

N° 116

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

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 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

JUSTICE - PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par M. Nicolas ALFONSI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuhejava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 16) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LE RECENTRAGE DE LA PJJ SUR LES MINEURS DÉLINQUANTS : UN CHOIX POLITIQUE FORT AUX CONSÉQUENCES ENCORE INSUFFISAMMENT ÉVALUÉES	8
A. L'ACHÈVEMENT D'UNE ÉVOLUTION ENGAGÉE EN 2008	8
1. <i>Un choix politique fort</i>	8
2. <i>Une adaptation consécutive de la nomenclature budgétaire dans un contexte de baisse globale des crédits</i>	9
B. UNE DIVERSITÉ DES MODES DE PRISE EN CHARGE ADAPTÉE AU RECENTRAGE DE LA PJJ SUR LES MINEURS DÉLINQUANTS.....	11
1. <i>Un traitement de la délinquance des mineurs qui évolue</i>	11
a) <i>La délinquance des mineurs : quelques données chiffrées</i>	11
b) <i>Une réponse judiciaire qui a évolué</i>	12
2. <i>Une diversité des modes de prise en charge</i>	14
C. UN EFFORT SUBSTANTIEL PORTÉ SUR UNE AMÉLIORATION DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS	17
1. <i>Une amélioration globale des délais de prise en charge</i>	17
2. <i>Une attention particulière portée à la prise en charge des mineurs multirécidivistes ou multirétérants</i>	18
a) <i>Les centres éducatifs fermés (CEF)</i>	19
b) <i>Un renforcement de la prise en charge éducative des mineurs détenus</i>	22
3. <i>Une pression exercée sur les structures d'hébergement traditionnelles et des mesures de milieu ouvert</i>	26
D. UNE PRISE EN CHARGE DES MINEURS EN DANGER ET DES JEUNES MAJEURS DÉSORMAIS CONFIEE AUX SEULS CONSEILS GÉNÉRAUX.....	27
1. <i>Une augmentation du nombre de mineurs en danger suivis par un juge des enfants</i>	27
2. <i>Des incidences budgétaires insuffisamment évaluées</i>	27
3. <i>La fin programmée de la protection judiciaire des jeunes majeurs</i>	28
4. <i>Une clarification qui ne tient pas compte de la diversité des situations individuelles de certains mineurs</i>	29
5. <i>Un renforcement indispensable des dispositifs de concertation entre la PJJ et les conseils généraux</i>	30
II. DES RÉFORMES D'AMPLEUR DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT	31
A. UNE RÉORGANISATION DES SERVICES	32
1. <i>Des restructurations territoriales</i>	32
2. <i>Une restructuration des établissements qui s'accompagne de la mise en œuvre d'une réponse éducative renforcée</i>	33
3. <i>Des marges de manœuvre budgétaires désormais limitées</i>	33

B. UNE MODERNISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA FORMATION.....	34
1. Une diversification des modes de recrutement	34
2. L'évolution des statuts et des régimes indemnitaires envisagée en 2011	35
3. Une réforme de la formation	36
a) L'école nationale de protection de la jeunesse (ENPJJ)	36
b) La réforme de la formation des éducateurs et des directeurs	37
4. Un renforcement du dialogue social rendu nécessaire par l'évolution des missions de la PJJ.....	38
C. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION	39
III. LA PJJ FACE À L'ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS	40
A. LA PJJ : UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE	40
1. Une mission de participation aux politiques de prévention de la délinquance réaffirmée	40
2. La mise en œuvre de partenariats ciblés.....	41
B. LA PJJ FACE À LA DÉLINQUANCE DES JEUNES FILLES	44
1. Une délinquance peu nombreuse mais en augmentation.....	44
2. Une nécessaire adaptation de la prise en charge en structure d'hébergement et en détention	45
C. LES PERSPECTIVES DE RÉFORME DE L'ORDONNANCE DU 2 FÉVRIER 1945	46
1. Les conclusions de la commission présidée par M. André Varinard	47
a) L'élaboration d'un code de la justice pénale des mineurs	47
b) Une modification du droit pénal applicable aux mineurs	47
c) Une réforme des règles de procédure	48
2. Une réflexion engagée.....	48
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	51
ANNEXE 2 - LISTE DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR	52

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des libertés, le mercredi 17 novembre 2010¹, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 24 novembre 2010 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Nicolas Alfonsi, les crédits du **programme « protection judiciaire de la jeunesse »** au sein de la mission « justice » du **projet de loi de finances pour 2011**.

M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis, a indiqué qu'en 2011, les crédits alloués à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) diminueraient pour la troisième année consécutive : -2% en moyenne, après une baisse de 2% en 2009 et de 1% en 2010, atteignant 758 millions d'euros. Il a souligné que cette diminution globale masquait des évolutions de structure importantes : en 2011, la PJJ achève son recentrage sur la seule prise en charge des mineurs délinquants et cesse donc de financer celle des mineurs en danger et des jeunes majeurs, à l'exception des mesures d'investigation.

M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis, a précisé que cette évolution s'était traduite par un renforcement de la prise en charge des mineurs délinquants, lui-même rendu nécessaire par l'accroissement du nombre de mineurs confiés à la PJJ. Il a regretté le manque d'évaluation des centres éducatifs fermés et des établissements pénitentiaires pour mineurs, créés par la loi du 9 septembre 2002, alors même que ces structures mobilisent des moyens humains et budgétaires importants au détriment, comme s'en inquiètent un certain nombre d'acteurs de la justice des mineurs, des foyers traditionnels et des mesures de milieu ouvert.

M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis, a par ailleurs souhaité que l'Etat soit plus attentif aux conditions dans lesquelles les conseils généraux exécutent les mesures de protection ordonnées par les juges des enfants. Il s'est dit favorable à ce que la PJJ puisse continuer, à titre exceptionnel, à financer la prise en charge en assistance éducative de mineurs dont les graves difficultés sociales ont été découvertes à l'occasion d'une prise en charge au pénal.

Enfin, **M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis**, a souligné que l'essentiel de l'effort budgétaire imposé à la PJJ sur la période 2008-2011 avait été porté par la fonction « support » et la fin des prises en charge au civil. Aujourd'hui, ce mouvement semble atteindre ses limites : toute nouvelle baisse de crédits risquerait d'affecter le taux d'encadrement des mineurs et la qualité de leur prise en charge. Il a donc souhaité que le budget de la PJJ fasse à l'avenir l'objet d'une stabilisation.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « justice » pour 2011.

¹ Le compte rendu de l'audition de M. Michel Mercier est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101115/lois.html#toc15>

Mesdames, Messieurs,

Selon le projet de loi de finances (PLF) pour 2011, les crédits de paiement de la mission « justice »¹ progresseront de 4,15% en 2011 par rapport à la loi de finances initiale pour 2010 et atteindront 7,128 milliards d'euros. 550 nouveaux postes seront créés pour permettre au ministère de la Justice de remplir ses objectifs².

Néanmoins, au sein de cette mission, les crédits de paiement alloués au programme n° 182 : « protection judiciaire de la jeunesse », continuent à diminuer : après une baisse de 2% en 2009 et de 1% en 2010, les moyens dédiés à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) **diminueront à nouveau** de 2% en 2011, pour atteindre 757,9 millions d'euros. 117 emplois en équivalents temps plein travaillé (ETPT) seront supprimés en 2011, portant ainsi le nombre total de suppressions de postes sur la période 2008-2011 à 347.

Cette diminution globale masque des **évolutions de structure** importantes. Alors que, jusqu'en 2008, les missions de la PJJ s'exerçaient indistinctement en direction, d'une part, des mineurs en danger et des jeunes majeurs protégés par des décisions des juges des enfants statuant en matière civile, et, d'autre part, des mineurs délinquants faisant l'objet d'une mesure, d'une sanction ou d'une peine prononcée par une juridiction pour enfants statuant en matière pénale, la PJJ a progressivement recentré son action sur la seule prise en charge des mineurs délinquants : en 2011, la PJJ cesse de prendre en charge les mineurs en danger et les jeunes majeurs, à l'exception des mesures d'investigation dont le financement continue à relever de la compétence exclusive de l'Etat.

L'article 7 du décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice assigne désormais à la PJJ les trois missions suivantes : concevoir les normes et les cadres d'organisation de la justice des mineurs ; garantir, directement ou par son secteur associatif habilité, une aide aux décisions de l'autorité judiciaire ; enfin, assurer directement, dans les services et établissements de l'Etat, la prise en charge de mineurs sous main de justice.

¹ *Qui est composée de cinq programmes : « justice judiciaire », « administration pénitentiaire », « protection judiciaire de la jeunesse », « accès au droit et à la justice » et « conduite et pilotage de la politique de la justice ».*

² *En 2011, les priorités du ministère de la justice demeurent inchangées : moderniser le fonctionnement des juridictions ; mieux assurer l'exécution des peines ; poursuivre la mise en œuvre de la loi pénitentiaire ; poursuivre les efforts en matière d'accès au droit et d'aide aux victimes.*

Au cours des trois années écoulées, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a profondément rénové, dans un cadre budgétaire contraint, son organisation et ses méthodes d'intervention.

Après avoir retracé les éléments essentiels de ces évolutions, votre rapporteur pour avis examinera les modalités d'adaptation de la PJJ à l'évolution de la délinquance des mineurs.

