



N° 79

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

**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 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VI

**JUSTICE :  
PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE**

Par M. Nicolas ALFONSI,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Bêteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Hubert Haenel, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 27) (2004-2005)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>I. UN RALENTISSEMENT DE L’EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE MALGRÉ LA PROGRESSION DE L’ACTIVITÉ</b> .....	5
A. DES EFFORTS BUDGÉTAIRES MOINDRES .....	5
B. UNE ACTIVITÉ TOUJOURS IMPORTANTE.....	8
1. <i>En matière de justice des mineurs</i> .....	8
2. <i>En matière d’activité de la protection judiciaire de la jeunesse</i> .....	10
<b>II. LA NÉCESSITÉ D’UNE RÉPONSE RAPIDE ET ADAPTÉE</b> .....	13
A. RÉPONDRE RAPIDEMENT POUR ÉVITER LA RÉCIDIVE .....	13
B. PRENDRE EN CHARGE LES MINEURS DANS DES STRUCTURES ADAPTÉES.....	15
1. <i>La diversification de l’hébergement pour répondre aux mineurs récidivistes ou violents</i> .....	16
2. <i>Des centres éducatifs fermés (CEF) encore en rodage</i> .....	17
3. <i>L’adaptation de la prison aux mineurs</i> .....	21
a) <i>La diminution du nombre de mineurs incarcérés</i> .....	21
b) <i>Les améliorations apportées à la détention des mineurs par la LOPJ</i> .....	22
C. PERMETTRE UNE PRISE EN CHARGE PAR DES PERSONNELS PLUS ADAPTÉS.....	23
<b>III. UNE RIGUEUR NOUVELLE POUR L’ADMINISTRATION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</b> .....	25
A. LE DÉVELOPPEMENT DE L’ÉVALUATION .....	25
B. LE RENFORCEMENT DE L’ENCADREMENT ET DES CAPACITÉS DE PILOTAGE.....	26
C. UN CONTRÔLE DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ ENCORE INSUFFISANT .....	27
<b>IV. DES RELATIONS AVEC LES CONSEILS GÉNÉRAUX À REDÉFINIR</b> .....	28
A. LA RECHERCHE D’UNE MEILLEURE COORDINATION .....	28
B. UNE EXPÉRIMENTATION CONTROVERSÉE S’AGISSANT DES MESURES D’ASSISTANCE ÉDUCATIVE .....	29
<b>V. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : AVIS FAVORABLE À L’ADOPTION DU BUDGET DE LA PJJ POUR 2005</b> .....	31
<b>ANNEXE - Liste des organismes entendus par le rapporteur et de ses déplacements</b> .....	32

## **LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS**

Après avoir entendu, le 30 novembre 2004, M. Dominique Perben, Garde des sceaux, ministre de la Justice, et Mme Nicole Guedj, secrétaire d'Etat aux droits des victimes, la commission des Lois du Sénat, réunie le 7 décembre 2004 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, a examiné sur le rapport de M. Nicolas Alfonsi les crédits consacrés par le **projet de loi de finances pour 2005** à la **protection judiciaire de la jeunesse** (PJJ).

Le rapporteur pour avis a tout d'abord relevé la poursuite de l'effort en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse, le montant des crédits s'élevant à 613 millions d'euros (soit une augmentation de 4,4%), malgré un ralentissement du nombre de créations d'emplois.

Il s'est ensuite félicité des premiers résultats de l'intervention continue des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse en quartiers de mineurs, estimant qu'elle permettait de poursuivre une action éducative en prison et de mieux envisager une réinsertion à la sortie.

Enfin, tout en reconnaissant l'importance du coût des centres éducatifs fermés et leurs difficultés de fonctionnement (épisodes de violences collectives, fugues, rotation importante des équipes éducatives), le rapporteur a estimé difficile d'en tirer des enseignements définitifs. Il a cependant souligné la spécificité du public accueilli (jeunes très perturbés et ancrés dans la délinquance), et salué le dévouement des éducateurs, rappelant qu'en l'absence de ces centres, ces jeunes se retrouveraient en prison. Il s'est toutefois interrogé sur la pertinence de l'objectif de 60 centres, le taux d'occupation des 11 centres existant n'étant que de 63 %, et a préconisé de prévoir un centre par région.

**La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse.**

Mesdames, Messieurs,

Votre rapporteur pour avis rend hommage à son prédécesseur, M. Patrice Gélard, dont chacun sait l'attention qu'il porte à la protection judiciaire et reconnaît le travail qu'il a accompli en sa faveur.

Le projet de loi de finances pour 2005 soumis au Sénat fixe à 5,461 milliards d'euros le budget du ministère de la Justice, ce qui représente une hausse de 3,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Il s'agit de la troisième année de mise en œuvre de la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 (LOPJ), d'une durée de cinq ans.

Au sein des crédits du ministère de la Justice, 613,08 millions d'euros, soit 10,8 % (contre 11,1 % l'année précédente), seront consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Les crédits de cette administration sont en hausse de 4,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Un transfert de compétences aux caisses d'allocations familiales en matière de prestations sociales réduit les charges de la PJJ d'un montant de 2,65 millions d'euros. A périmètre constant, le budget pour 2005 aurait progressé de 4,89 %.

Après l'augmentation l'an dernier des crédits du ministère de la Justice consacrés à la PJJ de 3,8 %, le Gouvernement confirme sa volonté de répondre à la délinquance des mineurs par l'action éducative.

## I. UN RALENTISSEMENT DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE MALGRÉ LA PROGRESSION DE L'ACTIVITÉ

### A. DES EFFORTS BUDGÉTAIRES MOINDRES

#### • L'exécution du budget 2004

Le budget des services de la PJJ s'élevait pour 2004 en loi de finances initiale à 587,13 millions d'euros.

Pour la PJJ, les gels de crédits opérés en 2003 se sont élevés à 5,5 millions d'euros, tandis que les reports gelés ont représenté 49,9 millions. 29 millions d'euros de ces reports correspondent à des crédits non consommés en raison des retards du programme des centres éducatifs fermés.

• **Le budget de la protection judiciaire de la jeunesse pour 2005** s'élève à 613,07 millions d'euros, en progression de 25,9 millions d'euros, soit +4,42 % par rapport à 2004, dont 346,63 millions d'euros (soit 57 %) pour le secteur public et 266,44 millions d'euros (soit 43 %) pour le secteur habilité.

PJJ	LFI 2004	PLF 2005	évolution
Dépenses ordinaires (en millions d'euros)	573,62	602,56	5,05 %
Dépenses en capital (en millions d'euros)	11	10,5	- 4,55 %
Autorisations de programme (en millions d'euros)	26,1	20	- 23,37 %
Créations d'emplois	234	107	- 54 %

	2004		2005		variation	
	en millions €	répartition	en millions €	répartition	en millions €	%
Secteur public :	340,69	58,0 %	346,63	56,5 %	5,94	1,7 %
- personnels	255,26		257,29			0,8 %
- fonctionnement	71,47		75,89			6,2 %
- subventions	2,96		2,95			- 0,3 %
- équipement	11,00		10,50			- 4,5 %
Secteur habilité	246,44	42,0 %	266,44	43,5 %	20,00	8,1 %
<b>Total</b>	<b>587,13</b>	<b>100,0 %</b>	<b>613,07</b>	<b>100 %</b>	<b>25,94</b>	<b>4,4 %</b>

L'augmentation du budget accordé à la direction de la PJJ est centrée sur la création des centres éducatifs fermés et l'accompagnement éducatif des mineurs incarcérés.

Les crédits destinés au **secteur public** progressent de 5,9 millions d'euros (+ 1,7 %). Près de 75 % des crédits relèvent des frais de personnels.

Les crédits consacrés au **secteur associatif** habilité augmentent de 20 millions d'euros (+ 8,1 %). Cette forte hausse s'explique par l'achèvement

du programme des centres éducatifs renforcés et l'ouverture prévue de 14 centres éducatifs fermés.

Hors crédits de rémunérations, les **crédits de fonctionnement** du secteur public progressent de 4,42 millions d'euros, soit 6,2 %, dont 400.000 euros pour l'informatique d'initiative centrale, 4 millions d'euros pour l'amélioration des services éducatifs et la formation. La moitié des crédits supplémentaires est consacrée à la création de 107 emplois et d'une unité éducative en Polynésie française. Le reste vise à remédier à l'augmentation des coûts locatifs et d'entretien du patrimoine et à compléter les crédits destinés à la formation.

S'agissant des **crédits d'investissement**, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse disposera de 20 millions d'euros d'autorisations de programme, dont 18 millions dans le cadre de la LOPJ pour la création de centres éducatifs fermés (4 millions d'euros), le renforcement du milieu ouvert (2 millions d'euros), de l'administration territoriale (1 million d'euros), l'amélioration de l'état du patrimoine et la sécurité<sup>1</sup> (5 millions d'euros), la délocalisation du centre national d'études et de formation à Roubaix (6 millions d'euros, contre 2 l'année précédente). Deux millions d'euros seront consacrés à la poursuite des programmes antérieurs.

#### • La poursuite de la mise en œuvre de la LOPJ

La LOPJ prévoit la création de 1.250 emplois et une enveloppe de crédits de 293 millions d'euros en dépenses ordinaires et 55 millions d'euros en investissement pour :

- la création de 600 places en CEF ;
- l'intervention continue des éducateurs de la PJJ en quartiers mineurs ;
- la création de 7 établissements pénitentiaires pour mineurs de 420 places ;
- l'amélioration de la prise en charge du milieu ouvert dans le secteur public ;
- le renforcement des services de formation et d'administration et du pilotage au niveau territorial.

