nombre de tribunaux.

A partir de ces chiffres provisoires pour 1990, il ressort que les jugements initiaux ont concerné **62 000 jeunes délinquants**, soit **38,8 %** de l'ensemble, **92 500 jeunes en danger**, soit **57,9 %** du total et **5 150 jeunes majeurs de 18 à 21 ans** (3 % du total).

**159 650 jugements initiaux** ont ainsi été rendus concernant des jeunes délinquants, des jeunes en danger et des jeunes majeurs visés par l'article 375 du code civil.

L'institution de **10 100 tutelles aux prestations sociales** a concerné la même année **31 896 mineurs**.

Le nombre de jugements, concernant des jeunes délinquants, qui avait significativement diminué entre 1985 et 1988, a de nouveau augmenté depuis cette date. Cependant, la part des jeunes délinquants dans l'ensemble des décisions judiciaires s'est stabilisée (38,8 %). De même, la part des jugements, concernant des mineurs en danger, qui avait fortement augmenté entre 1985 et 1988, s'est stabilisée (57,9 %). Les jugements concernant des jeunes majeurs représentent 3,2 % de l'ensemble.

Les mineurs en danger sont bénéficiaires de l'essentiel des jugements prononcés dans le cadre d'instances modificatives (93,4 %) alors que les mineurs délinquants ne représentent que 0,08 % de ces instances et les jeunes majeurs, 5,7%.

Ce sont ainsi 69 530 instances modificatives qui sont intervenues en 1990 et, dans ce cadre, 22 500 tutelles aux prestations sociales.

**Evolution du nombre de jeunes jugés dans l'année**  
**Evolution du nombre d'instances initiales**

Années	Mineurs (1) délinquants		Mineurs en danger		Jeunes majeurs		ENSEMBLE  = 100 %	Tutelles aux prestations sociales	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%		Tutelles instituées	Mineurs concernés
1985	73 247	45,9	82 299	51,5	4 122	2,6	159 668	9 752	32 492
1986	73 144	42,6	93 774	54,6	4 748	2,8	171 666	10 383	33 290
1987	63 702	40,5	88 452	56,3	5 025	3,2	157 179	9 775	31 409
1988	60 755	39,0	90 186	57,9	4 896	3,1	155 822	9 937	31 021
1989	61 500	38,8	92 000	58,0	5 100	3,2	158 600	10 000	32 056
1990	62 000	38,8	92 500	57,9	5 150	3,2	159 650	10 100	31 896

(1) Article 16 bis inclus

**Evolution du nombre d'instances modificatives**

Années	Mineurs (1) délinquants		Mineurs (2) en danger		Jeunes majeurs		ENSEMBLE  = 100 %	Tutelles aux prestations sociales
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%		
1985	126	0,35	32 401	91,55	2 862	8,08	35 389	15 882
1986	107	0,12	82 193	95,89	3 414	3,98	85 714	18 064
1987	98	0,12	75 552	94,98	3 888	4,88	79 538	19 750
1988	49	0,07	60 981	94,36	3 595	5,56	64 625	20 108
1989	65	0,09	65 000	94,55	3 680	5,35	68 745	22 054
1990	56	0,08	65 502	94,2	3 972	5,71	69 530	22 500

(1) Article 16 bis inclus

(2) Dossiers revus en application de la loi du 6/1/86 inclus à partir de 1986

Cette statistique sur le nombre de jeunes ayant fait l'objet d'une instance judiciaire peut être complétée par une analyse de la répartition par tranche d'âge et par sexe des jeunes pris en charge tant par le secteur public que par le secteur habilité, à partir des chiffres provisoires pour 1989.

S'agissant des tranches d'âge des jeunes pris en charge, on relève que, dans le secteur public, les jeunes de 16 à 18 ans, sont les plus nombreux (plus de 41 %) alors que, dans le secteur habilité, les jeunes de moins de 10 ans sont au contraire les plus nombreux (plus de 44 %). La proportion des mineurs de 10 à 13 ans est presque deux fois plus importante dans le secteur habilité (plus de 9 % dans le secteur public et environ 17 % dans le secteur habilité).