I. LE RECENTRAGE DE LA PJJ SUR LES MINEURS DÉLINQUANTS : UN CHOIX POLITIQUE FORT AUX CONSÉQUENCES ENCORE INSUFFISAMMENT ÉVALUÉES

La mise en œuvre des décisions prises par le juge des enfants, qui est compétent à la fois en matière civile (protection judiciaire de l'enfance et de l'adolescence en danger) et pénale (application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante), fait intervenir à titre principal deux acteurs différents :

- **l'Etat**, qui, à travers la PJJ, finance désormais les seules mesures d'investigation ainsi que l'exécution des décisions prises au pénal par les juridictions pour enfants ;

- **les conseils généraux**, dont les services d'aide sociale à l'enfance se sont vu confier, à partir de la loi de décentralisation du 22 juillet 1983, la protection administrative de l'enfance en danger ainsi que l'exécution des mesures de protection ordonnées par le juge des enfants.

Alors que la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a réaffirmé la compétence des conseils généraux en matière de protection des mineurs en danger et des jeunes majeurs, la PJJ a souhaité recentrer son action sur la seule prise en charge des mineurs délinquants, tout en restant garante de la bonne exécution, sur l'ensemble du territoire national, de l'ensemble des décisions prises par les juges des enfants. Cette évolution a été formalisée dans le cadre du troisième Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 ainsi que dans le cadre du **projet stratégique national 2008-2011 de la PJJ**.

A. L'ACHÈVEMENT D'UNE ÉVOLUTION ENGAGÉE EN 2008

1. Un choix politique fort

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

Malgré cela, PJJ et conseils généraux ont pendant longtemps continué à exercer une compétence concurrente en matière de mise en œuvre des mesures judiciaires de protection. La part des mesures civiles prises en charge par la PJJ était cependant très minoritaire. Selon l'Observatoire national de l'enfance en danger¹, au 31 décembre 2006, la PJJ assurait l'exécution de 438 des 114.708 mesures judiciaires de placement (moins de 0,4 %) et 8.045 des 112.271 mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) (environ 7 %)².

L'expérimentation conduite sur le fondement de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales visait à supprimer toute intervention de la PJJ au civil et à confier au département l'intégralité des mesures civiles, hors investigation³. Toutefois, prenant appui sur les orientations définies par le troisième Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008, la DPJJ a décidé de généraliser cette évolution avant que le bilan de l'expérimentation puisse être tiré. Celle-ci a été traduite dans le projet stratégique 2008-2011 de la PJJ, dont le second axe assigne à cette dernière le renforcement de son intervention en direction des jeunes confiés au pénal.

Lors des auditions qu'il a conduites dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances, votre rapporteur pour avis a pu constater que les acteurs de la justice pénale des mineurs avaient pris acte de ce recentrage au pénal de la PJJ. Toutefois, plusieurs personnes entendues ont critiqué le caractère trop rapide et sans nuances de cette évolution, ainsi que le manque de coordination entre les services de l'Etat et les services d'aide sociale à l'enfance des conseils généraux s'agissant de l'exécution des mesures judiciaires de protection (voir *infra*).

2. Une adaptation consécutive de la nomenclature budgétaire dans un contexte de baisse globale des crédits

En 2011, le budget de la PJJ **diminuera globalement de 2%** par rapport à la loi de finances initiale pour 2010. Cette diminution se traduira par une perte réelle de 117 ETPT.

En particulier, la PJJ appliquera la décision du quatrième conseil de modernisation des politiques publiques qui impose **une baisse des dépenses de fonctionnement de 10% sur trois ans, dont 5% en 2011**, par optimisation des achats. Cette baisse des dépenses de fonctionnement de 5% par rapport à 2010 s'appliquera à l'ensemble des prises en charge, à l'exception de

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

² Le niveau d'intervention de la PJJ au civil était néanmoins variable selon les départements et ne semblait pas dépendre d'un critère préétabli. Dans le Loiret et à Paris, elle n'intervenait presque pas ; dans d'autres départements, les juges continuaient de la solliciter. Généralement, la PJJ constituait un recours pour des mesures concernant les adolescents difficiles ou déjà connus de ses services au titre d'une affaire pénale.

³ Une convention avait été conclue en ce sens avec les trois départements de l'Aisne, de la Haute-Corse et du Loiret.

l'hébergement diversifié¹. Cette décision sera appliquée indistinctement au secteur public comme au secteur associatif.

Au sein de cette enveloppe globale, la PJJ achève en 2011 son recentrage sur la seule prise en charge des mineurs délinquants, ce qui se traduit par **une extinction en 2011 des crédits alloués à la PJJ pour la prise en charge des mineurs en danger et des jeunes majeurs, hors investigation**².

En conséquence, **l'action n°02**, qui retraçait les crédits consacrés à la mise en œuvre des décisions judiciaires concernant les mineurs en danger et les jeunes majeurs, **est supprimée**.

Toutefois, l'Etat-PJJ continue à assurer **le financement et l'exécution des mesures d'investigation** ordonnées par les juges des enfants, en matière pénale comme en matière civile. En effet, les mesures d'investigation constituent un soutien essentiel à la décision des magistrats et ont de ce fait vocation à continuer à relever de la compétence exclusive de l'Etat.

Afin de rendre compte de l'effort budgétaire consacré aux mesures d'investigation, **une nouvelle action n°05** intitulée : « aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger » **est créée**.

Néanmoins, comme l'indique le projet annuel de performances consacré à la mission « justice », la plupart des services de milieu ouvert du secteur public sont polyvalents. Ils réalisent à la fois des mesures d'investigation et l'exécution de décisions prises au pénal par les juridictions pour enfants (mesures de suivi en milieu ouvert, réparations pénales, travaux d'intérêt général, etc.). Répartir entre actions les crédits consommés par ces services paraît difficile au stade de l'imputation comptable : pour cette raison, le PLF pour 2011 a fait le choix d'inscrire l'ensemble des crédits des structures polyvalentes du secteur public sur l'action n°01 (« mise en œuvre des décisions judiciaires : mineurs délinquants »), les crédits inscrits sur la nouvelle action n°05 ne regroupant que les crédits relatifs aux seules mesures d'investigation réalisées par le secteur associatif habilité.

¹ Pour lequel les marges de manœuvre sont réduites.

² Pour mémoire, ces crédits avaient diminué de 50% l'an passé, passant de 146,26 millions d'euros de crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour 2009 à 73,57 millions d'euros demandés en loi de finances initiale pour 2010.

Les crédits de paiement demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 se répartissent de la façon suivante :

		Crédits de paiement demandés en 2011	Évolution par rapport à la loi de finances pour 2010 (LFI 2010 retraitée)
01	Mise en œuvre des décisions judiciaires : mineurs délinquants (<i>libellé modifié</i>)	561 550 759	+1,45%
03	Soutien	98 407 660	-16,32%
04	Formation (École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse)	33 791 585	+0,11%
05	Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger (<i>nouveau</i>)	64 183 266	-7,25%
Total		757 933 270	-2,08%

Source : PLF pour 2011

B. UNE DIVERSITÉ DES MODES DE PRISE EN CHARGE ADAPTÉE AU RECENTRAGE DE LA PJJ SUR LES MINEURS DÉLINQUANTS

1. Un traitement de la délinquance des mineurs qui évolue

a) La délinquance des mineurs : quelques données chiffrées

Selon les informations transmises par la DPJJ, entre 2002 et 2009, le nombre de mineurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie a crû de 19%, passant de 180 382 en 2002 à 214 612 en 2009. Cette évolution est moins forte que celle constatée chez les majeurs (+32% de mis en cause sur la même période).

Votre rapporteur pour avis attire l'attention sur le fait que ces données peuvent traduire à la fois une augmentation réelle de la délinquance et/ou une plus grande efficacité des services de police et de gendarmerie : il est donc nécessaire de les interpréter avec précaution.

En 2009, la délinquance des mineurs diffère de celle des majeurs par sa composition :

- plus de 40% des mineurs sont mis en cause pour vol, contre 20% pour les majeurs ;

- les mineurs sont moins concernés que les majeurs par les stupéfiants (11% de leurs mises en cause, contre 16% pour les majeurs). Ils sont en revanche plus présents en matière de destructions et de dégradations de biens (13% du total de leurs mises en cause, contre 5% pour les majeurs) ;

- les faits de violence représentent une part croissante de la délinquance des mineurs, passant de 16% à 22% des mises en cause entre 2002 et 2009.

Peu de ces mineurs « récidivent »¹ : d'après les évaluations réalisées par la DPJJ, sept mineurs sur dix ne font pas l'objet de nouvelles poursuites ou d'une mesure alternative aux poursuites dans l'année suivant la fin de leur prise en charge.

Plus de trois délinquants mineurs sur quatre sont âgés de 16 ans et plus. 20% ont entre 13 et 16 ans. Les délinquants mineurs de moins de treize ans sont rares : 2% environ. Enfin, près de neuf délinquants sur dix sont des garçons.

b) Une réponse judiciaire qui a évolué

Sur la période 2002-2009, la réponse judiciaire à la délinquance des mineurs a fortement progressé en nombre et a évolué dans ses modalités.

Au niveau des parquets, les affaires traitées impliquant des mineurs ont progressé de 13% sur cette période (de 162 000 à 183 000 affaires), soit à un rythme un peu moins rapide que les mises en cause par les services de police et de gendarmerie (+19%). Les infractions non poursuivables² augmentent de 36%. Les 150 000 affaires poursuivables mettant en cause des mineurs ont représenté 10% de l'ensemble des affaires poursuivables traitées par les parquets en 2009, ce qui représente une part assez stable sur les années récentes.