#### Suivi de la LOPJ en dépenses ordinaires pour la PJJ (en millions d'euros)

Montant total LOPJ 2003-2007	LOPJ LFI 2003	LOPJ LFI 2004	LOPJ LFI 2005	Exécution en niveau LOPJ	Exécution LOPJ en %	Reste à mobiliser
293,44	17,28	18,67	19,12	55,08	56,31 %	42,74

<sup>1</sup> L'audit sur la sécurité des établissements de la PJJ portant sur 108 locaux d'hébergement a commencé le 1<sup>er</sup> avril 2004 et devrait durer huit mois, les travaux pouvant commencer au premier trimestre 2005. En 2005, 18 % des dépenses immobilières seront consacrées aux opérations de mise aux normes et de sécurité.

- **La mise en œuvre avec un an d'avance de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001**

- Parallèlement à la présentation traditionnelle par titres et chapitres, la mission justice est déclinée en six programmes et 33 actions. Le programme « protection judiciaire de la jeunesse » comporte quatre actions : mise en œuvre des mesures judiciaires (mineurs délinquants), mise en œuvre des mesures judiciaires (mineurs en danger et jeunes majeurs)<sup>1</sup>, soutien, formation.

**Les crédits par actions (en euros)**

Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	245.790.452
Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	311.498.899
Soutien	85.750.692
Formation	33.800.022

- En outre, la mise en œuvre progressive des dispositions de la LOLF se traduit par une **expérimentation** sur plus de 56 % des crédits (343 millions d'euros) et 55 % des effectifs de la PJJ (4.470 emplois).

L'expérimentation, qui couvrait déjà les crédits de rémunérations des titulaires et non titulaires et les crédits de fonctionnement du secteur public, est **étendue aux prestations effectuées par le secteur associatif**. Seuls les subventions et les crédits d'investissement ne sont pas concernés.

Au lieu d'une seule région en 2004 (Languedoc-Roussillon), sept régions PJJ sur quinze seront parties prenantes de l'expérimentation en 2005 : Bourgogne et Franche-Comté, Bretagne et Pays de la Loire, Haute et Basse Normandie, Ile de France, Languedoc-Roussillon, Lorraine et Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes et Auvergne.

- **La poursuite à un rythme moindre des créations d'emplois et de l'amélioration de la situation des personnels**

- Les créations d'emplois s'élèvent à 107 (contre 234 pour 2004 et 314 pour 2003), alors que la LOPJ prévoit la création de 1.250 créations d'emplois). Le taux d'exécution de la LOPJ est donc de 47,12 %.

**Créations d'emplois et objectifs de la LOPJ**

2003	2004	2005	Reste à pourvoir
314	234	107	595

Conformément à la LOPJ, 50 emplois sont consacrés au suivi des jeunes incarcérés dans 20 nouveaux quartiers mineurs, 51 à la mise à niveau des services de formation et d'administration et au renforcement des capacités

---

<sup>1</sup> Le choix a été fait en fonction du fondement judiciaire, mais les personnels et les établissements de la PJJ prennent en charge indistinctement mineurs délinquants et mineurs en danger.

d'encadrement, notamment afin de lancer dès 2005 la déconcentration des ressources humaines. 17 emplois de personnels exerçant leurs fonctions à l'administration centrale sont transférés sur le budget de la direction de l'administration générale et de l'équipement. En outre l'extension des missions de la PJJ à la Polynésie française entraîne la création de 6 emplois.

Au total, les **effectifs budgétaires** s'élèvent pour 2005 à **8.044 personnes**, dont 4.068 éducateurs et chefs de service éducatifs.

Si votre commission salue cet effort, elle rappelle l'importance du milieu ouvert, qui constitue en volume l'activité première de la PJJ.

- Les mesures d'amélioration de la situation des personnels connaissent une forte baisse puisque 807.000 euros (contre 2,3 millions d'euros précédemment) sont consacrés aux mesures catégorielles et 277.000 euros (hors provisions des années précédents) aux mesures statutaires.

La réforme du statut des **personnels de direction**, qui vise à valoriser le corps par une révision de la grille indiciaire et une plus grande attractivité du déroulement de carrière, porte sur plus d'un million d'euros et interviendra en 2005. Votre rapporteur se félicite de l'aboutissement de cette réflexion, du fait de la nécessité de réencadrer les structures de la PJJ. En revanche, rien n'est prévu pour les 151 **agents techniques d'éducation** (ATE), qui revendiquent la prise en compte de l'évolution de leur métier et leur participation active à l'exercice de la fonction éducative<sup>1</sup>.

Les mesures de transformation d'emplois et de repyramidage s'élèvent à 391.000 euros. Des mesures indemnitaires (138.000 euros) sont prévues au bénéfice des secrétaires administratifs et des attachés, alors qu'elles concernaient précédemment des personnels affectés en centres éducatifs fermés, des éducateurs et des agents techniques d'éducation affectés en établissements d'hébergement, ainsi que les éducateurs affectés dans les quartiers pour mineurs. Or, il convient de revaloriser le travail en hébergement collectif, considéré par certains comme un passage obligé en début de carrière qu'il faut s'empresse de quitter.

## ***B. UNE ACTIVITÉ TOUJOURS IMPORTANTE***

### **1. En matière de justice des mineurs**

**En 2003, 184.425 mineurs ont fait l'objet d'une saisine des juridictions de mineurs, 57 % comme mineurs en danger et 43 % comme délinquants.** Les filles représentent 45 % des nouveaux mineurs en danger et seulement 8 % des mineurs délinquants. Si 55 % des mineurs délinquants ont plus de 15 ans, 60 % des mineurs en danger ont moins de 13 ans.

---

<sup>1</sup> Les ATE sont des vacataires qui assurent la surveillance nocturne des centres d'hébergement.

• Pour la deuxième fois en dix ans, le nombre de mineurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie diminue légèrement (- 0,3 % en 2003), ce qui contraste avec la hausse rapide observée de 1993 à 1998.

#### Nombre de mineurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie

	1994	2001	2002	2003	Évolution 1994-2003
Nombre de mineurs en cause	109.338	177.010	180.382	<b>179.762</b>	+ <b>64,4 %</b>
Part des mineurs dans le total des personnes mises en cause	14,1 %	21,2 %	19,9 %	<b>18,8 %</b>	

Source : Ministère de l'Intérieur – Service central d'étude de la délinquance

**En matière pénale<sup>1</sup>, 79.000 mineurs ont été poursuivis** devant le juge des enfants, essentiellement par des procédures rapides. Près de 25.000 mesures avant jugement ont été prononcées. 42.000 mesures éducatives et 32.000 peines ont été prononcées. Les mesures éducatives sont donc plus nombreuses. Les peines sont le plus souvent à visée éducative : réparation, sanctions éducatives, travail d'intérêt général, sursis avec mise à l'épreuve.

85 % des affaires mettant en cause au moins un mineur ont été déclarées poursuivables. Parmi elles, 20 % ont été classées pour inopportunité des poursuites, principalement pour préjudice peu important causé par l'infraction. 39 % ont donné lieu à une procédure alternative réussie (rappel de la loi, réparation, excuses, dédommagement, stages civiques), contre 23,8 % pour l'ensemble des affaires pénales. 41 % ont donné lieu à poursuite devant le juge des enfants ou le juge d'instruction (contre 47,2 % pour l'ensemble).

Les parquets ont apporté une réponse dans 80,3 % des cas (contre 78,6 % en 2002, et 72,1 % pour l'ensemble des affaires pénales).

#### Activité des parquets mineurs en 2003

Affaires traitées	165.550
Affaires non poursuivables	25.030
Affaires poursuivables	140.520
Poursuites	57.763
devant le juge des enfants	55.432
devant le juge d'instruction	2.331
Alternatives aux poursuites	55.074
Classements sans suite	27.683

Les 31.920 **peines** se répartissent en 2.590 peines de travail d'intérêt général (+ 16,9 %), 6.226 amendes et 23.104 peines d'emprisonnement avec ou sans sursis. Parmi ces dernières, 7.043 peines d'emprisonnement comportent une partie ferme, dont 1.525 s'accompagnent d'une partie avec sursis et mise à l'épreuve. La baisse la plus importante s'observe sur les emprisonnements fermes (- 16,9 %). Comme en 2002, les admonestations,

<sup>1</sup> Infostat justice76. L'activité des tribunaux pour enfants en 2003 (septembre 2004)

remises à parents et dispenses de peine, qui constituent la principale réponse judiciaire, ont baissé en 2003 (- 6,8 %).

Depuis 2003, des sanctions éducatives peuvent être prononcées à partir de 10 ans (réparations, interdictions...), mais sont rares (331).

#### Mineurs délinquants- mesures et sanctions définitives prises

	1999	2000	2001	2002	2003	Évolution 2002/2003
- Mesures rejetant la poursuite	6.366	6.512	8.131	8.441	8.352	- 1,1 %
- Admonestations, remises à parent, dispense de mesure ou de peine	35.525	34.931	36.501	35.678	33.524	- 6,8 %
- Liberté surveillée, protection judiciaire, placement, réparation	7.859	7.899	8.130	7.899	8.631	+ 9,3 %
- Sanctions éducatives TIG, sursis TIG	3.589	3.266	2.880	3.053	3.568	+ 16,9 %
- Amende ferme ou avec sursis	6.261	7.074	7.262	6.760	6.225	- 7,9 %
- Sursis avec mise à l'épreuve	3.651	4.163	4.205	4.959	5.118	+ 3,2 %
- Emprisonnement avec sursis simple	10.107	10.402	10.136	10.244	9.965	-2,7 %
- Emprisonnement ferme	8.297	7.624	8.305	8.475	7.044	- 16,9 %
<b>Toutes mesures et sanctions définitives</b>	<b>81.655</b>	<b>81.871</b>	<b>85.550</b>	<b>85.509</b>	<b>82.488</b>	<b>- 3,5 %</b>

• **En matière civile**, les juges des enfants ont été saisis de plus de **105.400 mineurs en danger**, soit une baisse de 2,5 % depuis 2001. Les juges des enfants ont pris 58.000 mesures d'instruction et près de 250.000 mesures de protection (action éducative en milieu ouvert ou placement). Au 31 décembre 2003, 199.400 mineurs étaient suivis par les juges des enfants, pour une durée de prise en charge en hausse.