Ainsi, au 31 décembre 1989, on dénombrait, dans le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, 7,5 % de jeunes de moins de six ans, 9,1 % de jeunes de 6 à 10 ans, 9,2 % de jeunes de 10 à 13 ans, 24,9 % de jeunes de 13 à 16 ans, 41 % de jeunes de 16 à 18 ans et 8,2 % de jeunes de 18 ans et plus.

A la même date, le secteur habilité prenait en charge 22,5 % de jeunes de moins de 6 ans, 22,1 % de jeunes de 6 à 10 ans, 16,8 % de jeunes de 10 à 13 ans, 20,3 % de jeunes de 13 à 16 ans, 15,1 % de jeunes de 16 à 18 ans et 3,2 % de jeunes de 18 ans et plus.

Pour l'ensemble des deux secteurs, les jeunes de 16 à 18 ans sont les plus nombreux (22,3 %), puis les jeunes de 13 à 16 ans (21,6 %), les jeunes de 6 à 10 ans (18,5 %) et ceux de moins de 6 ans (18,3 %), les jeunes de 10 à 13 ans (14,7 %) et ceux de 18 ans et plus (4,6 %).

Au 31 décembre 1989, 127 367 jeunes ont ainsi fait l'objet de mesures d'assistance éducative. L'augmentation est sensible (+ 2,8 %) par rapport à l'an passé et aux années antérieures, au cours desquelles ce chiffre était resté stable autour de 123 000 jeunes pris en charge.

Le tableau ci-après retrace les statistiques disponibles relatives, pour les années 1985-1989, aux jeunes pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse, par secteur et par tranche d'âge.

**RÉPARTITION PAR AGE DE L'ENSEMBLE DES JEUNES EN CHARGE AU 31 DÉCEMBRE**  
Indice : base 100 pour 1985

Années	Moins de 6 ans		de 6 à - de 10 ans		de 10 à - de 13 ans		de 13 à - de 16 ans		de 16 à - de 18 ans		de 18 ans et plus		Total = 100 %
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
<b>PUBLIC</b>													
1985	1 738	5,1	2 181	6,4	3 092	9,1	9 044	26,7	14 367	42,4	3 452	10,2	33 874
1986	1 986	5,8	2 184	6,3	2 966	8,6	9 062	26,3	14 977	43,4	3 315	9,6	34 490
1987	2 219	6,3	2 422	6,9	2 896	8,2	8 693	24,7	15 265	43,3	3 725	10,6	35 220
1988	2 410	7,1	2 833	8,3	2 910	8,5	8 685	25,5	14 634	42,9	2 619	7,7	34 091
1989*	2 657	7,5	3 221	9,1	3 253	9,2	8 786	24,9	14 437	41,0	2 896	8,2	35 250
<b>HABILITE</b>													
1985	16 156	18,1	18 152	20,4	16 630	18,7	21 088	23,6	14 623	16,4	2 519	2,8	89 168
1986	17 907	20,3	17 115	19,4	15 504	17,6	20 293	23,0	14 637	16,6	2 659	3,0	88 115
1987	18 873	21,4	17 302	19,6	15 051	17,1	19 602	22,2	14 579	16,5	2 714	3,1	88 121
1988	19 698	22,0	19 421	21,6	14 927	16,6	18 834	21,0	14 005	15,6	2 849	3,2	89 734
1989*	20 704	22,5	20 341	22,1	15 518	16,8	18 668	20,3	13 924	15,1	2 962	3,2	92 117
<b>ENSEMBLE</b>													
1985	17 894	14,5	20 333	16,5	19 722	16,0	30 132	24,5	28 990	23,6	5 971	4,9	123 042
1986	19 893	16,2	19 299	15,7	18 470	15,1	29 355	23,9	29 614	24,2	5 974	4,9	122 605
1987	21 092	17,1	19 724	16,0	17 947	14,6	28 295	22,9	29 844	24,2	6 439	5,2	123 341
1988	22 108	17,9	22 254	18,0	17 837	14,4	27 519	22,2	28 639	23,1	5 468	4,4	123 825
1989*	23 361	18,3	23 562	18,5	18 771	14,7	27 454	21,6	28 361	22,3	5 856	4,6	127 367

\*Chiffres provisoires

S'agissant de la répartition par sexe des jeunes pris en charge, les dernières statistiques provisoires disponibles sont celles de 1990 pour le secteur public et celles de 1989 dans le secteur habilité.