L'évolution de l'activité des parquets dans le traitement de la délinquance des mineurs se traduit par deux éléments majeurs :

- d'une part, **une forte diminution (-64%)**, sur la période 2002-2009, **de l'abandon des poursuites pour inopportunité** estimée par le parquet (« classements secs »), aboutissant à **un taux de réponse pénale de 92,9% en 2009** ;

- d'autre part, **un fort accroissement (+62%)**, sur cette même période, **des procédures alternatives aux poursuites**, qui offrent une réponse rapide et aisément compréhensible par le mineur dans les affaires les moins graves. Dans deux tiers des cas, le parquet recourt à un **rappel à la loi**. Les **mesures de réparation** ne représentent qu'une part encore modeste de ces alternatives (environ 12%), mais elles sont en forte augmentation (+78%) par rapport à 2002. En 2009, 53,7% des affaires poursuivables mettant en cause des mineurs ont été classées après réussite d'une procédure alternative aux poursuites.

77.731 mineurs délinquants ont été poursuivis devant la juridiction pour enfants en 2009. Sur la période 2002-2009, le nombre de décisions rendues par les juridictions pour mineurs a diminué de 8%. Le nombre de mesures éducatives demeure stable, tandis que le nombre de peines prononcées diminue de 19%. Près de 2.000 sanctions éducatives sont désormais prononcées chaque année.

¹ Au sens strict, la récidive désigne le fait, pour une personne déjà condamnée définitivement pour une infraction, de commettre cette même infraction ou une infraction assimilée dans un certain délai.

² C'est-à-dire mal caractérisées ou se traduisant par la mise hors de cause du mineur interpellé.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	Évolution 2002/2009
Décisions rejetant la poursuite	8 441	8 352	9 615	8 420	8 648	9 408	9 202	8 912	6%
Mesures et sanctions définitives	77 068	74 139	76 516	74 113	74 885	76 046	74 864	70 908	-8%
- Mesures éducatives	43 577	42 219	44 151	43 719	45 465	45 676	44 453	43 635	0%
Admonestations, remises à parent, dispenses de mesure ou de peine	35 678	33 256	33 770	32 689	33 556	33 297	31 182	29 649	-17%
Liberté surveillée, protection judiciaire, placement, réparation	7 899	8 632	9 623	9 704	10 271	10 513	11 091	12 023	52%
- Sanctions éducatives	0	331	758	1 326	1 638	1 866	2 180	1 963	
- Peines	33 491	31 920	32 365	30 394	29 420	30 370	30 411	27 273	-19%
TIG, sursis TIG, stage de citoyenneté, suivi socio judiciaire	3 053	3 568	3 828	4 049	4 500	4 670	4 826	4 721	55%
Amende ferme ou avec sursis	6 760	6 226	6 703	5 444	4 829	5 060	5 244	4 639	-31%
Emprisonnement avec sursis simple	10 244	9 965	9 836	9 477	9 374	9 401	9 516	8 509	-17%
Emprisonnement avec sursis avec mise à l'épreuve	4 959	5 118	5 368	5 195	4 891	5 080	5 095	4 340	-12%
Emprisonnement avec au moins une partie ferme	8 475	7 043	6 630	6 229	5 826	6 159	5 730	5 064	-40%

Source : DPJJ

En 2009, près de 96.000 mineurs délinquants ont été suivis par les services publics et associatifs habilités de la DPJJ, ce qui correspond à **une augmentation du nombre de prises en charge de 40% depuis 2002**. Les mesures de placement ont presque doublé (+96%), tandis que les mesures de milieu ouvert ont progressé de 50% et les mesures d'investigation de 33%.

Le ministère de la Justice dispose désormais de statistiques relatives au délai moyen s'écoulant entre la saisine de la juridiction pour enfants et le prononcé du jugement : en 2009, cette durée s'établit à 9,4 mois s'agissant des décisions rendues en audience de cabinet, et de 4,8 mois s'agissant des jugements rendus par le tribunal pour enfants.

De façon plus globale, 16,6 mois séparent en moyenne la commission des faits de la date de condamnation définitive par le juge ou le tribunal pour enfants. En matière criminelle, cinq ans séparent en moyenne les faits d'une condamnation par une cour d'assises des mineurs¹.

Votre commission regrette que de tels délais contribuent à priver la condamnation d'une partie de sa signification, dès lors qu'elle intervient trop longtemps après les faits.

¹ Voir à ce sujet le rapport n° 619 (2009-2010), fait au nom de la commission des lois, de notre collègue Marie-Hélène Des Esgaulx sur la proposition de loi relative au régime de publicité applicable devant les juridictions pour mineurs.

2. Une diversité des modes de prise en charge

La PJJ organise ou supervise trois modes de prise en charge différents :

- d'une part, les **mesures d'investigation** ont pour but de permettre aux magistrats, avec un degré d'approfondissement graduel, de mieux cerner la personnalité, le parcours et l'environnement des mineurs qui leur sont présentés et ainsi de prendre leurs décisions dans les meilleures conditions d'information possibles ;

- d'autre part, les **mesures de milieu ouvert** ordonnées par les parquets ou les juridictions pour enfants permettent de prendre en charge le mineur tout en le maintenant dans son milieu de vie habituel (mesures d'activité de jour, réparation pénale, travaux d'intérêt général, etc.) ;

- enfin, le mineur peut faire l'objet d'une **mesure de placement** dans un établissement plus ou moins spécialisé dans l'accueil d'un public délinquant. Le placement permet d'éloigner le mineur de son lieu de vie habituel et d'assurer une prise en charge plus intensive. La PJJ intervient également en établissement pénitentiaire pour mineurs ainsi que dans les quartiers mineurs des établissements pénitentiaires, placés sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire.

Cette diversité des modes de prise en charge offre à la PJJ les outils nécessaires pour adapter la réponse des pouvoirs publics à la spécificité du parcours du mineur.

Pour mener à bien ces missions, elle dispose de deux réseaux de services :

- le **secteur public Etat**, constitué, au 1^{er} juillet 2010, de 295 établissements et services ;

- le **secteur associatif**, constitué à la même date de 1330 établissements et services habilités et contrôlés par le ministère de la Justice.

En dépit de leur grande diversité, il est possible de regrouper ces services en quatre catégories :

1) Les établissements de placement spécialisés dans l'accueil des mineurs délinquants :

- 41 centres éducatifs fermés (CEF), dont 32 du secteur associatif habilité, peuvent accueillir une douzaine de mineurs de 13 à 18 ans délinquants, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve, d'une libération conditionnelle ou d'un placement extérieur. Alternatif à l'incarcération, le placement en CEF s'accompagne d'un projet éducatif intensif (voir encadré *infra*) ;

- 97 établissements de placement éducatif (EPE), dont 3 centres spécialisés de placement immédiat (CPI) relevant du secteur associatif habilité. Ils comportent plusieurs unités éducatives :

* les unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC), disposant de 12 places, assurent dans un cadre collectif les missions d'accueil, d'éducation et de surveillance de mineurs retirés temporairement de leur milieu de vie habituel. Les éducateurs doivent structurer leur action par la mise en place d'activités de jour dans le cadre du dispositif « accueil - accompagnement », notamment pour les jeunes « décrocheurs » des dispositifs scolaires et de formation professionnelle de droit commun ;

* les unités éducatives d'hébergement diversifié (UEHD) proposent des formules individualisées de placement pour les mineurs en famille d'accueil ou en résidence sociale ;

* les unités éducatives d'activité de jour (UEAJ) organisent un ensemble structuré d'actions ayant pour objectif le développement personnel, l'intégration sociale et l'insertion professionnelle des mineurs ;

* enfin, les unités éducatives de centre éducatif renforcé (UECER) proposent des programmes adaptés de trois à six mois autour d'un projet avec un encadrement éducatif permanent.

- 57 centres éducatifs renforcés (CER) gérés par des associations exercent les mêmes fonctions que les UECER du secteur public.

Ces centres éducatifs renforcés ont vocation à prendre en charge des mineurs délinquants multirécidivants en grande difficulté ou en voie de marginalisation ayant souvent derrière eux un passé institutionnel déjà lourd. Ils se caractérisent par des programmes d'activités intensifs pendant des sessions de trois à six mois (selon les projets) et un encadrement éducatif permanent, qui visent à créer une rupture dans les conditions de vie du mineur et à préparer les conditions de sa réinsertion. A l'heure actuelle, la capacité du dispositif est de 414 places. En 2009, 1.189 mineurs ont suivi un programme d'activité intensive dans un CER.

2) Les établissements du secteur associatif non spécialisés (et qui sont de ce fait pour la plupart habilités conjointement avec les conseils généraux au titre de la protection de l'enfance en danger) peuvent accueillir des mineurs délinquants :

- 309 foyers ;

- 224 maisons d'enfants à caractère social (MECS) ;

- 46 centres d'hébergement diversifié (CHD) et 48 centres de placement familial et socio-éducatif (CPFSE) ;

- 82 centres scolaires et professionnels (CSP), qui assurent en internat l'accueil des adolescents et dispensent une formation scolaire ou professionnelle ;

- 101 lieux de vie (LVA), qui sont des petites structures d'hébergement (trois à sept places) dirigées par des personnes ayant une activité professionnelle, sociale ou autre, et dont les jeunes accueillis partagent le quotidien et l'espace de vie, leur profession pouvant également servir de base à des activités (exploitation agricole, centre équestre, etc.) ;

- 7 foyers de jeunes travailleurs (FJT).