## 2. En matière d'activité de la protection judiciaire de la jeunesse

La direction de la PJJ met en œuvre, par une action éducative adaptée, les décisions de justice prises par les magistrats de la jeunesse à l'égard des mineurs en danger et délinquants.

Compte tenu des entrées et sorties intervenus en cours d'année, on estime à près de 270.000 les jeunes suivis au cours de l'année 2003<sup>1</sup>. **Hors investigations, 150.000 mineurs et jeunes majeurs protégés** étaient suivis au 1er janvier 2003. Entre le début et la fin de l'année, l'effectif s'est accru de 1.706 jeunes (+ 1,4 %).

<sup>1</sup> Ne sont pas pris en compte dans ces effectifs les jeunes confiés à des tiers dignes de confiance ou à des institutions non habilitées Justice (services des conseils généraux par exemple).

En 2003, les magistrats ont prescrit à l'encontre des mineurs et des jeunes majeurs 203.000 mesures<sup>1</sup> (investigation, placement, milieu ouvert). L'activité de la PJJ continue de progresser (+ 2,4 %), ainsi que le stock, et se répartit en volume à égalité entre secteurs public et associatif. Au 31 décembre 2003, le stock était de 175.000 mesures.

**Le mode de prise en charge le plus fréquent reste le suivi en milieu ouvert**, les mesures de placement n'étant retenues que lorsqu'une rupture s'impose entre un jeune et son milieu naturel (15 % des cas). Par ailleurs, plus de 81.000 jeunes ou familles font l'objet, chaque année, d'une investigation (sommaire ou approfondie, tous services confondus) en vue d'une décision de justice. Les mesures civiles représentent plus de la moitié des stocks : l'activité quotidienne des services est d'abord une activité civile.

Néanmoins, **la croissance de l'activité se concentre sur les mesures pénales** (+6,2 % de mesures nouvelles), les mesures civiles restant stables. L'hébergement (surtout collectif) est particulièrement concerné (+ 10,5 %). Le milieu ouvert pénal connaît également une forte croissance. En 2003, il a géré 40 % de la totalité des mesures de milieu ouvert et 60 % de l'activité pénale globale de la PJJ. Sa progression (+ 7,6 % par rapport à 2002, + 18 % sur trois ans) résulte du recours fréquent des magistrats aux mesures éducatives.

**La spécialisation des deux secteurs se poursuit.**

La prépondérance de **l'activité pénale des services du secteur public** se confirme (63 % des mesures nouvelles et 67 % des mesures en cours en 2002). Son public est de plus en plus délinquant, de plus en plus masculin et de plus en plus âgé. Les **jeunes délinquants représentent 73 % de ses prises en charge**, contre un tiers de l'activité du secteur public il y a 10 ans. La part des mineurs en danger est passée de 70 % à 25 % en 10 ans.

Le **secteur associatif** exécute pour sa part 126.000 des 170.000 mesures en cours fin 2002 et demeure **l'acteur majeur de l'action éducative** fondée sur l'article 375 du code civil. Son activité pénale s'accroît (+17 %), même si en volume, le secteur public reste prépondérant.

**76 % de l'ensemble des mineurs et des jeunes majeurs sont pris en charge par le secteur associatif et 24 % par le secteur public.** Les jeunes en secteur public ont augmenté de 6,4 % pour atteindre 40.423 à la fin de 2003. La forte spécialisation (secteur associatif centré sur les jeunes enfants et secteur public consacré aux adolescents) ne doit cependant pas occulter qu'en nombre, le secteur associatif prend plus de 16/17 ans que le secteur public.

Tous secteurs confondus, **les mineurs délinquants représentent environ 22 % du total des mineurs pris en charge en 2003.**

---

<sup>1</sup> La PJJ connaît mieux le nombre de mesures que le nombre de mineurs auxquels elles s'adressent car un jeune peut faire l'objet de plusieurs mesures.

**Nombre total de mesures prises assurées dans l'année**  
(milieu ouvert, hébergement, investigations hors recueils socio-éducatifs)

<b>Exécution de mesures de protection judiciaire de la jeunesse financées par :</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>1. Etat/justice/direction de la protection judiciaire de la jeunesse dans le secteur public (mesures prises en charge)</b>	<b>102.361</b>	<b>95.957</b>	<b>106.835</b>	<b>112.525</b>	<b>115.801</b>
<i>Total hors activité de jour</i>	<i>102.361</i>	<i>95.957</i>	<i>95.991</i>	<b>97.500</b>	<b>97.716</b>
- dont mineurs délinquants	59.273	57.6455	59.268	61.954	64.499
- dont mineurs en danger	41.011	35.595	34.148	32.976	30.498
- dont jeunes majeurs	2.077	2.717	2.575	2.570	2.719
- activités de jour			10.844	15.025	18.055
<b>Dans le secteur associatif habilité</b>	<b>63.401</b>	<b>65.527</b>	<b>66.215</b>	<b>68.720</b>	<b>71.673</b>
- dont mineurs délinquants	7.761	10.565	11.744	13.603	15.477
- dont mineurs en danger (investigations)	47.429	47.105	46.591	47.144	48.087
- dont jeunes majeurs	8.211	7.857	7.880	7.973	8.109
<b>2.- Les départements/Aide Sociale à l'Enfance (ASE)</b>	<b>204.440</b>	<b>204.191</b>	<b>198.881</b>	<b>193.193</b>	<b>N.D</b>
(Mineurs en danger pris en charge au 31 décembre)					
- assistance éducative en milieu ouvert	97.744	98.787	95.485	93.319	N.D
- placement à l'ASE	79.554	78.902	78.547	76.638	N.D
- placement direct (secteur associatif et tiers digne de confiance)	27.142	26.502	24.849	23.236	N.D

Source : Chancellerie

## II. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉPONSE RAPIDE ET ADAPTÉE

• Cette année est présentée une préfiguration des **projets annuels de performances (PAP)**, annexes explicatives dont la publication sera obligatoire à compter du PLF 2006<sup>1</sup>.

**Objectif 1** : exécuter dans les meilleurs **délais** les mesures judiciaires, avec comme indicateurs les délais moyens de prise en charge des mesures judiciaires dans le secteur public et l'écart entre la durée effective et la durée fixée par le juge des mesures d'investigations dans le secteur public (hors RRSE) ;

**Objectif 2** : favoriser **l'adhésion des jeunes** pris en charge à la mesure dont ils font l'objet avec comme indicateur le taux de révocation des peines et des mesures de sûreté ;

**Objectif 3** : consolider les prises en charge par **l'intervention éducative** continue avec comme indicateur le taux de couverture de la PJJ **dans les quartiers mineurs** ;

**Objectif 4** : **optimiser l'emploi des ressources** de la PJJ avec comme indicateurs le taux d'occupation des établissements du secteur public, le nombre de mesures par équivalent temps plein éducatif et le coût complet par journée ou par mesure ;

**Objectif 5** : favoriser les conditions d'insertion en assurant une activité de formation aux jeunes pris en charge avec comme indicateurs le taux de participation des jeunes pris en charge à une activité d'insertion et la durée moyenne d'activité de jour par jeune pris en charge.

### A. RÉPONDRE RAPIDEMENT POUR ÉVITER LA RÉCIDIVE

Exécuter dans les meilleurs **délais** les mesures judiciaires est donc désormais un objectif reconnu, qui vise à améliorer la réactivité des services de la PJJ afin de réduire au maximum la durée entre les faits à l'origine de la mesure et son début, faute de quoi la réponse éducative ne sera pas nécessairement perçue comme directement liée à ces faits, voire de mettre fin à un trouble à l'ordre public ou à une situation de danger.

Malgré un taux de réponse pénale aux affaires impliquant des mineurs nettement supérieur à celui des majeurs, cette réponse intervient souvent trop tardivement.

- Le **stock des mesures en attente**<sup>1</sup> diminue depuis 1999 pour s'établir à 5.249 en 2003, soit une diminution de 30 % depuis 1998 et de

---

<sup>1</sup> Elle ne présente qu'une partie des éléments qui y figureront : description du contenu des programmes et de leurs actions (principes d'organisation, principales activités, finalités...), présentation des objectifs et des indicateurs de résultats.

A l'avenir, en plus figureront une évaluation des dépenses fiscales, une justification des crédits, une analyse du coût des actions, un échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement, une répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et une présentation des principaux opérateurs et de leurs emplois.

19,8 % en 2003. Cette baisse était l'un des objectifs impartis aux directions régionales. Le taux de mesures en attente ne cesse de diminuer (5,4 % en 1999, 4,6 % en 2002 et 3,6 % en 2003), malgré la progression de l'activité.

- Les **délais de prise en charge** des mesures nouvelles<sup>2</sup> s'améliorent légèrement et passent de 25,6 jours à **24,2 jours**.

Alors que la LOPJ fixe comme objectif de réduire le délai de prise en charge par le secteur public des mesures pénales de 51,9 jours (en 2002) à 15 jours en 2007, ce délai était encore de 48,5 jours en 2003.