Dans le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, on relève sur les 67 043 jeunes pris en charge, 67,1 % de garçons et 32,9 % de filles.

Le secteur associatif habilité a, pour sa part, pris en charge 145 168 jeunes dont 52,9 % de garçons et 47,1 % de filles.

Dans l'ensemble, pour l'année 1989, la proportion de filles, plus importante dans le secteur habilité que dans le secteur public, atteint 42,6 % de l'ensemble des jeunes faisant l'objet de mesures d'assistance éducative.

Enfin, il convient de prendre en compte les statistiques relatives aux mineurs incarcérés tant en détention provisoire qu'en exécution de peines. Après leur incarcération, ces jeunes sont, en effet, généralement l'objet d'une prise en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

En 1990, 416 mineurs étaient incarcérés (543 en 1989 et 509 en 1988) dont 72,4 % en détention provisoire et 27,6 % en exécution de peines. Sur l'ensemble des mineurs incarcérés, 94 % étaient âgés de 16 à 18 ans et 6 % avaient entre 13 et 16 ans. Par sexe, on dénombre 97,1 % de garçons (404) et 2,9 % de filles (12) sur un total de 416 mineurs.

Parmi les 115 mineurs exécutant une peine de prison ferme, on relève au 31 décembre 1990, 98,3 % de garçons (106) et seulement 1,7 % de filles (2). Sur les 113 garçons exécutant une telle peine, 106 étaient âgés de 16 à 18 ans. Les deux filles exécutant cette peine avaient également entre 16 et 18 ans.

S'agissant des 301 mineurs en détention provisoire, à la même date, on relève 94 % de mineurs entre 16 et 18 ans et 6 % de mineurs entre 13 et 16 ans. La très grande majorité était des garçons (96,7 %), les filles ne représentant que 3,3 % de l'ensemble.

On remarquera la baisse continue, depuis 1986, des mises en détention de mineurs. Depuis cette date, en effet, l'ensemble des placements en détention provisoire concernant des mineurs a évolué comme suit : 786 en 1986, 564 en 1987, 404 en 1988, 348 en 1989, 301 en 1990.



## **II. L'ACTIVITÉ DU SECTEUR PUBLIC DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE ET DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ**

L'activité du secteur public et du secteur habilité peut être appréciée à partir des statistiques provisoires pour 1990.

### **A. LE SECTEUR PUBLIC**

Le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse a procédé, en 1990, en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, à 6 271 consultations, 3 591 enquêtes sociales et près de 43 000 orientations éducatives auprès des tribunaux.

Les consultations dans le secteur public représentent ainsi 82,9 % de l'ensemble des consultations réalisées en 1990.

En revanche, les enquêtes sociales ordonnées par des magistrats de la jeunesse ne sont réalisées par le secteur public que dans 14,4 % des cas.

Il convient, enfin, de rappeler que les personnels éducatifs du secteur public ont seuls la capacité d'assurer les fonctions d'accueil et d'orientation éducative auprès des tribunaux de grande instance pourvus d'un tribunal pour enfants.

Cette activité est en progression régulière depuis 1985 : 27 254 orientations éducatives en 1985, 29 822 en 1986, 30 633 en 1987, 34 929 en 1988, 38 671 en 1989 et 42 835 en 1990.

Cette évolution correspond à la volonté de promouvoir des solutions éducatives alternatives à l'incarcération pour les mineurs délinquants.