3) Les services de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation :

- 350 services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO), qui assurent notamment l'exercice d'une permanence éducative auprès des tribunaux, l'exécution des mesures d'investigation ordonnées par l'autorité judiciaire, la mise en œuvre des décisions pénales et civiles autres que les mesures de placement et l'intervention éducative dans les quartiers spéciaux pour mineurs des établissements pénitentiaires. Par ailleurs, les professionnels de ces services doivent structurer leur action par la mise en place d'activités de jour dans le cadre du dispositif « accueil - accompagnement » (voir *supra*). Enfin, les STEMO assurent la coordination de la participation de la PJJ aux politiques publiques territoriales de protection de l'enfance et de prévention de la délinquance ;

- 98 services d'investigation et d'orientation éducative du secteur associatif habilité ;

- 88 services d'enquêtes sociales du secteur associatif habilité ;

- 48 services de réparation pénale du secteur associatif habilité ;

- 5 services éducatifs auprès du tribunal (SEAT) du secteur public, qui assurent la permanence éducative auprès des tribunaux les plus importants ;

- 27 services territoriaux éducatifs d'insertion, dont 16 relèvent du secteur public et 11 du secteur associatif habilité. Les STEI regroupent plusieurs unités éducatives d'activité de jour (UEAJ) qui assurent l'exécution de la mesure d'activité de jour créée par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance pour les mineurs qui, après la prise en charge en « accueil – accompagnement » dans les UEHC et UEMO, ne peuvent pas encore être inscrits dans les dispositifs de droit commun. Ces services interviennent également auprès de jeunes ne faisant pas l'objet d'une mesure judiciaire, dans le cadre de partenariats avec la prévention spécialisée ou les missions locales.

4) Les services éducatifs au sein des établissements pénitentiaires pour mineurs (SE-EPM) :

Les professionnels des SE-EPM élaborent, pour chaque jeune détenu, un projet et des emplois du temps individualisés. Ils mettent en place des activités socio-éducatives en travaillant de manière pluridisciplinaire avec les partenaires (administration pénitentiaire, Éducation nationale, services de santé).

C. UN EFFORT SUBSTANTIEL PORTÉ SUR UNE AMÉLIORATION DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS

Le recentrage de la PJJ sur les mineurs délinquants et la fin corrélative des prises en charge au civil ont permis à la PJJ, dans un contexte budgétaire contraint, de redéployer des moyens afin d'améliorer la qualité de la prise en charge des mineurs délinquants. D'après les informations communiquées par la DPJJ, **les crédits consacrés à l'action n°1 : « prise en charge des mineurs délinquants » ont augmenté de 27% sur la période 2008-2011.**

1. Une amélioration globale des délais de prise en charge

La réduction des délais d'exécution des mesures judiciaires constitue un objectif essentiel, particulièrement en matière pénale, non seulement parce que la mesure a vocation à mettre fin à un trouble à l'ordre public mais également parce qu'il est indispensable qu'elle soit exécutée dans un temps proche de la commission des faits pour qu'elle ait un sens pour le mineur.

En matière pénale, le délai de prise en charge des mineurs s'améliore dans le secteur public de la PJJ pour chaque fonction éducative entre 2006 et 2009 :

- un placement doit pouvoir être réalisé dans des délais très brefs : ce délai, qui était de presque cinq jours en 2002, a été ramené à moins de deux jours et demi en 2009 ;

- en revanche, une mesure à exécuter en milieu ouvert, comme un travail d'intérêt général ou une réparation pénale par exemple, nécessite un temps de préparation (définition du TIG ou de la réparation à faire réaliser par le mineur, identification de la personne publique ou de l'association où sera exécutée la mesure, etc.) : alors que le délai d'exécution de ces mesures était de 55 jours en 2002 et de 54 jours en 2006, il a été ramené à 40 jours en 2009.

Secteur public Délais Ord. 1945	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Investigation	4,3 jours	5,4 jours	6,7 jours	8,2 jours	7,2 jours	6,7 jours	6,3 jours	5,3 jours
Placement judiciaire	4,6 jours	1,8 jours	2,8 jours	2,7 jours	2,0 jours	2,2 jours	2,6 jours	2,4 jours
Milieu ouvert	54,7 jours	54,2 jours	56,1 jours	56,1 jours	53,5 jours	48,2 jours	43,4 jours	40,1 jours
Ensemble	28,4 jours	30,0 jours	31,4 jours	31,8 jours	30,0 jours	27,6 jours	25,3 jours	23,0 jours

Source : DPJJ

La création de bureaux d'exécution des mesures et des peines pour les mineurs (BEX), en permettant de lier le prononcé de la condamnation à sa mise à exécution, contribue à la prise en charge des mineurs dans de plus brefs délais. Au 31 mai 2010, on recensait 56 BEX, trois projets de mise en place sur le territoire national et 62 missions BEX dans les services de la PJJ¹.

Dans les juridictions qui en sont dotées, les délais de convocation auprès du service éducatif désigné par les juridictions pour mineurs ont été réduits : 68% des délais de prise en charge sont immédiats ou inférieurs à sept jours, 24% des délais sont compris entre sept et quinze jours et 8% des délais sont supérieurs à quinze jours.

S'il y a lieu de saluer et d'encourager cette diminution globale des délais de prise en charge des mineurs délinquants, ce constat doit toutefois être nuancé. Tout d'abord, comme l'a indiqué Mme Catherine Sultan, présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille lors de son audition par votre rapporteur pour avis, un juge des enfants rend rarement une ordonnance de placement avant d'avoir effectivement trouvé une place dans un établissement, ce qui explique le très court délai de prise en charge des mineurs faisant l'objet d'une telle mesure. En outre, les données de la PJJ incluent les renouvellements de mesures, pour lesquels il n'y a pas d'attente, ce qui tend à faire diminuer mécaniquement la moyenne. Enfin, s'agissant des mesures réalisées par les services de milieu ouvert (investigation et mesures de milieu ouvert), les données transmises par la DPJJ ne constituent que des moyennes : or, sur certains territoires à « forte densité pénale », on constate de très longs délais d'exécution, pouvant parfois atteindre jusqu'à un an en Île-de-France² ou dans la région lyonnaise. Dans ces conditions, il n'est pas rare que, sur ces territoires, un mineur réitère des faits de délinquance alors même que la première mesure prise à son encontre n'a pas encore été exécutée.

2. Une attention particulière portée à la prise en charge des mineurs multirécidivistes ou multiréitérants

Depuis l'entrée en vigueur de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 (dite « loi Perben I »), la PJJ consacre d'importants moyens budgétaires et humains à la prise en charge de mineurs présentant des parcours très déstructurés et ayant commis des passages à l'acte délinquant graves et/ou répétés. Cette prise en charge renforcée est assurée dans des centres éducatifs fermés (CEF) et dans les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM).

¹ Il s'agit d'un aménagement du dispositif dans lequel les services de la PJJ assurent la mission BEX sans que le bureau soit mis en place au sein de la juridiction.

² Dans le Val-de-Marne, par exemple, 170 mesures pénales et 200 mesures éducatives en milieu ouvert sont en attente.

a) Les centres éducatifs fermés (CEF)

Les centres éducatifs fermés (CEF) ont été créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002. Destinés à accueillir des mineurs multirécidivants ou ayant commis des faits d'une particulière gravité, ils permettent de mettre en œuvre une action éducative très encadrée et contrôlée, axée sur un réapprentissage des savoirs fondamentaux grâce à un partenariat avec l'Éducation nationale et la mise à disposition d'enseignants spécialisés.

Chaque CEF peut accueillir à l'heure actuelle entre 8 et 12 mineurs de 13 à 18 ans ayant commis des crimes ou des délits, placés sous contrôle judiciaire, condamnés à une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve, dans le cadre d'une libération conditionnelle, ou, depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, dans le cadre d'un placement à l'extérieur¹. Dans les faits, la plupart des jeunes sont accueillis dans le cadre d'un contrôle judiciaire et y restent après leur condamnation assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve.

Le placement en CEF est conçu comme une alternative à l'incarcération, en favorisant l'éducation dans un cadre contraint. Les professionnels développent dans ces structures des projets pédagogiques centrés sur la réinsertion des mineurs dans la vie sociale, scolaire et professionnelle. Ces derniers font l'objet d'une surveillance stricte et d'une prise en charge adaptée à leur personnalité. 24 à 27 agents assurent une prise en charge continue 24 heures sur 24, tout au long de l'année. Les infractions commises par les mineurs sont sanctionnées et peuvent conduire à leur incarcération.

En 2010, 450 places de CEF sont disponibles, réparties au sein de 41 CEF en fonctionnement, 32 relevant du secteur associatif et 9 du secteur public. 2 de ces CEF sont situés dans les départements d'outre-mer².

Dans le cadre des orientations nationales, la DPJJ a demandé aux directions interrégionales de la PJJ de porter à douze places plus une place « personne à mobilité réduite » la capacité d'accueil pour chacun des CEF, ce qui devrait conduire à une capacité d'accueil totale de 588 places³.

En 2009, le coût d'une journée de placement en CEF (secteurs public et associatif habilité confondus) a atteint 600 euros par mineur.

¹ Modalité d'exécution aménagée des peines d'emprisonnement ferme inférieures à deux ans.

² Le CEF de Saint-Benoît, à La Réunion, ouvert le 30 mai 2007, et le CEF de Port-Louis, en Guadeloupe, ouvert le 1^{er} octobre 2007. Tous deux peuvent accueillir 12 mineurs âgés de 13 à 16 ans.

³ Par ailleurs, le CEF de Combs-la-Ville sera livré en 2011, l'établissement de placement éducatif de Montfavet (Vaucluse) sera transformé en CEF au début de l'année 2011, et les constructions neuves lancées en 2010 (CEF de Cambrai et CEF de Saint-Pierre-du-Mont) devraient être livrées, conformément au planning initial, en 2012.