Ce délai moyen recouvre cependant des situations très différentes. Ainsi, le placement pénal intervient à 1,5 jour en 2003. Le milieu ouvert pénal, activité principale du secteur public, voit ses délais se réduire de 55,1 à 51,5 jours en trois ans. Le sursis avec mise à l'épreuve, mesure sentencielle, est mis en oeuvre 87,4 jours après le jugement. Ces délais s'améliorent.

Les délais de prise en charge des mesures éducatives et d'exécution des peines baissent légèrement de 49,3 jours en 2002 à 48,5 jours en 2003, alors que le nombre de mesures pénales s'accroissait de 7,2 %. Ainsi que le souligne le rapport de la défenseure des enfants en 2004, ces délais peuvent avoir des conséquences graves. Certains services d'investigation proposent directement un placement, sachant qu'une mesure en milieu ouvert ne sera pas exécutée assez rapidement.

	Mesures pénales		Mesures civiles		Ensemble	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
<b>Investigations</b>	<b>4,8</b>	5,0	<b>17,3</b>	15,6	<b>10,2</b>	<b>9,8</b>
<b>Placement judiciaire</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>3,7</b>	<b>3,2</b>	<b>2,8</b>	<b>2,5</b>
<b>Milieu ouvert</b>	<b>55,5</b>	<b>51,5</b>	<b>26,2</b>	<b>22,9</b>	<b>47,1</b>	<b>43,7</b>
Action éducative en milieu ouvert			27,4	22,9	27,4	22,9
Contrôle judiciaire	27,3	29,7			27,3	29,7
Mesure de réparation	40,1	34,7			40,1	34,7
Sursis mise à l'épreuve	93,5	87,4			93,5	87,4
Suivi socio judiciaire	65,0	52,6			65,0	52,6
<b>Ensemble des mesures</b>	<b>29,5</b>	<b>28,7</b>	<b>19,2</b>	<b>16,9</b>	<b>25,6</b>	<b>24,2</b>

• La mesure de **réparation** semble particulièrement appropriée, puisqu'elle permet aux mineurs concernés de prendre conscience des conséquences de leur acte, en effectuant la prestation la plus adaptée, au profit de la victime ou de la société. Elle s'adresse en priorité aux primo-délinquants.

En constante augmentation depuis 1994, leur rythme de progression s'est brutalement ralenti depuis 1999 et elles sont prescrites de façon très

<sup>1</sup> Une mesure est considérée en attente lorsqu'elle n'a pas pu être prise en charge dans un délai de deux semaines après la notification de la décision du juge au service.

<sup>2</sup> calculés par différence entre la date de décision du magistrat et la date de prise en charge effective par le service PJJ.

hétérogène sur le territoire. En 2003, elles ont été estimées à 14.803, soit une hausse de 8,4 %. Leur délai moyen de prise en charge, de l'ordre de 40 jours, leur fait perdre leur signification. Réparties également entre services du secteur public et du secteur associatif habilité, elles ont été prescrites à 59 % par réquisition du parquet, 31,4 % par les juges des enfants, 8,5 % par les tribunaux pour enfants et 1,1% par les juges d'instruction ou les juges des libertés et de la détention.

**La réponse apportée par la justice est primordiale dans l'incidence sur la récidive. La moitié des mineurs ne récidivent pas une fois majeurs**, selon une étude publiée en septembre 2003 par l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), menée dans deux tribunaux pour enfants sur un échantillon de 304 jeunes à Caen et de 91 jeunes à Pau, suivis jusqu'à l'âge de 22 ans et sur une période allant jusqu'à 10 ans. Seuls 26 % des mineurs délinquants avaient bénéficié d'une telle assistance avant de se trouver devant le juge des enfants pour une infraction pénale.

#### ***B. PRENDRE EN CHARGE LES MINEURS DANS DES STRUCTURES ADAPTÉES***

Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, le secteur public comprend 458 établissements et services éducatifs répartis en 10 services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT), 180 centres d'action éducative (CAE), 76 foyers d'action éducative (FAE) dont 5 assurent la fonction de centre éducatif renforcé (CER), 42 centres de placement immédiat (CPI) et 2 centres éducatifs fermés (CEF).

Le secteur associatif habilité ou conventionné est constitué de 1.243 établissements gérés par 410 associations, dont 746 structures d'hébergement, 180 services d'action éducative en milieu ouvert, 47 services de réparation pénale, 62 centres éducatifs renforcés, 3 centres de placement immédiat, 5 centres éducatifs fermés.

Au 31 décembre 2002, le secteur public comprenait 1.266 places théoriques<sup>1</sup> (dont 364 en CPI et CER) en hébergement collectif et 1.008 places en hébergement individualisé, le secteur associatif habilité comprenant pour sa part 14.272 places en hébergement collectif et 627 en hébergement individualisé.

L'augmentation du nombre de mineurs difficiles se traduit par une spécialisation des structures et une évolution des pratiques éducatives.

---

<sup>1</sup> Les places théoriques constituent le potentiel d'offre d'hébergement collectif et individualisé à la disposition des magistrats.

## **1. La diversification de l'hébergement pour répondre aux mineurs récidivistes ou violents**

Aux foyers d'action éducative (FAE), qui prennent en charge de façon permanente et le plus souvent longue les mineurs placés avec 7 éducateurs en moyenne et fonctionnent en continu toute l'année, ont été ajoutés les centres éducatifs renforcés, les centres de placement immédiat et les centres éducatifs fermés. En effet, le rapport de la Cour des comptes de juillet 2003 qualifiait la prise en charge des mineurs en hébergement collectif traditionnel d' « occupationnelle », l'absence de continuité dans les horaires d'activité induisant un désœuvrement des jeunes.

- Les **centres éducatifs renforcés** (CER), anciennes « unités à encadrement renforcé » mises en œuvre dès 1996, ont pour mission de créer une rupture (de trois à six mois) dans les conditions de vie de mineurs très fortement ancrés dans la délinquance, et d'assurer leur prise en charge intensive avec un encadrement éducatif permanent<sup>1</sup>.

Au 15 juillet 2004, 72 CER sont ouverts, dont 66 associatifs. Quatre autres centres associatifs sont prévus d'ici la fin de l'année. Ce devrait être les derniers, la capacité offerte permettant de répondre aux besoins de prise en charge. 1159 jeunes ont été accueillis en CER en 2003 contre 894 en 2002.

Le bilan des CER apparaît positif même s'il est difficile de recruter et de garder les éducateurs. Plus de 75 % des intervenants éducatifs en CER sont dépourvus de diplômes spécialisés dans le champ éducatif. Une expérimentation de formation qualifiante est mise en œuvre depuis septembre 2004 pour une durée de deux ans.

- Les **centres de placement immédiat** (CPI) prennent en charge les mineurs de 13 à 18 ans pour lesquels un accueil immédiat est prescrit par les magistrats de la jeunesse, avec priorité donnée aux mineurs délinquants. Ils doivent les évaluer et orienter dans un délai de 1 à 3 mois en vue d'élaborer des solutions éducatives sur un plus long terme.

47 CPI ont ouverts, dont 4 sous la responsabilité du secteur associatif habilité, sur l'objectif de 50 centres, et permettent de répondre aux besoins d'accueil immédiat. En 2003, 1.528 jeunes ont été pris en charge.

Leur bilan apparaît mitigé, car ils ont souvent été utilisés comme centres de placement en urgence, au détriment de l'objectif d'évaluation et d'orientation prévu (notamment s'agissant de jeunes errants transfrontaliers).

---

<sup>1</sup> Les capacités d'accueil sont de 5 à 8 mineurs pour chaque CER, avec un encadrement de 8 personnes pour le secteur public et de 10 à 11 pour le secteur associatif habilité. Les mineurs envoyés dans ces CER sont principalement des multirécidivistes ou en situation de grande marginalisation.

## 2. Des centres éducatifs fermés (CEF) encore en rodage

- Créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, les CEF accueillent des **mineurs de 13 à 18 ans** ayant commis des crimes ou des délits, placés **sous contrôle judiciaire ou condamnés à une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve**. La loi d'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité du 9 mars 2004 a étendu les hypothèses de placement dans un CEF au cadre de la libération conditionnelle, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005. La fermeture est juridique : le mineur n'est pas enfermé dans le centre, mais il peut être placé en détention provisoire ou être incarcéré en cas de violation de ses obligations.

- Le décret du 5 mars 2003 a permis l'habilitation d'associations pour la mise en œuvre de CEF, et instauré un contrôle par le parquet au moment de l'habilitation, de son renouvellement et de son retrait. Un cahier des charges (pour le secteur associatif habilité) et une instruction de service (pour le secteur public) définissent le contenu éducatif ainsi que le cadre administratif et financier des centres éducatifs fermés.

- **La LOPJ visait la création de 600 places dans 60 CEF : 10 en secteur public et 50 en secteur associatif habilité justice**. Actuellement, il n'y a que deux CEF publics et il n'est pas envisagé d'en créer d'autres.

Quatre centres éducatifs fermés (CEF), gérés par des associations habilitées par le ministère de la Justice, ont été créés entre mars et juin 2003, à Lusigny (Allier), Sainte-Eulalie (Gironde), Valence (Drôme) et Saint-Denis-le-Thiboult (Seine-Maritime). S'y sont ajoutés en septembre 2003 deux centres relevant du secteur public, l'un à Beauvais (Oise), l'autre à Mont-de-Marsan (Landes). En décembre 2003 a été créé le centre d'Hendaye (Pyrénées-Atlantiques), en avril 2004 celui de Tonnoy (Meurthe et Moselle) et en juin 2004 celui de l'Hôpital le Grand (Loire), puis ceux de Lusigny sur Barse (Aube) en septembre 2004 et de Moissanes (Haute Vienne) en octobre 2004.