Ainsi, la mise en place des services éducatifs auprès des tribunaux, par un arrêté en date de 30 juillet 1987, auprès de chaque tribunal de grande instance pourvu d'un tribunal pour enfants, a permis des prises en charge éducatives pour une majorité de mineurs.

On compte 135 services de ce type auprès des tribunaux de grande instance.

Outre ces services éducatifs, la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse gère 83 Institutions spécialisées d'éducation surveillée (ISE) et 136 Centres d'orientation et d'action éducative (COAE). Par ailleurs, 100 départements disposent de possibilité d'hébergement en famille d'accueil.

La Direction de la protection judiciaire de la jeunesse gère également 219 établissements et services à vocation pédagogique qui fonctionnent de plus en plus de manière éclatée. Les différentes fonctions éducatives (hébergement, suivi en milieu ouvert, insertion professionnelle) sont progressivement installées dans des lieux géographiques distincts. Les gros internats sont peu à peu remplacés par l'acquisition de pavillons avec jardin, d'appartements, voire de studios, en HLM pour l'hébergement ou le milieu ouvert et d'ateliers en zone industrielle pour l'insertion professionnelle.

Une enquête récente a ainsi recensé 374 implantations géographiques pour la prise en charge éducative des jeunes.

Les petites unités nouvelles restent attachées administrativement aux structures traditionnelles, internats professionnels d'éducation surveillée (IPES) ou centres d'orientation et d'action éducatives (COAE).

Cependant, un projet de refonte des arrêtés départementaux créant les établissements et services publics de la protection judiciaire de la jeunesse devrait aboutir à une nouvelle présentation des structures. A cette fin, la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse a procédé à l'établissement d'un questionnaire sur les lieux de travail du secteur public. Par ailleurs, une étude faite à partir de données socio-économiques, démographiques et judiciaires a abouti à la constitution de tableaux de bord et devrait permettre une mise en oeuvre plus cohérente des différents moyens sur le territoire national.

S'agissant des modalités de prise en charge dans les services et établissements du secteur public, on relèvera que l'immense majorité des jeunes sont suivis en externat (plus de 90 %).

La dissociation de l'hébergement et de la formation explique en grande partie la diminution de l'internat. La situation des jeunes internes varie. Certains reçoivent une formation générale et professionnelle dans l'établissement alors que d'autres poursuivent leurs études, leur apprentissage ou exercent une activité professionnelle à l'extérieur. Les demi-pensionnaires, quant à eux, suivent dans les établissements des cours d'enseignement général et des cours professionnels.

Les jeunes externes, pour leur part, restent dans leur milieu naturel de vie. Certains d'entre eux participent aux activités collectives des services d'établissements avec les internes et les demi-pensionnaires.

Le placement familial et l'hébergement extérieur financé sont réservés à des jeunes pris en charge en externat. Ces jeunes sont placés dans une famille d'accueil ou comme pensionnaires dans un autre établissement. Ils peuvent également être logés dans une chambre en ville avec un suivi éducatif particulier. Le coût est alors pris en charge par l'établissement ou le service de la protection judiciaire de la jeunesse.

Au total, le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse aura pris en charge, en 1990, 67 043 jeunes dont 67,1 % de garçons et 32,9 % de filles.

## **B. LE SECTEUR ASSOCIATIF**

Les personnes, établissements, services ou organismes privés auxquels l'autorité judiciaire confie des mineurs doivent être habilités, soit au titre de l'enfance délinquante (ordonnance du 2 février 1945) ou de l'assistance éducative (loi du 4 juin 1970, articles 375 à 375-8 du code civil), soit à ces deux titres à la fois. L'habilitation au titre de l'assistance éducative permet également la prise en charge des jeunes majeurs sous protection judiciaire au titre d'un décret du 18 février 1975.

Tous les établissements et services de placements familiaux ne sont pas habilités à prendre en charge les mineurs délinquants. En outre, les services d'action éducative en milieu ouvert ne peuvent intervenir qu'en assistance éducative.