Le centre éducatif fermé (CEF) de Doudeville

Votre rapporteur pour avis a visité le CEF de Doudeville (Seine-Maritime) le lundi 15 novembre 2010, accompagné de notre collègue Alima Boumediene-Thiery, membre de la commission des lois.

Dès son ouverture en avril 2007, le CEF de Doudeville, géré par l'association Les Nids, qui s'est impliquée depuis sa fondation en 1931 dans l'accompagnement des enfants et des familles en difficultés, a fait le choix de n'accueillir que des jeunes filles. Un autre CEF, situé à Saint-Denis le Thiboult et géré par la même association, n'accueille quant à lui que des garçons. Mme Colette Bloch, présidente des Nids, a expliqué que la décision d'impliquer l'association dans la gestion de ces CEF avait suscité de très vifs débats au sein de cette dernière, provoquant même le départ de certains adhérents.

Le CEF accueille 10 à 12 adolescentes âgées de 15 à 18 ans dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un placement extérieur, pour des placements d'une durée de six mois renouvelable une fois. Depuis son ouverture, le centre a ainsi accueilli une soixantaine de jeunes filles. Du fait du faible nombre de filles faisant l'objet d'une mesure de placement, les mineures accueillies viennent de l'ensemble du territoire national, outre-mer inclus.

25,75 équivalents temps plein sont affectés au CEF de Doudeville, parmi lesquels 11,5 éducateurs, un enseignant spécialisé détaché de l'Education nationale, un professeur de sports, un éducateur technique et une conseillère en insertion professionnelle, ainsi qu'une infirmière à mi-temps et une psychologue à trois-quarts temps. En 2009, le prix de journée était fixé à 531,40 euros.

La plupart des mineures accueillies présentent des profils très chaotiques et instables, marqués par des placements en foyers dans l'enfance et des troubles du comportement souvent à la limite de troubles psychiatriques. Environ la moitié d'entre elles ont commis des faits de nature criminelle (actes de barbarie ou viol, notamment), l'autre moitié des faits délictuels répétés ou d'une particulière gravité (proxénétisme aggravé, vols répétés, dégradations, atteintes aux personnes, etc.).

Beaucoup ont des conduites addictives (alcool, stupéfiants) ainsi que des carences en soins (vaccinations, soins dentaires, etc.). Ce constat a conduit le CEF à travailler en étroite collaboration avec le secteur psychiatrique de Rouen et le pôle santé d'Yvetot, notamment.

Le placement en CEF vise à permettre d'inculquer à ces jeunes filles en manque de repères les savoirs fondamentaux de la vie en société dans un cadre contenant. Votre rapporteur pour avis a par exemple pu constater que les portes des pièces dans lesquelles se trouvaient les mineures étaient systématiquement fermées à clé. Un éducateur est présent en permanence. L'équipe de direction du centre a expliqué que cette méthode permettait d'offrir à ces jeunes filles particulièrement instables un cadre rassurant et sécurisant leur permettant de se reconstruire.

L'objectif du travail éducatif mené est de mettre un terme à la logique d'échec et de rupture dans laquelle celles-ci sont fréquemment enfermées. Un travail sur la nature de l'infraction commise et sur l'empathie avec la victime est mis en place. Le discours tenu par les éducateurs a pour but de faire comprendre à la mineure accueillie « qu'elle compte ». Les anniversaires sont par exemple systématiquement fêtés, ce qui peut s'avérer très déroutant pour certaines jeunes filles.

L'objectif d'un placement en CEF étant la réinsertion du mineur dans les dispositifs de droit commun, l'équipe de direction du centre a développé des outils permettant d'élaborer un projet pour chaque mineure accueillie. Tout d'abord, le CEF dispose d'un restaurant d'application dans lequel les mineures sont amenées, à tour de rôle et sous la supervision d'un éducateur technique, à préparer les repas servis au CEF, ce qui leur permet d'acquérir des compétences en ce domaine. En outre, le centre a développé des partenariats avec une cinquantaine de PME offrant la possibilité de placer les jeunes en « stages de découverte professionnelle » à partir du troisième mois de placement – les deux premiers mois étant consacrés à l'observation du mineur. Une scolarisation à l'extérieur peut également être envisagée : dans ce cas, la mineure est systématiquement accompagnée par un éducateur. Un bâtiment est aménagé en studio afin de préparer les jeunes filles à l'autonomie, lorsque leur projet le permet. Enfin, tous les jeunes bénéficient d'un suivi par les services de la PJJ à l'issue du placement, à l'exception des mineures atteignant la majorité pour lesquelles le placement et la prise en charge prennent fin le jour des 18 ans.

Dans 90% des cas, la famille est impliquée dans la démarche éducative mise en œuvre. Un travail est effectué pour permettre au mineur de se réapproprier son histoire personnelle et familiale, souvent douloureuse et émaillée de non-dits. Les relations avec la famille sont encouragées et, à partir du troisième mois de placement, le juge des enfants peut autoriser la mineure à retourner au domicile familial pour une période de 48 heures. Un bâtiment du centre, dans lequel il est possible de déjeuner, est par ailleurs dédié à l'accueil des familles. L'éloignement géographique de ces dernières contraint toutefois l'organisation des relations, d'autant que la plupart des jeunes sont issues de milieux défavorisés. Pour cette raison, le service d'accompagnement familial de l'association gestionnaire du CEF propose un hébergement à titre gracieux aux familles venues rendre visite à une mineure. Cette solution permet d'ailleurs, lorsque le juge des enfants s'interroge sur la pertinence d'un retour au domicile des parents, de vérifier, à l'occasion de rencontres accompagnées par un éducateur, le caractère souhaitable ou non d'un tel retour.

Enfin, votre rapporteur pour avis a relevé que, si la capacité d'accueil théorique du centre était de 12 jeunes filles, il existait un « seuil critique » de 10 mineures qu'il ne paraissait pas souhaitable de dépasser, au risque de voir les tensions au sein du groupe croître de façon trop importante et remettre en cause, de ce fait, la qualité du travail éducatif mené.

Après sept ans de fonctionnement, la PJJ dresse le bilan suivant :

- le dispositif des CEF semble faire ses preuves : aujourd'hui, il est fortement sollicité par les magistrats qui trouvent dans la prise en charge en CEF une réponse adaptée à la problématique de certains mineurs délinquants, comme en témoignent le taux d'occupation moyen de 80% de ces structures et l'implication des magistrats dans les instances de suivi de l'activité des CEF et des protocoles de gestion des incidents et des crises ;

- l'état de santé physique des mineurs accueillis présente des carences importantes. En fonction des troubles observés, une prise en charge médicale, voire une hospitalisation, sont mises en œuvre. Du personnel infirmier est présent dans chaque CEF ;

- certains mineurs placés en CEF présentent des troubles du comportement difficilement contenus par les dispositifs éducatifs classiques.

S'agissant de ce dernier point, cinq CEF ont été dotés, depuis le 1^{er} janvier 2008, de personnels supplémentaires dans le domaine de la santé mentale (psychiatres, psychologues, infirmiers), afin de mieux prendre en compte les dimensions psychiatriques ou psychopathologiques des troubles comportementaux des mineurs qui y sont placés¹. Selon un premier bilan, ce renfort permet une amélioration, d'une part, du partenariat entre les CEF et les services psychiatriques de secteur, et, d'autre part, de la capacité des personnels à mieux prendre en compte les comportements des mineurs en situation de crise.

En 2009, quatre CEF ont fait l'objet d'une visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Sur ses recommandations, quatre sujets font actuellement l'objet de réflexions au sein de la PJJ :

- la nécessité de mieux considérer la santé des mineurs sous divers aspects (addictions, équilibre alimentaire, état de santé général, etc.) ;

- l'amélioration de la cohérence des parcours des mineurs, et notamment la préparation de leur sortie du dispositif ;

- la conclusion de protocoles avec les juridictions du ressort et les services de police ou de gendarmerie afin de gérer les incidents ;

- enfin, la qualification des personnels intervenant en CEF.

Votre rapporteur pour avis regrette que, sept ans après l'ouverture de ces premiers centres, aucune évaluation systématique de l'incidence d'un placement en CEF sur la réinsertion des mineurs n'ait encore été conduite.

b) Un renforcement de la prise en charge éducative des mineurs détenus

Au 1^{er} juillet 2010, 758 mineurs étaient détenus, pour une capacité d'accueil de 1.087 places :

- 510 mineurs étaient détenus en quartiers pour mineurs, pour une capacité d'accueil de 761 places ;

- 248 mineurs étaient détenus en établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM), pour une capacité d'accueil de 326 places.

Les mineurs détenus représentent 1,2% de la population détenue en France. Au 1^{er} juillet 2010, 59% d'entre eux étaient des prévenus (contre 78% au 1^{er} janvier 2000) et 41% des condamnés.

¹ Il s'agit des CEF de Valence (Drôme), de Moissannes (Haute-Vienne), de La Jubaudière (Maine-et-Loire), de Savigny-sur-Orge (Essonne) et de Liévin (Pas-de-Calais).

En 2002, la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs¹ avait dénoncé la situation des quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt, notamment leur absence d'étanchéité avec les zones occupées par les majeurs² et leur vétusté, et avait préconisé la création d'établissements pénitentiaires spécifiques.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a ainsi prévu la création de sept établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) dotés chacun d'une capacité d'accueil de 60 mineurs. Placés sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire, les EPM sont conçus pour placer l'éducatif au cœur de la prise en charge des mineurs détenus, en s'appuyant sur un encadrement renforcé.