Pour l'année 2005, l'objectif est de créer 14 nouvelles structures destinées à accueillir chacune 10 mineurs. Outre le centre d'Autun (Saône et Loire), qui devrait ouvrir en janvier 2005, huit projets d'établissements ont été validés par l'administration centrale, à savoir : Saint Paul d'Espis (Tarn et Garonne), Saverne (Bas Rhin), Saint Venant (Pas de Calais), Cagne sur mer (Alpes maritimes), Montbéliard (Doubs), Narbonne (Aude), deux centres étant prévus dans les départements du Rhône et de l'Isère. Le choix de l'implantation se fonde notamment sur les départements prioritaires de la politique de la ville, le nombre de mesures de contrôle judiciaire et sursis de mise à l'épreuve.

Au 19 octobre 2004, 110 places étaient ouvertes pour 11 CEF. A cette date, **183 mineurs (dont 156 garçons et 27 filles) ont été accueillis et**

**62 mineurs étaient encore pris en charge.** Sur les 11 CEF en service, 8 sont destinés aux 13/16 ans.

- L'action éducative est primordiale et vise l'acquisition des savoirs fondamentaux (lecture, écriture). La présence éducative est permanente et renforcée (24 heures sur 24 et 365 jours par an). En 2003-2004, six enseignants ont été affectés en CEF.

L'importance des fugues, très médiatisées, doit être relativisée, s'agissant de mineurs ancrés dans la délinquance et la transgression. Elles sont d'ailleurs majoritairement intervenues peu après l'arrivée du mineur. Elles peuvent entraîner la révocation de la mesure et l'incarcération.

A côté de ces incidents, certains mineurs ont pu entamer une démarche de réinsertion. Il importe de laisser les équipes éducatives « se roder », en ayant conscience qu'il s'agit d'un public lourd, voire psychiatrique, et que l'apprentissage de la vie en collectivité est la priorité.

- Il était prévu une évaluation après un an de fonctionnement. Un comité technique d'évaluation a procédé à une **évaluation à mi-parcours** jusqu'en mai 2004 des quatre premiers CEF expérimentaux de Sainte-Eulalie, Lusigny, Valence et Saint Denis le Thibault. Devant à l'origine couvrir 123 mineurs, elle ne porte plus que sur 94 mineurs, le centre de Lusigny ayant été retiré en raison de ses difficultés<sup>1</sup>.

Ainsi que l'a indiqué M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice, lors de son audition devant la commission des Lois, le bilan est encourageant en termes d'adaptation du dispositif à l'objectif d'amélioration de la prise en charge des mineurs récidivistes ou violents. Les méthodes éducatives paraissent adaptées.

À leur sortie, 50 % des jeunes ont été placés dans des structures d'hébergement classique de la PJJ ou dans une famille d'accueil avec suivi PJJ. 30 % sont retournés dans leur famille avec un suivi éducatif PJJ, 16 % ont été incarcérés, 2 % hospitalisés, et 2 % ont bénéficié d'une mesure de protection jeunes majeurs.

32 % ont bénéficié d'une remise à niveau scolaire leur permettant d'accéder au dispositif de droit commun, 16 % sont directement retournés en scolarité classique, 32 % sont en pré-apprentissage ou en apprentissage et 20 % en formation professionnelle.

La PJJ assurant les premières étapes d'un parcours de réinsertion qui doit se prolonger avec l'intervention d'autres opérateurs de l'Etat ou des collectivités locales, la mesure de la performance ne doit pas se situer sur la

---

<sup>1</sup> Le CEF de Lusigny a été dévasté par un incendie volontaire en octobre 2004, après la mise en examen du directeur pour viol sur une éducatrice. Il a été évacué pour au moins trois mois.

fin du parcours de réinsertion, à travers des indicateurs tels que le diplôme obtenu ou l'accès à l'emploi. La PJJ vise d'abord à réinscrire le jeune dans un parcours de droit commun (scolarisation, formation professionnelle...) par l'acquisition de savoirs de base.

Le suivi post-CEF est actuellement assuré par les services de la PJJ du lieu d'origine des familles en collaboration avec les magistrats prescripteurs. La direction de la PJJ va engager une évaluation du parcours des mineurs, postérieurement à leur prise en charge. Il s'agit d'une démarche novatrice.

### **Une visite du rapporteur du Sénat au centre éducatif fermé de Beauvais**

Le CEF de Beauvais est l'un des deux CEF du secteur public. Il a ouvert en septembre 2003 et a connu un certain nombre de difficultés, dont deux épisodes de violence collective avec intervention de la police.

Il accueille des jeunes de 13 à 16 ans pour six mois. Au moment la visite de la délégation, **six jeunes étaient théoriquement suivis**. Cependant, seuls trois se trouvaient physiquement dans les lieux, deux ayant fugué (alors que l'un se trouvait en stage en dehors de l'établissement et l'autre à l'occasion d'une permission pour revoir sa famille<sup>1</sup>), un troisième était en prison à la suite de violences envers le personnel (mais était toujours suivi à Amiens où il est incarcéré). L'un des jeunes présents, au centre depuis un mois, particulièrement perturbé psychologiquement, était en crise et a d'ailleurs dû être appréhendé par les services de police à la suite de dégradations de matériels. Il a depuis réintégré le centre.

Des cours ont lieu tous les matins en semaine, de niveau moyen CM2. Le lever a lieu vers 7h30 et le coucher à 22h30 (23h30 le week-end). L'après midi sont prévues des activités sportives. L'accès aux chambres est interdit dans la journée. Les jeunes peuvent appeler leur famille deux fois par semaine dans la limite de 10 minutes par appel avec l'autorisation de l'éducateur et en sa présence. La famille est accueillie les samedis matins pendant deux heures.

À l'arrivée, un entretien est obligatoire avec la psychologue, mais ensuite le mineur est libre d'y avoir ou non recours, sauf en cas d'obligation de soins. Dans le cas du jeune en crise, arrivé depuis un mois, une obligation de soins était prévue mais il n'avait encore pas vu de psychiatre. Le rapport de 2004 de l'IGAS consacré à la prise en charge des adolescents et des jeunes adultes souffrant de **troubles psychiatriques** souhaitait une collaboration renforcée entre la psychiatrie, le médicosocial, le juridique et l'éducatif, estimant que les services de l'ASE et de la PJJ étaient les plus rétifs.

Il est apparu à votre rapporteur que le centre souffrait de ne **pas avoir trouvé de « taille critique »**, le travail en groupe pouvant difficilement se réaliser avec trois mineurs, confrontés en permanence à près d'une dizaine d'adultes, d'autant plus que l'un d'eux était en stage le matin dans un restaurant d'application. Toutefois, du fait du caractère récent de cette expérience, il est difficile de porter une appréciation définitive.

---

<sup>1</sup> Une jeune fille précédemment accueillie au centre de Lusigny, qui a fermé à la suite d'un incendie criminel. Originnaire de Montpellier, se posait la question de l'éloignement géographique avec la famille.

Il s'est félicité de la **motivation et du dynamisme de l'équipe éducative** présente, qui comptait 24 équivalents temps plein. Tous les mardis matin est prévue une réunion pour le personnel. Les **problèmes de constitution des équipes s'agissant d'un centre relevant du service public** et donc soumis aux règles de la fonction publique, qui plus est situé dans le Nord, ont été soulignés. Au bout d'un an, environ la moitié du personnel a été renouvelée, dont le directeur et le chef de service. L'équipe est très jeune, le directeur du centre sort de formation. Le chef de service éducatif a dû être recruté sur contrat en l'absence de candidature d'un fonctionnaire, les personnels les plus expérimentés préférant le milieu ouvert.

En 2003, le CNFE a mis en œuvre une **formation** multicatégorielle spécifique pour l'ensemble des personnels des CEF publics de Beauvais et Mont de Marsan avant leur mise en service.

• L'écart entre le chiffrage du **coût de fonctionnement** retenu dans l'annexe de la LOPJ et l'évaluation après adoption du cahier des charges est de 1 à 3. En 2005, 4,57 millions d'euros ont été consacrés aux cinq premiers CEF du secteur associatif habilité. Ce déséquilibre pourrait aboutir « à l'impossibilité de financer la poursuite du programme CEF à compter de l'exercice 2005 »<sup>1</sup>.

Le **prix de revient** se situe entre 580 et 600 euros par jour et par mineur pour le secteur public. Selon l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes, le coût journalier des CEF est de moins de 550 euros par jour à comparer avec le coût moyen d'un établissement (280 euros) et celui d'un CER (400 euros), ce qui, s'agissant d'un accueil 24h sur 24 consacré à des mineurs très perturbés, constitue une performance.

Il est envisagé de réduire l'équipe éducative de 27 à 24, d'augmenter la capacité (un minimum de 10 jeunes), et de recourir à la location d'immeubles. La **révision de l'objectif de 60 centres est également évoquée, un établissement par région paraissant adapté** au regard de la population des jeunes concernés. Le projet ne peut véritablement fonctionner sans un groupe d'une taille minimale. Au 30 juin 2004, le taux d'occupation était de 63 %. Cependant, ces statistiques doivent être appréhendées avec prudence comme le montre la situation du centre de Beauvais. Il semblerait que certains mineurs restent comptabilisés après des fugues.

---

<sup>1</sup> Rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour l'année 2003, octobre 2004.

### 3. L'adaptation de la prison aux mineurs

#### a) La diminution du nombre de mineurs incarcérés

L'incarcération des mineurs demeure l'ultime recours et est réservée aux actes les plus violents et aux mineurs réitérants (coups et blessures, vols avec violence, destruction...). Ainsi, les mineurs, qui représentent 20 % des personnes mises en cause, ne représentent que 5 % des entrées. Les durées d'incarcération sont plus courtes (deux à trois mois). Le rapport de la défenseure des enfants soulignait cependant l'augmentation d'incarcérations très brèves (15 jours), ayant fonction d'ultime signal d'alarme pour le jeune.