Le secteur associatif, qui est implanté dans tous les départements métropolitains et d'outre-mer, prend également en charge des jeunes qui lui sont confiés sur décision des services départementaux de l'aide sociale et, dans certains cas, des commissions départementales d'éducation spéciale, de la sécurité sociale, des tribunaux civils ou des familles.

La nature et la capacité des établissements et services du secteur associatif diffèrent d'un département à l'autre. En conséquence, certains tribunaux pour enfants ne disposent pas dans

leur ressort de la totalité des prestations fournies par le secteur associatif habilité.

Le récent renouvellement de l'habilitation, en application d'un décret du 6 octobre 1988, a permis de préciser la mission de service public exercée par chaque service ou établissement.

En outre, les schémas départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse, en cours d'élaboration, devraient permettre d'obtenir une vue générale sur la nature des besoins et les perspectives de développement ou d'adaptation de l'équipement. Les travaux, en application du décret précité du 6 octobre 1988, seront repris tous les cinq ans pour les habilitations, en tant que de besoin, pour les schémas.

En 1990, on a recensé 1 012 structures du secteur associatif habilité : 661 établissements, 29 services d'observation en milieu ouvert (O.M.O.), 22 services d'orientation et action éducative (O.A.E.), 153 services d'action éducative en milieu ouvert (A.E.M.O.), 54 services de placements familiaux (P.F.), 10 services de consultations d'orientation éducatives (C.O.E.) et 83 services d'enquêtes sociales (E.S.). Le nombre de ces structures a donc sensiblement augmenté au cours de ces dernières années puisque l'on en comptait 957 en 1985.

Au cours de l'année 1990, le secteur associatif habilité a réalisé 21 386 enquêtes sociales et 1 297 consultations financées par la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

En 1989, les services et établissements du secteur associatif habilité ont pris en charge, sur décision d'une juridiction de la jeunesse 145 436 jeunes, soit 82,1 % du total, 18,2 % de jeunes étant pris en charge sur une autre décision.

Environ 70 % des jeunes sont confiés par les juridictions de la jeunesse aux services d'action et d'éducation en milieu ouvert.

La proportion des jeunes pris en charge sur décision d'une juridiction de la jeunesse varie suivant le type de structure : 55 % pour les établissements, 97 % pour les services d'observation en milieu ouvert et les services d'orientation et d'action éducative, 90 % pour les services d'action éducative en milieu ouvert, 87 % pour les services de placements familiaux, 82 % pour les services d'enquêtes sociales, 91 % pour les services de consultation.

### **III - LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EN 1992**

L'entrée en vigueur des lois du 30 décembre 1987 et du 6 juillet 1989, relatives respectivement à la détention provisoire des mineurs de 16 ans et à la durée des mandats de dépôt ordonnés à l'encontre des jeunes de 16 à 18 ans, a traduit l'objectif de la Chancellerie, en matière de délinquance juvénile, qui tend à réduire l'incarcération.

La création en 1987 auprès des tribunaux de grande instance, pourvus d'un tribunal pour enfants, de services éducatifs a, en outre, eu pour objet de définir des solutions éducatives alternatives à l'incarcération et propres à chacun des mineurs déferés.

Par ailleurs, la Chancellerie encourage les formules expérimentales qui mettent en place la procédure de médiation et la réparation des dommages causés. Ces formules utilisées pour contribuer au règlement définitif d'affaires en fonction de critères qui tiennent compte de la nature de l'infraction, de la gravité du dommage et du degré de complexité de l'affaire.

Enfin, une circulaire du 15 octobre 1991 émanant de la Chancellerie et portant sur la protection judiciaire de la jeunesse et le rôle des parquets met en avant la primauté de la réponse éducative, la rapidité d'intervention et le respect des garanties.