Six EPM fonctionnent aujourd'hui : les établissements de Lavaur (Tarn) et Meyzieu (Rhône) ont ouvert en juin 2007, celui de Quiévrechain (Nord) en septembre 2007, celui de Marseille (Bouches-du-Rhône) en novembre 2007, celui d'Orvault (Loire-Atlantique) en janvier 2008 et celui de Porcheville (Yvelines) en mars 2008³.

Chaque EPM comprend sept unités d'hébergement (une unité « arrivants » de six places, une unité « filles » de quatre places, cinq unités « garçons » de dix places chacune), un quartier disciplinaire, un plateau sportif complet, une unité médicale, un secteur scolaire et une zone socioculturelle (salles d'activités, bibliothèque, salle de spectacle). Les bâtiments forment le mur d'enceinte. Il n'y a pas de miradors. La forte présence du personnel constitue un des éléments essentiels de la sécurité pénitentiaire.

Les mineurs détenus en EPM bénéficient d'une prise en charge pluridisciplinaire et individualisée ainsi que d'un fort encadrement. Dans chaque EPM, près de 150 personnels⁴ travaillent sur des rythmes diversifiés afin de permettre une prise en charge des mineurs sept jours sur sept, sur une amplitude horaire de 13 heures. Chaque unité de vie (10 mineurs maximum) est animée par un binôme composé d'un surveillant et d'un éducateur, référents assurant le lien avec l'équipe pédagogique et les parents. Les surveillants et les éducateurs affectés en EPM bénéficient d'une formation commune. La surveillance de nuit incombe à l'administration pénitentiaire.

¹ « Délinquance des mineurs : la République en quête de respect », Jean-Pierre Schosteck, président, Jean-Claude Carle, rapporteur, rapport n° 340 (2001-2002), déposé le 26 juin 2002.

² Les règles pénitentiaires européennes, adoptées par la France en janvier 2006, posent le principe d'une séparation stricte entre les adultes et les mineurs détenus.

³ En raison de la diminution du nombre de mineurs détenus, il a en revanche été décidé de reconvertir l'établissement pénitentiaire de Meaux-Chauconin, qui aurait dû ouvrir au début de l'année 2009, en établissement pour adultes.

⁴ 76 personnels pénitentiaires dont 70 personnels de surveillance, 43 personnels de la PJJ dont 36 éducateurs, 9 enseignants encadrés par un directeur pédagogique, une équipe médicale de cinq équivalents temps plein, auxquels s'ajoutent les animateurs d'activités intervenant ponctuellement.

Les EPM permettent d'offrir aux mineurs détenus un encadrement éducatif renforcé. Les détenus y bénéficient en moyenne de 18 heures d'activités socio-éducatives par semaine, contre 9 heures en quartiers mineurs. En outre, les mineurs détenus en EPM ont accès à un peu plus de huit heures hebdomadaires d'activités sportives, week-end inclus.

L'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) d'Orvault

Votre rapporteur pour avis a visité l'EPM d'Orvault le vendredi 5 novembre 2010, accompagné de nos collègues Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis des crédits de l'administration pénitentiaire, et Alima Boumediene-Thierry, membre de la commission des lois.

L'EPM d'Orvault a ouvert en février 2008. D'une capacité théorique de 60 places, il n'est actuellement en mesure d'accueillir que 40 mineurs. Le jour de la visite de votre rapporteur pour avis, 23 mineurs étaient détenus à l'EPM d'Orvault. 90 personnels, tous corps confondus (administration pénitentiaire, PJJ, enseignants, personnels médicaux, personnels d'entretien, etc.) travaillent actuellement au sein de l'établissement qui a accueilli 408 détenus depuis son ouverture.

Une prise en charge éducative renforcée

La prise en charge éducative des détenus relève tout d'abord du binôme éducateur – surveillant. A Orvault, six éducateurs et six surveillants sont affectés à chaque unité de vie. Le quotidien est partagé et les repas sont pris en commun entre mineurs répartis en groupes de quatre à cinq détenus, sous la responsabilité d'un binôme, ce qui permet de développer les échanges entre chacun et de privilégier les temps collectifs.

Par ailleurs, chaque détenu bénéficie d'une vingtaine d'heures d'enseignement. Sept enseignants sont affectés à temps plein à l'EPM (quatre professeurs des écoles spécialisés, trois enseignants de l'enseignement secondaire). Des intervenants extérieurs interviennent également à titre ponctuel (en espagnol, histoire-géographie et communication notamment). L'EPM dispose enfin de deux salles informatiques.

Afin de s'adapter aux durées de détention très variables (de trois semaines à trois ans), le travail scolaire est organisé en sessions de quinze jours. Les cours sont dispensés dans de petites salles ne pouvant accueillir que cinq à six élèves au maximum.

L'EPM d'Orvault a fait le choix de privilégier la constitution de groupes de niveaux hétérogènes mais composés de détenus ayant envie de travailler ensemble, selon le principe de la « classe unique ». Sept groupes de détenus ont ainsi été constitués et semblent fonctionner de façon satisfaisante. Cette expérience semble porter ses fruits : en deux ans et demi de fonctionnement, seuls trois détenus ont refusé de suivre les cours proposés par l'EPM.

Si seule une minorité de détenus est illettrée, un grand nombre d'entre eux présentent toutefois des parcours très déstructurés, cumulant difficultés scolaires et déficits cognitifs. Face à de tels parcours, l'équipe enseignante de l'EPM s'efforce de réinscrire chaque jeune dans une dynamique de réussite. Chaque détenu se voit ainsi proposer la possibilité de passer l'attestation scolaire de sécurité routière. Les mineurs sont également préparés aux examens de l'Éducation nationale, le cas échéant en recourant à des cours par correspondance par le biais d'une convention passée avec le CNED.

Une discipline portée par l'ensemble du personnel

S'agissant de la discipline au sein de l'établissement, l'EPM d'Orvault a adopté, dès son ouverture, une démarche consistant à faire de l'ensemble du personnel (et non uniquement de l'administration pénitentiaire) le porteur de la discipline et du respect dû à l'adulte, aux autres et à soi-même. Cette démarche se traduit notamment par un seuil de tolérance très bas face à tout écart de langage ou de comportement, qui donne lieu de façon systématique à la tenue d'une commission de discipline.

Cette stratégie semble efficace. Votre rapporteur pour avis a ainsi pu constater le bon état général des locaux de l'EPM, près de deux ans et demi après son ouverture. Par ailleurs, d'après l'équipe de direction de l'établissement, le nombre d'incidents est, compte-tenu du public difficile accueilli, relativement modéré. Le quartier disciplinaire est très peu utilisé, et aucune décision de mise à l'isolement n'a été prise jusqu'à présent.

Un cahier des charges à adapter

Comme dans les autres EPM, la distribution des locaux de l'établissement s'organise autour d'une cour triangulaire (où se trouve notamment le terrain de sports) sur laquelle donnent l'ensemble des cellules des détenus : de fait, chaque détenu peut observer les allers et venues des uns et des autres, ce qui crée une atmosphère de huis-clos et de promiscuité qui ne favorise pas l'apaisement des relations entre chacun. A cet égard, la pose de caillebotis aux fenêtres des cellules a permis de restaurer un minimum d'intimité et d'hygiène (en prévenant le lancer d'objets dans les cellules de rez-de-chaussée depuis la cour notamment).

En outre, en raison du faible nombre de jeunes filles détenues, l'unité filles n'a jamais été utilisée. Compte-tenu de la distribution des locaux, la présence de détenues au sein de l'EPM pourrait susciter des tensions difficiles à gérer pour le personnel.

Enfin, si la capacité d'accueil théorique de l'établissement est de 60 places, l'équipe de direction de l'EPM a attiré l'attention de votre rapporteur pour avis sur l'existence d'un « seuil critique » de 40 détenus. En-deçà, le personnel de l'EPM est en mesure de mettre en œuvre des solutions adaptées à chaque jeune, tout en permettant de développer des travaux en petits groupes contribuant à la resocialisation des mineurs. Au-delà de 40 détenus en revanche, la promiscuité créée par la configuration des lieux et les phénomènes de bandes qui pourraient se développer risqueraient de mettre en échec cette stratégie. A la date de la visite de votre rapporteur pour avis, l'EPM n'avait jamais accueilli plus de 35 détenus à la fois.

L'administration pénitentiaire évalue le coût d'une journée de détention en EPM à 325 euros sur la base d'un taux d'occupation de 100 %. Celui-ci n'était cependant, à la date du 1^{er} juillet 2010, que de 77 %. Les trois quarts du coût d'une journée de détention résultent des coûts de personnels.

Là encore, votre rapporteur pour avis regrette que, près de trois ans après l'ouverture du premier EPM, aucune évaluation ne permette de mesurer la qualité et l'incidence de cette prise en charge renforcée sur le parcours et la réinsertion des mineurs.

L'ouverture des EPM s'est accompagnée de la fermeture concomitante de 383 places de quartiers mineurs, situées dans des établissements pénitentiaires pour adultes. Un programme de rénovation et de mise aux normes des quartiers mineurs permet par ailleurs de disposer d'un maillage territorial des places d'hébergement répondant au souci de maintien des liens familiaux. Actuellement, il existe 43 quartiers mineurs répartis sur l'ensemble du territoire, susceptibles d'accueillir entre un et 106 mineurs.

3. Une pression exercée sur les structures d'hébergement traditionnelles et des mesures de milieu ouvert

Plusieurs personnes entendues par votre rapporteur pour avis craignent que, dans le contexte budgétaire qui est imposé à l'heure actuelle à la PJJ, la concentration de moyens importants au profit des CEF et des EPM s'effectue au détriment des structures d'hébergement « traditionnelles » et des mesures de milieu ouvert.