**Après avoir connu une forte hausse entre 2001 et 2002, le nombre de mineurs incarcérés ne cesse de baisser**, sans toutefois retrouver son niveau de 2000 (628 au 1<sup>er</sup> septembre 2000). Le nombre de mineurs détenus atteignait **739 au 1<sup>er</sup> janvier 2004** (dont 4,1 % de femmes et 79 de moins de 16 ans), contre 808 au 1<sup>er</sup> janvier 2003, 826 au 1<sup>er</sup> janvier 2002, 616 au 1<sup>er</sup> janvier 2001 et 718 au 1<sup>er</sup> janvier 2000. Cette baisse se confirme en 2004 puisque l'effectif incarcéré au 1<sup>er</sup> septembre 2004 (628) est inférieur de 15 % à celui de janvier 2004 (739) mais aussi de 16 % à celui de septembre 2003 (746). Elle affecte particulièrement les mineurs prévenus. Actuellement, le taux d'occupation des quartiers pour mineurs est bas (71 %).

#### Population mineure incarcérée au 1<sup>er</sup> des mois

Janvier 2002	Septembre 2002	Janvier 2003	Septembre 2003	Janvier 2004	Septembre 2004
826	726	808	746	739	628

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mineurs détenus au 31 décembre	561	628	669	714	<b>718</b>	<b>616</b>	<b>826</b>	<b>808</b>	<b>739</b>
% de mineurs dans population carcérale	1,0	1,2	1,2	1,3	1,4	1,3	1,7	1,5	1,2
Mineurs incarcérés dans l'année	3.048	3.373	3.602	4.172	4.326	3.959	3.283	3.839	3.321

Source : Fichier national des détenus

On observe sur le long terme une **corrélation entre la hausse des mesures éducatives pénales et la baisse des incarcérations**. Les placements à caractère contraignant (3.800 environ en 2002) atteignent un niveau comparable à celui des incarcérations, alors qu'en 1994 il y avait 800 placements pour 2.700 incarcérations. Celles-ci auraient sûrement été plus nombreuses si les structures éducatives d'hébergement avaient été moins nombreuses. En matière de milieu ouvert pénal, la forte croissance des mesures pré-sentencielles (12.000 en 1996, 25.000 en 2002) permet la baisse des incarcérations de mineurs (notamment grâce aux contrôles judiciaires).

*b) Les améliorations apportées à la détention des mineurs par la LOPJ*

Face aux modalités actuelles d'incarcération dans les quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt, la loi du 9 septembre 2002 a prévu la création de 400 places dans des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), ainsi que l'intervention de personnels de la PJJ dans les quartiers mineurs des maisons d'arrêt.

58 des 64 établissements habilités à accueillir des mineurs possèdent désormais un quartier pour mineurs permettant leur séparation d'avec les majeurs. D'ici 2007, tous en seront pourvus.

• **L'intervention continue d'éducateurs de la PJJ auprès des mineurs incarcérés** a débuté en janvier 2003 à la maison d'arrêt de Toulouse-Seysses et au centre pénitentiaire d'Avignon le Pontet. 91 éducateurs interviennent en 2004 dans la moitié des quartiers mineurs. Ils seront 159 en 2005 et interviendront partout en septembre 2006. Il est prévu deux éducateurs pour les quartiers des mineurs à petit effectif, trois dans ceux comptant 18 à 25 mineurs et six dans les doubles quartiers de mineurs.

L'expérience menée à Toulouse-Seysses montre une amélioration des relations des mineurs avec leur famille, une baisse du nombre d'incidents graves provoqués par les mineurs détenus et une multiplication de projets de sortie adoptés par les magistrats. L'accent est mis sur la préparation à la sortie des jeunes détenus (acquisition de savoirs fondamentaux, bilan sanitaire et psychologique, construction d'un projet professionnel).

Des groupes de pilotage et de suivi mixtes administration pénitentiaire / PJJ ont été constitués localement. La collaboration entre les services pénitentiaires d'insertion et de probation et la PJJ est particulièrement nécessaire. Si ce projet a suscité certaines réticences parmi les personnels, les conditions de travail sont plutôt bonnes, puisqu'il s'agit d'un véritable travail éducatif, la contention relevant des personnels pénitentiaires.

Une formation obligatoire est prévue pour les éducateurs affectés aux quartiers de mineurs. Deux sessions ont été organisées dès 2003 par le CNFE avec le concours de l'ENAP. Elles sont centrées sur la réglementation pénitentiaire et l'application des peines. A terme seront formés 870 personnels éducatifs (dont 25 CAE en 2005). La formation initiale des éducateurs prévoit désormais un stage de découverte en quartiers mineurs. Des formations conjointes des équipes pluridisciplinaires des quartiers mineurs sont organisées localement par les services pénitentiaires et les services de la PJJ.

• En outre, **sept établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)** accueilleront chacun une soixantaine de mineurs, pour un coût estimé 100,7 millions d'euros.

Si les mineurs seront placés dans un lieu clos et surveillés par des personnels de l'administration pénitentiaire (sans mirador ni chemin de ronde), leur emploi du temps sera adapté et comportera des temps de formation, d'activités dirigées, mais aussi des temps collectifs de promenades, de repas, de sport et de détente. Chaque mineur bénéficiera de 4 heures d'enseignement général par jour ou de 2 heures d'enseignement général et de 2 heures de formation professionnelle. 35 à 45 personnels de la PJJ seront affectés dans ces établissements.

A la suite de l'appel à candidature de janvier 2004, deux candidats ont été retenus en juillet 2004. Les travaux doivent commencer au deuxième semestre 2005 et la livraison des établissements s'effectuer fin 2006. Les sites prévus pour l'implantation des EPM sont, pour le marché I : Quiévrechain (agglomération de Valenciennes), Chauconin (agglomération de Meaux), Meyzieu (agglomération de Lyon) et pour le marché II Orvault (agglomération de Nantes), Lavaur (agglomération de Toulouse), Porcheville (agglomération de Mantes dans les Yvelines) et Marseille. Se pose cependant le problème des jeunes filles, peu nombreuses, et qui pourraient souffrir d'un éloignement géographique d'avec leur famille.

En outre, un projet d'habilitation à l'accueil des mineurs du centre de semi-liberté de Maxéville est en cours de réalisation.

- Enfin, la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité du 9 mars 2004 a repris la proposition de loi de nos collègues MM. Jean-Claude Carle et Jean-Pierre Schosteck, et prévoit qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, **le juge des enfants exercera les fonctions dévolues au juge de l'application des peines pour les condamnations prononcées par une juridiction spécialisée pour mineurs** jusqu'à ce que le condamné ait atteint l'âge de 21 ans (permission de sortir, libération conditionnelle, semi-liberté). Il désignera un service du secteur public de la PJJ pour la préparation, l'exécution et le suivi de ces condamnations ainsi que pour veiller au respect des obligations imposées au condamné.

### ***C. PERMETTRE UNE PRISE EN CHARGE PAR DES PERSONNELS PLUS ADAPTÉS***

La LOPJ prévoit la création sur 5 ans de 1.250 emplois, et 1.300 départs en retraite sont prévus. Près du tiers de l'effectif global va donc être renouvelé. 1.381 éducateurs ont déjà été recrutés de 1998 à 2002<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 584 l'ont d'ailleurs été grâce à des concours exceptionnels autorisés pour trois ans, puis deux ans, permettant le recrutement d'éducateurs dotés d'une expérience professionnelle dans le domaine éducatif, social et médico-social.

Pour remédier à la désaffection des candidats aux concours classiques (moins de 2.000 en 2002 contre plus de 4.000 en 1999), comme aux concours exceptionnels (700 candidats en 2003 contre plus de 1.000 en 2000), l'administration de la PJJ a souhaité diversifier les modes de recrutement des éducateurs, et **privilégier la motivation pour le travail social** plutôt que les connaissances théoriques de candidats surdiplômés.

**Le décret n° 2004-19 du 5 janvier 2004<sup>1</sup> permet désormais l'accès au corps des éducateurs par quatre voies :**

- le concours externe sur épreuves, jusque-là réservé aux titulaires d'un diplôme de niveau III, est désormais ouvert aux candidats ayant obtenu la reconnaissance de leur expérience professionnelle dans le domaine éducatif, social, sportif ou culturel ;
- le concours externe sur titres pour les éducateurs spécialisés diplômés d'Etat ;
- le concours interne, qui requiert trois ans (et non plus cinq), d'ancienneté ;
- le concours dit troisième voie ouvert aux candidats ayant exercé pendant au moins cinq ans dans le domaine éducatif, social, sportif ou culturel, ceci pouvant concerner des éducateurs contractuels ou des agents de justice.

La durée du stage est réduite à un an (au lieu de deux) pour les stagiaires du concours externe sur titres et du concours dit troisième voie.

Quatre concours ont été ouverts en 2004 et 250 emplois offerts, dont 39 pour le concours externe (99 lauréats, grâce au report des deux autres concours, dont 8 agents de justice de la PJJ et 5 éducateurs contractuels de la PJJ), 65 lauréats pour le concours interne et 39 postes pour le concours sur titre (18 lauréats). 33 des 62 postes de troisième voie ont été pourvus. L'objectif de diversification paraît atteint, puisque **plus du tiers de la promotion classique a déjà une expérience à la PJJ.**

La direction de la PJJ a obtenu en décembre 2003 l'autorisation de recruter sur plusieurs années 800 contractuels, représentant 10 % de ses effectifs budgétaires. Ces agents, dont la rémunération est gagée sur des emplois de titulaires vacants, peuvent bénéficier de contrats de trois ans renouvelables. Il s'agit de pallier les difficultés d'affectation dans certaines zones comme l'Ile-de-France ou le Nord.