Au service de ces objectifs, six orientations majeures ont été définies :

**1. une meilleure appréhension des caractéristiques de la délinquance juvénile dans le ressort des juridictions, qui passe par :**

- la poursuite des réflexions engagées par les services de police et de gendarmerie ;

- une collaboration avec le sous-préfet délégué à la ville et l'ensemble des élus responsables des politiques de prévention ;

- un approfondissement des relations avec d'autres institutions, telles que l'éducation nationale, qui prennent en charge quotidiennement les jeunes ;

**2. la direction et le contrôle de l'activité de la police judiciaire.**

Les parquets sont invités à effectuer un contrôle effectif de l'activité des services enquêteurs, en matière de contrôle d'identité et de garde à vue. Le placement en garde à vue d'un mineur doit être immédiatement connu du parquet et être limité strictement au temps nécessaire.

En outre, les parents du mineur doivent être entendus dans les meilleurs délais.

### **3. L'orientation des procédures**

Les parquets devront s'attacher à définir des orientations précises, reposant sur l'utilisation de toutes procédures disponibles afin de tenir compte de la gravité des infractions, de la situation des mineurs et de la nécessaire indemnisation des victimes.

En outre, le mineur devra avoir connaissance en temps utile des suites de son acte (classement sans suite, déferement au parquet ou convocation pour inculpation devant le juge des enfants, recours au service éducatif auprès du tribunal dès le début des procédures). Au traitement par courrier devra être substitué, dans la mesure du possible, le « rendez-vous » avec le mineur et sa famille.

**4. La poursuite de l'effort entrepris pour limiter le nombre et la durée des détentions provisoires, notamment par le réexamen périodique de la situation des mineurs incarcérés.**

**5. Un jugement dans un délai raisonnable, privilégiant la réponse éducative et le recours à des peines adaptées (travaux d'intérêt général) au détriment des peines d'emprisonnement avec sursis.**

**6. La présence effective d'un défenseur dès l'ouverture de la procédure.**

## **IV - LES MOYENS**

### **A. LES PERSONNELS**

Pour 1992, les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse seront renforcés par la création des emplois budgétaires suivants :

- 5 emplois de sous-directeur ;
- 26 emplois d'éducateur ;
- 4 emplois d'assistant social de classe normale.

Ces créations de postes permettront de renforcer les services dans le cadre de la mise en oeuvre des schémas départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse.

Par ailleurs, 36 emplois d'agents technique d'éducation de 2e catégorie (échelle 2) seront transformés en 12 emplois d'agent technique d'éducation hors catégorie (échelle 3) afin d'établir une nouvelle pyramide du corps des agents techniques.

26 emplois des services extérieurs de la jeunesse seront transférés à l'administration centrale, afin de tenir compte de l'affectation réelle des agents et parvenir à une représentation exacte des effectifs de l'administration centrale.

La troisième tranche d'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique se traduira en 1992 par la transformation d'emplois dans les catégories A, C et D, à compter du 1er août 1992.

Les transformations concerneront 38 emplois d'adjoints administratifs, 90 emplois d'ouvrier professionnel de 3e catégorie (échelle 2), 17 emplois d'ouvrier professionnel de 1re catégorie (échelle 4), 14 emplois d'agents spécialistes de 3e catégorie (échelle 1) et 365 emplois de chef de service éducatif.

Pour 1992, les mesures envisagées en faveur des personnels des services de la protection judiciaire de la jeunesse porteront essentiellement sur le régime indemnitaire.

Une revalorisation de + 5,1 % concernera les indemnités suivantes :

- indemnités horaires pour le travail des dimanches et jours fériés ;

- indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires d'enseignement.

Par ailleurs, l'enveloppe indemnitaire des personnels éducatifs, (éducateurs, chefs de service éducatifs, sous-directeurs et directeurs) rapportée aux rémunérations brutes augmentera de 2 %. Le taux moyen des indemnités passera de 9,66 % à 11,66 % (soit une hausse de 22 F en moyenne par personne).

L'attribution de l'indemnité de responsabilité administrative, créée en 1991 en faveur des directeurs régionaux et des directeurs des départements les plus importants, sera étendue aux responsables de l'ensemble des départements.

Cependant, ces extensions seront modulées, sur la base de taux mensuels de 300 F à 500 F, afin de prendre en compte les disparités qui existent tant en termes d'effectifs que de crédits gérés.