Mme Catherine Sultan, présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, a attiré l'attention sur le fait que les mineurs délinquants faisant l'objet d'une mesure de placement décidée par un juge des enfants n'avaient pas tous vocation à être accueillis en CER ou en CEF, et que les foyers d'hébergement traditionnels, dont beaucoup disposent d'un savoir-faire ancien et de qualité, offraient des modes de prise en charge adaptés au profil de nombreux mineurs suivis au pénal. Or, plusieurs de ces foyers sont aujourd'hui menacés de fermeture.

Mme Fabienne Quiriau, directeur général adjoint de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE), s'est quant à elle inquiétée de la baisse des crédits dédiés au financement des mesures d'investigation et des réparations pénales :

- s'agissant de l'investigation, la PJJ a engagé une réforme qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2011. La mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) se substituera aux enquêtes sociales et aux investigations d'orientation éducative, tandis que le recueil de renseignements socio-éducatifs continuera à être exercé dans le seul cadre de l'article 12 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. En dépit du rôle essentiel de l'investigation dans la décision des magistrats, les crédits proposés pour la mise en œuvre de l'investigation dans le PLF 2011 seront affectés en 2011 par la baisse générale de 5% des crédits de fonctionnement ;

- la réparation pénale présentant de bons résultats en matière de prévention de la récidive, de nouvelles normes ont récemment été élaborées par la PJJ, devant conduire à terme à une diminution du nombre de mineurs pris en charge par un travailleur social et par une revalorisation du financement de ces mesures. Pourtant, les représentants de la CNAPE se sont inquiétés de la baisse des crédits alloués en 2011 aux réparations pénales exécutées par le service associatif habilité. Ils ont fait valoir que le nombre de mesures pris en compte dans le PLF 2011 (9.772) ne correspondait pas au nombre de mesures réellement exécutées par les associations (10.332) : de ce fait, les crédits alloués au secteur associatif habilité pour la mise en œuvre des mesures de réparation pénale diminueraient de 5,73% en 2011.

Par ailleurs, M. Francis Bahans, directeur général adjoint de Citoyens et Justice, s'est inquiété de la baisse du volume des réparations pénales confiées au secteur associatif, corrélativement à la mise en œuvre des nouvelles normes, ce qui risque de fragiliser un certain nombre de services disposant pourtant d'un savoir-faire établi.

Interrogée sur ces points par votre rapporteur pour avis, la DPJJ a rappelé qu'elle avait engagé en 2008 un programme de restructurations visant à augmenter la capacité moyenne des établissements en concentrant les moyens sur un nombre réduit de structures. En 2009, dix établissements de petite capacité ou sous-utilisés ont donc été fermés, sans que, pour autant, le nombre total de places offertes aux magistrats ne diminue, si ce n'est de façon provisoire, grâce au programme d'agrandissement et de mise aux normes d'autres foyers mené en parallèle. S'agissant de l'investigation, la DPJJ est contrainte par la décision d'appliquer une réduction de 5% à la quasi-totalité de ses crédits de fonctionnement. Enfin, la DPJJ fait valoir que les crédits consacrés aux mesures de réparation pénale ont été établis à partir d'une hypothèse d'activité pour 2011. En tout état de cause, l'ensemble des mesures ordonnées par l'autorité judiciaire seront exécutées et financées.

D. UNE PRISE EN CHARGE DES MINEURS EN DANGER ET DES JEUNES MAJEURS DÉSORMAIS CONFIEE AUX SEULS CONSEILS GÉNÉRAUX

1. Une augmentation du nombre de mineurs en danger suivis par un juge des enfants

Le nombre de nouveaux mineurs en danger dont ont été saisis les juges des enfants en 2009 a augmenté de 0,9% par rapport à 2008, stoppant ainsi la tendance à la baisse constatée les années précédentes. Dans deux tiers des cas, le parquet est à l'origine de la saisine du juge des enfants. Parmi les nouveaux mineurs suivis au civil, 30% ont moins de sept ans et 62% ont moins de treize ans.

La plupart du temps, un mineur en danger fait l'objet de mesures de protection et d'un accompagnement éducatif pouvant durer plusieurs années : à la fin de l'année 2009, 213.512 mineurs étaient ainsi suivis en assistance éducative par un juge des enfants. 323.000 mesures ont été prononcées en 2008 (mesures nouvelles et mesures renouvelées confondues).

2. Des incidences budgétaires insuffisamment évaluées

Lorsque la commission d'enquête sénatoriale sur la délinquance des mineurs avait préconisé, en juin 2002, le recentrage de la PJJ sur la prise en charge des seuls mineurs délinquants (voir *supra*), elle avait considéré que, « *selon les règles fondatrices de la décentralisation, ce transfert de compétences [devrait] s'accompagner des transferts de moyens correspondants* »¹.

L'article 27 de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance a créé un **fonds national de financement de la protection de l'enfance** au sein de la caisse nationale des allocations familiales, destiné à

¹ *Rapport précité, page 186.*

compenser les charges résultant pour les départements de l'extension de leur compétence en matière de protection sociale et d'aide sociale à l'enfance¹. Au terme d'une procédure juridictionnelle engagée par l'Assemblée des départements de France², le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 30 décembre 2009, a enjoint à l'Etat de publier dans un délai de quatre mois le décret créant le Fonds national de financement de la protection de l'enfance prévu par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Celui-ci a été créé par un décret n°2010-497 du 17 mai 2010. Ce fonds est aujourd'hui opérationnel.

Dans son rapport thématique consacré à la protection de l'enfance, la Cour des comptes a quant à elle adopté un regard critique sur le volet financier de la disparition de l'intervention de la PJJ au civil : « *pour compenser ce retrait, les juges des enfants seront conduits à confier à l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou au secteur associatif un nombre croissant de mesures : le département deviendra l'unique financeur des prises en charge, l'Etat conservant le financement des mesures d'investigations judiciaires. **La charge financière qui en découle, variable selon les départements, n'a pas été évaluée [...]. Si l'on ne peut que prendre acte d'une orientation confirmée dans les lois de finances, ses modalités, qui n'ont pas respecté le principe d'expérimentation prévu par la loi du 13 août 2004, restent critiquables*** »³.

3. La fin programmée de la protection judiciaire des jeunes majeurs

Depuis l'abaissement de l'âge de la majorité, les jeunes majeurs (de 18 à 21 ans) peuvent bénéficier d'un double régime de protection, sur le fondement d'une décision du juge des enfants (décret du 18 février 1975) ou du président du conseil général (article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles).

Jusqu'en 2005, les juridictions et les services de la PJJ avaient une pratique extensive du dispositif de protection judiciaire. La pertinence de cette prise en charge prêtait à discussion car en l'espèce, l'intervention du juge n'apparaissait plus justifiée, comme pour les mineurs en danger, par l'atteinte portée aux prérogatives des titulaires de l'autorité parentale. En 2005, la PJJ a

¹ Le champ de cette loi du 5 mars 2007 est beaucoup plus large que la seule question de la mise en œuvre des mesures judiciaires de protection. Il concerne notamment la création des observatoires départementaux de la protection de l'enfance et des cellules de recueil, de traitement et d'évaluation d'informations.

² Pendant trois ans, le Gouvernement n'a pas souhaité mettre en œuvre les mesures réglementaires nécessaires à la création de ce fonds. Ce dernier considérait en effet que, la compétence des départements en matière de protection de l'enfance ayant été affirmée dès les lois de décentralisation de 1982-1983, la PJJ avait jusqu'alors pris en charge des mesures qui auraient dû être financées par les départements. En outre, la PJJ faisait valoir que le coût de son activité au civil - environ 90 millions d'euros en 2008 (contre 111 millions d'euros en 2007) - représentait à peine 1,51 % du montant total des dépenses consacrées par l'ensemble des départements à l'aide sociale à l'enfance en 2007.

³ Cour des comptes, rapport précité, pages 49-50.

décidé de réduire les prises en charge de jeunes majeurs qu'elle finançait. De leur côté, les départements ont continué à prendre en charge des jeunes majeurs sans qu'un véritable effet de transfert puisse être enregistré¹.

Dans le cadre du recentrage des missions de la PJJ sur les mineurs ayant commis des actes de délinquance, le PLF 2011 prévoit **l'extinction des prises en charge jeunes majeurs financées par la PJJ**. De plus, la procédure pour l'abrogation du décret n° 75-96 du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre de la protection judiciaire des jeunes majeurs a été engagée.

Parallèlement, au cours de l'année 2009, le Haut-Commissaire à la Jeunesse a proposé de réformer les mesures existantes et de créer une mesure de protection en faveur des jeunes majeurs complémentaire à la mesure de protection administrative « jeune majeur » financée par les départements. Cette mesure serait accessible à tous les jeunes sans ressources et sans soutien familial, qu'ils aient ou non fait l'objet d'une mesure éducative ou de protection judiciaire ou administrative pendant leur minorité.

Il convient de noter que l'extinction de la prise en charge des jeunes majeurs par la PJJ **ne concerne que les adolescents qui étaient suivis par la PJJ au civil**. Les jeunes suivis au pénal peuvent en revanche continuer à faire l'objet d'une prise en charge par la PJJ après leur majorité dans certaines conditions : d'une part, les sursis avec mise à l'épreuve peuvent perdurer au-delà de la majorité légale ; d'autre part, l'article 16 *bis* de l'ordonnance du 2 février 1945 permet aux juridictions pour enfants d'ordonner la poursuite du placement d'un mineur, au-delà de sa majorité, si celui-ci en fait la demande. Ainsi, au 31 décembre 2009, 34% des jeunes bénéficiant d'une prise en charge au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante avaient plus de 18 ans.