Enfin, votre commission rappelle l'importance de revoir la **formation** initiale des éducateurs, 70 % des postes proposés à la sortie étant en hébergement collectif, où des jeunes femmes inexpérimentées se trouvent face à des mineurs souvent âgés de plus de 16 ans et parfois violents.

---

<sup>1</sup> modifiant le décret n° 92-344 du 27 mars 1992 portant statut particulier du corps des éducateurs de la PJJ a introduit dans le statut des éducateurs tous les modes de recrutement rendus possibles par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

### **III. UNE RIGUEUR NOUVELLE POUR L'ADMINISTRATION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE**

A la suite du rapport très critique de la Cour des comptes de juillet 2003, la direction de la PJJ a entrepris d'améliorer la qualité de son administration centrale et des services déconcentrés. Un document cadre de référence a été élaboré pour les années 2004 à 2007.

#### ***A. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION***

L'évaluation des actions mises en œuvre par la PJJ est imposée tant par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 que par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale<sup>1</sup> et la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

**La constitution de référentiels et d'outils statistiques constitue un préalable indispensable à l'évaluation.**

Les structures de prise en charge de la direction de la PJJ n'ayant pas de fondement juridique, à l'exception des services éducatifs auprès des tribunaux et des CEF, un décret portant organisation dans les départements des établissements et services de la direction de la PJJ est en préparation. Il devra **définir leurs missions, modalités d'organisation, de contrôle et d'évaluation ainsi que leurs conditions de création.**

S'agissant de **l'évaluation du travail éducatif**, la PJJ a en 2004 entrepris l'élaboration d'un référentiel des mesures et des missions relevant de la compétence du secteur public de la PJJ, afin de garantir la prise en compte d'éléments juridiques incontournables, ainsi que « les références, les procédures et les recommandations de bonnes pratiques » permettant de procéder à l'évaluation. Il constitue un gage de cohérence et d'équité.

Par ailleurs, la PJJ a fait des efforts pour connaître plus précisément l'activité des services et le devenir des jeunes pris en charge.

Le **logiciel GAME** (Gestion Automatisée des Mesures Educatives) 2000 concerne désormais tant les mesures judiciaires que celles non judiciaires, les activités de jour des mineurs, le suivi en détention et les mesures de réparation. En 2003, il a été revu pour remédier aux anomalies constatées. Il devrait être étendu aux associations habilitées financées par l'Etat dès que la CNIL l'aura autorisé. En revanche les associations financées par les collectivités locales restent exclues du dispositif.

---

<sup>1</sup> qui impose aux établissements sociaux et médico-sociaux une évaluation interne de la qualité de leurs prises en charge par rapport à des procédures, des références et des recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées par le conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale, ainsi qu'une évaluation externe tous les 7 ans.

Actuellement, seules quelques études concernant le devenir des jeunes pris en charge ont été menées localement par des juges pour enfants<sup>1</sup>. Ceci est pourtant indispensable pour pouvoir évaluer l'efficacité de l'action éducative entreprise, notamment en termes de récidive.

La mise en place d'un **panel de mineurs**, décidée dès 1996, permettra d'observer régulièrement un échantillon de jeunes<sup>2</sup>, afin de définir leur parcours judiciaire et en appréhendant mieux leur environnement familial (situation familiale ou scolaire). Six juridictions pilotes ont été désignées en octobre 2002 : Paris, Nanterre, Meaux, Nancy, Dijon et Pau et les premières extractions sont intervenues en janvier 2003. La généralisation du panel est prévue en 2005 et devrait permettre de connaître le taux de récidive des mineurs confiés à la PJJ. Elle nécessite une nouvelle autorisation de la CNIL.

### ***B. LE RENFORCEMENT DE L'ENCADREMENT ET DES CAPACITÉS DE PILOTAGE***

La PJJ a fourni un effort particulier dans ce domaine.

La création en septembre 2003 du nouveau **bureau du patrimoine immobilier** à l'administration centrale a permis la professionnalisation de la fonction immobilière et une amélioration notable de la consommation des crédits de paiement, passée de 24,18 % en 2001 à 81,86 % en 2003.

En 2003, une **sous-direction des ressources humaines** distincte a été créée pour les 8.000 agents de la PJJ<sup>3</sup>, comprenant une mission de suivi personnalisé des carrières du personnel de l'encadrement. Un travail d'identification des dépenses de personnel de l'Etat a été fait pour répondre aux critiques de la Cour des comptes sur l'incapacité de l'Etat à fournir des informations exhaustives sur ses dépenses de rémunération et ses effectifs.

En janvier 2004 a été créée une **structure** légère rattachée au directeur pour la **formation** et le transfert à Roubaix du centre de formation initiale et continue (CNFE) de Vaucresson.

---

<sup>1</sup> La moitié des mineurs délinquants ne récidivent pas une fois majeurs, selon une étude publiée en septembre 2003 par l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), menée dans deux tribunaux pour enfants sur un échantillon de 304 jeunes à Caen et de 91 jeunes à Pau. Ces délinquants ont été suivis jusqu'à l'âge de 22 ans et sur une période allant jusqu'à 10 ans. Cependant, 86 % des mineurs les plus délinquants ont été condamnés à une ou plusieurs peines d'emprisonnement ferme durant leur minorité ou leur majorité.

<sup>2</sup> tous les mineurs nés entre un 1er et un 15 octobre dont l'institution judiciaire a eu à connaître, ce qui représente environ 4 % de tous les mineurs suivis par la justice, soit 12.000 personnes

<sup>3</sup> L'arrêté du 7 juillet 2003 portant création de cette sous-direction précise son nouvel organigramme : le bureau du recrutement et de la formation, le bureau de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le bureau des relations sociales et des statuts, le bureau des carrières et du développement professionnel et la mission de suivi personnalisé des carrières de l'encadrement.

Des **fusions de corps** sont prévues. La PJJ compte 21 corps. Un corps commun au sein du ministère de la justice pour les secrétaires administratifs (1.200 agents) et pour les attachés est envisagé. En 2005, les corps d'agents administratifs et d'agents spécialistes doivent être respectivement intégrés aux corps d'adjoints administratifs et d'ouvriers professionnels. Par ailleurs, les 118 professeurs techniques chargés de l'insertion professionnelle pourraient être rattachés à l'Education nationale.

En outre, dans le cadre de la LOLF, le **plafond d'emplois**, exprimé en équivalent temps plein, permettra dès 2006 aux responsables de recruter, dans le respect des règles statutaires, les personnes selon leurs compétences et leur expérience, indépendamment de leur corps et de leur grade.

Afin d'accroître les capacités de pilotage et d'administration, le corps des attachés a été renforcé de 40 personnes en 2003 et 2004, pour atteindre l'effectif de 149. 10 nouveaux postes sont prévus en 2005.

En 2003, les capacités d'administration des **services déconcentrés** de la direction de la PJJ ont été renforcées de 47 emplois. En 2004, 41 emplois y étaient affectés, notamment pour préparer la **déconcentration des actes de gestion des ressources humaines**, qui concernera d'abord les actes de gestion ne nécessitant pas l'avis de commissions administratives paritaires, lesquelles ne devraient pas être créées avant 2005. Les directions régionales préparent déjà certains actes de gestion que l'administration centrale vérifie et signe.

En outre, l'abondement indemnitaire a permis d'accroître la reconnaissance des responsabilités d'encadrement. 4 postes de directeurs territoriaux et huit postes de directeurs de service ont été créés.

Les directions régionales et les directions départementales importantes se sont organisées autour de responsables de dispositifs : hébergement, milieu ouvert et insertion.

A la suite des observations de la Cour des comptes, la PJJ a rationalisé le dispositif d'**associations para-administratives**. Sur les 168 associations, 48 ont été régularisées en 2003, 10 devraient l'être en 2004, les autres ayant été dissoutes, hormis 3 restant à évolution indéterminée. Toutes les associations doivent avoir été dissoutes ou régularisées en 2005.

### ***C. UN CONTRÔLE DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ ENCORE INSUFFISANT***

Le contrôle du secteur associatif habilité est un enjeu majeur, or la faiblesse des **effectifs des directions départementales** ne permet pas de l'assurer correctement.

Actuellement, les seuls contrôles exercés le sont par les services déconcentrés de l'Etat conjointement avec les services des conseils généraux

lorsqu'ils contribuent au financement au moment de l'habilitation<sup>1</sup> et de son renouvellement tous les cinq ans, ainsi que chaque année à l'occasion de la tarification (fixation du prix de journée) et lors de la vérification des comptes administratifs. Ils sont essentiellement formels.

Les dérives constatées, notamment au centre éducatif fermé de Lusigny<sup>2</sup>, mais aussi les cas de viols et de maltraitance au centre « Cheval pour tous » ou le décès d'un jeune lors d'un séjour de rupture en Zambie, doivent conduire à s'interroger sur leur pertinence.

En 2003, 36 contrôles pédagogiques et/ou financiers concernant 43 structures **sur les 1.213 établissements et services gérés par 508 associations** ont été effectués, ainsi que 6 inspections et l'évaluation des quatre premiers centres éducatifs fermés. Ces contrôles approfondis ponctuels sont le plus souvent provoqués par un incident ou une difficulté particulière.