Il est également prévu pour 1992 un rapprochement du régime indemnitaire des directeurs sur ceux du ministère de la jeunesse et des sports, l'alignement intégral étant néanmoins limité aux seuls directeurs régionaux.

S'agissant des conditions de travail, les comités techniques paritaires régionaux et départementaux, mis en place en septembre 1990 à la suite d'un arrêté du 18 mai 1990, ont trouvé un rythme de fonctionnement régulier et permettent de développer les relations entre la Chancellerie et les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse. Rappelons que ceux-ci bénéficient déjà des comités d'hygiène et de sécurité locaux compétents pour l'ensemble des agents de la Chancellerie. Par ailleurs, la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse participe au groupe de travail organisé par la Chancellerie sur les droits syndicaux.

À premier janvier 1991, les effectifs budgétaires de la protection judiciaire de la jeunesse s'élevaient à 4 280 postes. A la même date, les effectifs réels s'élevaient à 4 075,30 postes dont 1 903,28 éducateurs titulaires, 206 éducateurs stagiaires ou contractuels et 426,36 chefs de service éducatifs.

L'encadrement était assuré par 11 directeurs régionaux, 48 directeurs de première classe, 49 directeurs de deuxième classe et 305 sous-directeurs.



On relevait également 200 secrétaires d'intendance, 262,5 agents techniques éducatifs, 155 agents spécialisés et 11 agents techniques et 185,08 psychologues.

En 1991, 56 emplois auront été créés dont 20 emplois d'éducateurs qui font suite aux 30 emplois d'éducateurs créés en 1990, notamment pour assurer la mise en oeuvre de la loi du 6 juillet 1989 en ce qui concerne la détention provisoire des mineurs.

On relèvera néanmoins la détérioration, au cours des cinq dernières années, de l'évolution du rapport numérique entre le nombre de jeunes pris en charge par le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse et les effectifs réels du personnel : 16,4 jeunes par éducateur en 1990 d'après les résultats provisoires (contre 14,1 en 1986) ; 9 jeunes par agent (contre 7,9 en 1986). Cette statistique ne prend cependant pas en compte des personnels affectés à la formation et dans les services administratifs ainsi que ceux qui assurent des fonctions d'orientation éducative auprès des tribunaux et de consultation.

## B. LES MOYENS MATÉRIELS

Quatre types de mesures sont prévues au bénéfice du secteur public :

- le développement de la formation (+ 1,2 million de francs) ;

- l'extension du parc automobile, de 8 véhicules (+ 0,85 millions de francs) et la revalorisation des crédits de frais de déplacement (+ 0,4 million de francs) ;

- des implantations de structures éducatives pour des locations (+ 1,25 million de francs) ;

- enfin, s'agissant des crédits d'intervention, le développement des actions d'insertion dans les zones sensibles (+ 2 millions de francs) et des mesures de regroupement des crédits au bénéfice du ministère de l'urbanisme, de l'équipement et du logement (- 4,61 millions de francs).

Le secteur associatif bénéficiera pour sa part de crédits majorés de 100 millions de francs, afin de mieux adapter ces crédits aux prestations fournies.

S'agissant des équipements, le projet de loi de finances pour 1992 prévoit, pour la protection judiciaire de la jeunesse 55,9 millions de francs en crédits de paiement contre 53,2 millions de francs en 1991 et 53 millions de francs en autorisations de programme contre 45 millions de francs en 1991.

La programmation des opérations d'équipement portera, en premier lieu, sur la mise en œuvre des priorités définies au cours des dernières années (poursuite des opérations en cours, restructuration et gros entretien des établissements, redéploiements, relogement de services en location). Elle portera, en second lieu, sur la modernisation et l'adaptation de l'appareil de formation afin d'accroître les capacités d'accueil de l'Ecole nationale de formation des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse et des centres régionaux de formation, compte tenu des recrutements opérés en 1990 (134 éducateurs) et 1991 (200 éducateurs). Enfin, elle concernera des implantations ou des renforcements dans 34 départements définis comme prioritaires.