Le rapport de la Cour des comptes de juin 2004 sur l'exécution de la loi de finances pour 2003 souligne que le contrôle des budgets du secteur privé habilité ou subventionné de la PJJ n'est pas assuré, malgré les efforts accomplis depuis le rapport de juillet 2003. La hausse de 20 % des dépenses entre 2000 et 2003 conduit la Cour à douter des « *capacités des services de la PJJ pour assurer la tutelle de budgets souvent gérés par des associations* ».

En 2005, il est prévu d'établir une méthodologie du contrôle et des **cellules régionales de contrôle de gestion** sont en cours de mise en place. En mars 2003 et mars 2004, l'administration centrale a réuni l'ensemble des attachés et une partie des cadres départementaux et régionaux pour des « journées financières ».

#### **IV. DES RELATIONS AVEC LES CONSEILS GENERAUX A REDÉFINIR**

##### ***A. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE COORDINATION***

Actuellement, la protection de l'enfance en danger est assurée à la fois par les départements et l'autorité judiciaire, les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) des conseils généraux intervenant à titre principalement préventif, et avec l'accord des parents, seul le juge des enfants pouvant

---

<sup>1</sup> L'habilitation renouvelée par la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 et le décret n° 2003-180 du 5 mars 2003 est délivrée par le préfet, l'instruction relevant du directeur régional de la PJJ. Sont contrôlés l'identité et l'expérience professionnelle des administrateurs, les qualifications des personnels, les conditions de scolarisation des mineurs, le budget prévisionnel de l'équipement, son projet éducatif, ainsi que sa conformité aux prescriptions de la commission de sécurité. L'habilitation précise le nombre, l'âge, le sexe, et les catégories juridiques des jeunes reçus, ainsi que les conditions d'éducation et de séjour. Tout changement pouvant avoir une incidence sur le champ de l'habilitation, ou toute modification dans la composition de la direction ou des effectifs doivent être signalés au DRPJJ qui en informe le préfet, qui peut à tout moment retirer l'habilitation en cas de faits de nature à compromettre la mise en œuvre des mesures éducatives ou à porter atteinte aux intérêts des mineurs confiés.

<sup>2</sup> Projet éducatif discutable, mise en examen du directeur pour viol sur un membre du personnel, problèmes comptables relevés dans la gestion d'autres structures par cette même association.

imposer des mesures d'assistance éducative. Ces mesures sont à la charge du département, mais le président du conseil général a compétence liée pour mettre en œuvre les décisions d'admission prises par le juge qui désigne la structure d'exécution de la mesure. En matière de délinquance, le juge tranche au pénal sur le fondement de l'ordonnance du 2 février 1945 et prend soit des mesures « éducatives », assurées et financées par le service départemental de l'ASE, soit des mesures de placement du mineur délinquant financées par le budget de l'Etat.

Afin d'améliorer la coopération avec les conseils généraux, des **schémas départementaux de la protection de l'enfance** tendent à définir en concertation avec l'autorité judiciaire les réponses aux besoins de prise en charge éducative des enfants en difficulté. Au 6 août 2004, 54 schémas avaient été signés, contre 47 en 2002. Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, le conseil général a une compétence exclusive pour l'arrêter, après concertation avec le représentant de l'Etat.

**L'observatoire national de l'enfance en danger** créé par la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance rassemblera des informations de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et des associations. Les conseils généraux transmettent actuellement leurs données à l'observatoire national de l'action sociale décentralisée.

#### ***B. UNE EXPÉRIMENTATION CONTROVERSÉE S'AGISSANT DES MESURES D'ASSISTANCE ÉDUCATIVE***

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales tend à **permettre aux départements volontaires de mettre seuls en œuvre pendant cinq ans l'ensemble des mesures prononcées par les juges des enfants en matière d'assistance éducative**, à l'exception des mesures d'investigation, de placement auprès de personnes physiques ou en hôpital psychiatrique.

En effet, l'autorité judiciaire a de plus en plus recours aux procédures de l'assistance éducative, en principe réservées aux mineurs en danger, à l'égard des mineurs délinquants, afin de pallier le manque de places en institutions de la PJJ, avec des conséquences financières importantes pour les départements, d'où des revendications des conseils généraux qui devaient payer sans gérer.

#### **Un financement complexe**

- mesures judiciaires concernant les mineurs délinquants

Ceci inclut également les mineurs incarcérés. Cette action est intégralement financée par l'Etat quel que soit le secteur chargé de la mise en œuvre ;

- mesures judiciaires concernant les mineurs en danger et les jeunes majeurs

- financement par l'Etat :

. pour les mesures exécutées dans le secteur public ;

. pour les mesures d'investigation et d'orientation éducative et les enquêtes sociales exécutées par le secteur associatif prescrites en assistance éducative ;  
. pour toutes les mesures concernant les jeunes majeurs.  
- financement par les conseils généraux des prises en charge exécutées par les services d'aide sociale à l'enfance et par le secteur associatif au bénéfice des mineurs en danger.

Cette réforme a soulevé des inquiétudes sur le devenir de la double compétence (assistance éducative et répression) du juge des enfants.

Le juge des enfants ne pourra plus choisir si un placement devrait s'effectuer en famille d'accueil ou dans un hébergement collectif<sup>1</sup> et ne sera plus en relation directe avec les services et les jeunes qu'il confie. Les suites à donner aux incidents intervenus en hébergement risquent de se décider entre le juge et la direction départementale, et non plus les équipes éducatives.

Par ailleurs, **le rapport annuel 2004 de la défenseure des enfants, Mme Claire Brisset**, dresse un bilan sévère de la protection des mineurs en France, en soulignant notamment l'absence de politique nationale, l'insuffisance du contrôle de l'Etat sur les départements, **l'inégalité entre les départements** (le nombre d'enfants placés variant de 1 à 12, celui des enfants suivis par un éducateur de 15 à 45 et les aides financières par enfant de 1 à 200), ainsi que les cloisonnements au sein d'un même département.

Après avoir relevé la **rareté des contrôles des établissements par le président du conseil général**, le préfet ou les deux, elle considère que la loi relative aux libertés locales va aggraver cette situation : « *les départements [expérimentaux] habiliteront et seront donc les seuls à contrôler les établissements et services concernés. (...) Les pouvoirs et responsabilités d'organisation de la protection de l'enfance seront concentrés entre les mains des seuls départements dont on a vu la faiblesse des contrôles* ».

Le rapport déplore également la faiblesse technique et en personnel des autorités judiciaires pour exercer un contrôle effectif portant non seulement sur la pédagogie mais également sur la sécurité et la gestion budgétaire des établissements. Les magistrats, qui ne peuvent ordonner la fermeture d'un établissement, seront en outre privés de la possibilité de réorienter un enfant après un contrôle d'établissement.

Il craint également que les juges des enfants ne puissent plus tenter de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée à l'audience, puisque c'est l'aide sociale à l'enfance qui déterminera ultérieurement ses modalités d'exécution.

Enfin, la défenseure des enfants considère qu'une incertitude subsiste quant au tribunal compétent en cas de conflit entre la famille et l'aide sociale à l'enfance, entre la juridiction administrative au titre des contestations des

---

<sup>1</sup> Les mesures en cours à la date de l'entrée en vigueur de l'expérimentation resteraient mises en œuvre par la personne qui en était initialement chargée, même en cas de renouvellement s'il s'agit d'un service de l'Etat et que l'intérêt du mineur le justifie.

décisions de l'aide sociale à l'enfance, et le juge aux affaires familiales, au titre des conflits dans l'exercice de l'autorité parentale.

Elle **propose donc de confier au défenseur des enfants une mission de coordination et d'alerte sur les éventuels dysfonctionnements**, et d'instituer un interlocuteur unique pour les enfants confrontés aux services d'aide sociale. Elle renouvelle également sa proposition de 2001 de créer une cellule enfance famille dans les tribunaux afin de mieux articuler les interventions des juges des enfants et des juges aux affaires familiales et les relations entre les juges des enfants et leurs partenaires.

Rappelons cependant qu'il ne s'agit que d'une expérimentation, pour cinq ans, et qu'elle en concernera que des départements volontaires (dont le Loiret, l'Yonne et la Somme). Cette expérimentation s'appuie sur des pratiques déjà répandues. Son évaluation fera l'objet d'un rapport au Parlement avant son terme.

## **V. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : AVIS FAVORABLE A L'ADOPTION DU BUDGET DE LA PJJ POUR 2005**

S'agissant de la prise en charge des mineurs délinquants, votre commission salue l'effort consenti en termes de moyens pour 2005. Les objectifs de la loi d'orientation et de programmation pour la justice paraissent effectivement pouvoir être mis en œuvre. Néanmoins, la création de 60 centres éducatifs fermés (CEF) ne paraît ni envisageable, ni souhaitable, au vu de leur taux d'occupation.

En outre, votre commission souhaite souligner, au-delà de la mise en place des CEF -dont elle salue la création-, la crise traversée par l'hébergement traditionnel, ainsi que les difficultés auxquelles est confronté le milieu ouvert, pourtant instrument majeur de la PJJ. Au-delà de la création de nouvelles structures, il importe avant tout de diriger des personnels parfois désorientés.

Si votre commission se félicite de la mise en place de référentiels et d'outils statistiques, préalables indispensables à l'évaluation et au contrôle, elle souhaite que ceux-ci soient prochainement mis en place concrètement, par un renforcement des équipes des directions départementales.

Votre commission des Lois a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du ministère de la Justice consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse.

## **ANNEXE**

### **Liste des organismes entendus par le rapporteur**

---

Cabinet du garde des sceaux

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Union nationale des syndicats autonomes de la Protection Judiciaire de la Jeunesse

Syndicat national des personnels de l'éducation surveillée – PJJ- FSU

Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance de l'adolescence et des adultes (UNASEA)

### **Liste des déplacements du rapporteur**

---

Centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis

Centre éducatif fermé de Beauvais