Les crédits de paiement porteront pour 24,4 millions de francs sur les services votés et pour 31,5 millions de francs sur les mesures nouvelles. Le taux de couverture de ces dernières reste insuffisant (60 %) malgré une progression sensible depuis 1990 (48 %).

+

\* \*

Votre commission des Lois relève qu'avec un taux de progression (+ 7,4 %) inférieur à ceux de 1991 (+ 9,6 %) et 1990 (+ 14 %), le projet de budget de la protection judiciaire de la jeunesse n'est pas à la hauteur du rôle très important de la protection judiciaire pour un nombre toujours croissant de jeunes en péril. Il n'est pas non plus adapté aux missions ambitieuses reconnues aux services de la protection judiciaire de la jeunesse.

D'une part, ces services se voient confier des jeunes qui pourraient relever d'autres services. D'autre part, il sont de plus en plus accaparés par des actions qui, si elles ne sont pas à négliger, ne constituent néanmoins pas leurs missions essentielles qui demeurent la prise en charge en milieu ouvert et l'hébergement.

Or, cette charge croissante n'est pas accompagnée d'une adaptation suffisante des moyens de ces services. Dans ces conditions,

le contraste est grand entre certains départements à faible population et à dominante rurale dans lesquels les associations habilitées et le secteur public peuvent mener leurs actions de manière efficace et les grandes agglomérations à forte concentration de population dans lesquelles la portée de ces actions restent limitée en dépit du travail important accompli par les éducateurs et les chefs de services éducatifs.

Cette situation met également en évidence les limites de la politique tendant à développer des solutions alternatives à l'incarcération dans les grandes banlieues urbaines, où les possibilités de prise en charge de mineurs en plus grand nombre et souvent récidivistes sont très difficiles à mettre en oeuvre.

Dans ces conditions, une politique efficace en la matière devrait passer par :

- la définition d'un véritable projet pour la protection judiciaire de la jeunesse ;

- un renforcement des moyens des services de la protection judiciaire de la jeunesse ;

- un recentrage de l'activité de ces services sur leurs missions essentielles et sur les jeunes qui relèvent véritablement de leur compétence spécifique ;

- une complémentarité accrue entre le secteur public et le secteur associatif, notamment par leur présence équilibrée dans chaque département.

Votre commission des Lois a, en conséquence, émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1992.

**ANNEXE**

**EVOLUTION COMPARÉE DEPUIS 1981 DU BUDGET DE L'ÉTAT, DU BUDGET DE LA JUSTICE  
ET DU BUDGET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE**

<b>EVOLUTION COMPARÉE</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>
<b>BUDGET DE L'ÉTAT (Crédits initiaux)</b>												
Valeur au prix courants en MF	617 731	788 726	882 621	939 701	994 909	1 030 820	1 049 980	1 113 822	1 155 957	1 217 677	1 280 000	1 330 360
Indice d'évolution en F courants	100,0	127,7	142,9	152,1	161,1	166,9	170,0	180,3	187,1	197,1	207,2	215,4
Indice d'évolution en F constants	100,0	111,7	114,3	113,0	114,8	113,6	113,7	117,5	116,6	119,2	122,0	123,3
<b>BUDGET DE LA JUSTICE (Crédits initiaux)</b>												
Valeur au prix courants en MF	6 497	8 352	9 328	10 317	11 152	12 137	13 351	14 804	15 729	16 879	18 177	19 044
Indice d'évolution en F courants	100,0	128,6	143,6	158,8	171,6	186,8	205,5	227,9	242,1	259,8	279,8	293,1
Indice d'évolution en F constants	100,0	112,5	114,9	118,0	122,3	127,2	137,5	148,6	150,8	157,2	164,7	167,8
<b>PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</b>												
- en % du budget justice	11,73	10,93	10,93	10,97	11,33	10,86	9,84	9,03	9,04	9,64	9,91	10,16
- en % du budget général	0,12	0,11	0,11	0,12	0,13	0,13	0,12	0,12	0,12	0,13	0,14	0,14