Néanmoins, la commission présidée par M. André Varinard a préconisé la suppression de ces dernières dispositions, tout en optant pour la possibilité de prolonger les mesures de placement et de milieu ouvert pendant un an au-delà de la majorité².

4. Une clarification qui ne tient pas compte de la diversité des situations individuelles de certains mineurs

Au cours de ses auditions, votre rapporteur pour avis a constaté que le recentrage de la PJJ sur la prise en charge des mineurs délinquants ne faisait plus l'objet de contestations dans son principe. Toutefois, cette orientation, accompagnée d'une diminution générale des crédits depuis trois ans, a été qualifiée par plusieurs intervenants de « *brutale* » et « *sans nuances* ».

¹ Cour des comptes, rapport précité, page 30.

² « Adapter la justice pénale des mineurs. Entre modifications raisonnables et innovations fondamentales : 70 propositions », rapport de la commission présidée par le recteur André Varinard, La Documentation française, pages 171-172.

En effet, la frontière séparant mineurs délinquants et mineurs en danger est souvent ténue. Selon les plus récentes informations communiquées par la DPJJ, 15% des mineurs délinquants pris en charge par la PJJ avaient précédemment été suivis par un juge des enfants au titre de la protection de l'enfance en danger. Toutefois, comme l'a admis M. Damien Mulliez, sous-directeur des missions de protection judiciaire et d'éducation à la DPJJ, une part importante de mineurs délinquants présentent des parcours qui pourraient ou auraient pu justifier un suivi en assistance éducative.

Comme l'ont observé les représentants de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE) entendus par votre rapporteur pour avis, en matière pénale et s'agissant d'adolescents aux parcours fragilisés, la réponse répressive doit nécessairement être combinée avec une action éducative inscrite dans la durée. Si, dans certains cas, la prise en charge du mineur peut être assurée par les services de l'aide sociale à l'enfance des conseils généraux, **certains mineurs particulièrement fragiles devraient continuer à pouvoir être suivis, au civil, par les services les ayant initialement pris en charge au titre d'une mesure pénale.** Mme Catherine Sultan, présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, a ainsi attiré l'attention sur l'importance des relations de confiance qui pouvaient se nouer entre un mineur très fragilisé et un éducateur. Pour cette raison, elle a plaidé pour que des crédits soient réservés afin de financer, à titre exceptionnel, la continuité de la prise en charge de tels mineurs qui, selon ses propres termes, « *ne peuvent pas passer d'une case à l'autre* ».

5. Un renforcement indispensable des dispositifs de concertation entre la PJJ et les conseils généraux

Dès lors que les conseils généraux se voient confier la mise en œuvre de l'intégralité des mesures de protection prescrites par les juges des enfants, il appartient à la PJJ, en tant que responsable de la coordination de l'ensemble des acteurs de la justice des mineurs, de veiller à la bonne articulation entre les différentes prises en charge des mineurs, afin que les décisions des magistrats au profit des mineurs en danger puissent être mises en œuvre sans délai et sans mettre en difficulté les finances des conseils généraux.

Une circulaire d'orientation relative au rôle de l'institution judiciaire dans la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance, datée du 6 mai 2010, a précisé les modalités de participation de l'institution judiciaire à la définition de la politique de protection de l'enfance. La DPJJ devra notamment définir une politique d'habilitation en concertation avec les juridictions et les conseils généraux.

De même, la participation des juridictions et des services territoriaux de la PJJ à l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale, aux observatoires départementaux et aux cellules de recueil des informations préoccupantes contribue à la définition d'une politique coordonnée de la protection de l'enfance aux côtés des conseils généraux.

Enfin, la politique d'audit (voir *infra*) engagée par les directions interrégionales de la PJJ associe les conseils généraux qui le souhaitent. Des audits de structures relevant à la fois du conseil général et de la PJJ sont ainsi menés conjointement. 24 conventions ont été signées à cet effet entre l'Etat et les conseils généraux, 20 autres sont en cours de négociation.

Votre commission estime que la mise en œuvre de dispositifs visant à mieux articuler les actions de l'autorité judiciaire, des services territoriaux de la PJJ et des services d'aide sociale à l'enfance doivent être encouragés.

En effet, de grandes disparités demeurent dans l'exécution des mesures judiciaires de protection par les services d'aide sociale à l'enfance. Dans son rapport précité de septembre 2009, la Cour des comptes a souhaité **que l'Etat soit plus attentif aux conditions dans lesquelles les décisions des juges des enfants sont exécutées**. En effet, elle a pu constater au cours de son enquête que, si certains ressorts ou départements avaient mis en place des dispositifs systématiques de suivi des délais d'exécution, un certain nombre de situations difficiles avaient néanmoins été identifiées. La Cour relève par exemple qu'à Auxerre, le délai de prise en charge des mesures de milieu ouvert s'élevait, lors de sa visite, à trois mois en moyenne et que certains placements au foyer de l'enfance n'avaient été exécutés que six mois après la décision judiciaire.

Ces observations rendent d'autant plus urgente la mise en place de mécanismes de régulation adaptés. En outre, la Cour estime qu'il pourrait être souhaitable de tirer les conséquences de délais excessifs de prise en charge en aménageant la faculté, pour les services de l'Etat, de se substituer au département dans l'exécution des mesures, la charge financière restant à ce dernier¹. Mme Mireille Gaüzere, directrice-adjointe de la PJJ, a indiqué à votre rapporteur pour avis qu'un tel mécanisme de substitution paraissait difficile à mettre en œuvre et qu'il convenait de privilégier la qualité des articulations.

II. DES RÉFORMES D'AMPLEUR DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

Depuis plusieurs années, la PJJ s'est engagée dans une démarche de modernisation qui se traduit par une profonde évolution de son organisation et de ses métiers. La mise en œuvre de cette démarche a été effectuée dans un contexte budgétaire contraint : **sur la période 2008-2011, une part importante des réductions budgétaires a été portée par les fonctions « support », qui ont subi une baisse de crédits de 18% sur trois ans.**

¹ Cour des comptes, rapport précité, pages 122-123.

A. UNE RÉORGANISATION DES SERVICES

1. Des restructurations territoriales

La PJJ s'est engagée dans un mouvement tendant à adapter ses structures déconcentrées à des territoires reconnus pertinents au regard de ses missions.

Dans un rapport daté de juillet 2003, la Cour des comptes avait noté que le maillage du territoire (15 directions régionales et 100 directions départementales) était peu compatible avec les moyens disponibles et avait contesté l'utilité de maintenir dans tous les départements une direction de plein exercice.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, les 15 directions régionales ont cédé la place à **9 directions interrégionales (DIR)**, qui coïncident désormais avec les directions interrégionales des services pénitentiaires¹. 130 personnes ont été affectées par cette restructuration, pour lesquelles un plan personnalisé d'accompagnement ainsi qu'une prime de restructuration ont été mis en place².

Cette réorganisation a été prolongée par l'adaptation de l'organisation infrarégionale, le but étant de regrouper plusieurs départements sous l'autorité d'un même directeur au sein d'un territoire considéré comme pertinent au regard des missions de la PJJ – la pertinence d'un territoire s'évaluant en fonction de la capacité de la direction territoriale à disposer au mieux des dispositifs existants en matière de santé et d'insertion scolaire et professionnelle, mais également à garantir une bonne mise en œuvre des politiques publiques en matière de protection de l'enfance et de prévention de la délinquance.

Au 1^{er} septembre 2010, la DPJJ comptait 63 directions territoriales (outre-mer inclus). En 2011, seule **une cinquantaine de directions territoriales** devraient subsister.

Ce mouvement de réorganisation de la PJJ a permis de mutualiser les moyens administratifs et d'encadrement et ainsi de maintenir les effectifs dédiés aux fonctions éducatives dans un contexte de réduction des emplois.

La diminution du nombre de services déconcentrés a ainsi eu pour corollaire :

- une baisse de 5% des surfaces utilisées ;
- une diminution des effectifs affectés dans les services déconcentrés, qui passent de 1.447 ETPT en 2007 à 1.173 en 2012 (ce qui correspond à une baisse de 274 ETPT, soit une baisse d'effectifs de 19%) ;
- enfin, une diminution corrélative des crédits de fonctionnement, permettant d'économiser 2,5 millions d'euros sur la période 2007-2012.

¹ A une exception près : les départements situés en région Champagne-Ardenne relèvent de la zone grand-est pour la DIRPJJ et de la zone Centre pour la DISP.

² Par ailleurs, afin d'unifier la carte des pôles territoriaux de formation (PTF) avec celle des nouvelles DIR, deux PTF ont été supprimés à Orléans et Rouen et un PTF a été créé à Bordeaux.

2. Une restructuration des établissements qui s'accompagne de la mise en œuvre d'une réponse éducative renforcée

Parallèlement à la mise en œuvre du décret n° 2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la PJJ, qui a regroupé l'ensemble des structures de placement relevant du secteur public en deux catégories d'établissements : le centre éducatif fermé et l'établissement de placement éducatif (EPE), la PJJ a entrepris de rationaliser son réseau d'établissements et de renforcer la prise en charge éducative apportée aux mineurs par l'adoption des principes suivants :

- d'une part, **la capacité d'accueil des structures d'hébergement de la PJJ ne doit pas être inférieure à 12 places**, ce qui a conduit cette dernière à engager un programme de restructuration tendant à augmenter la capacité d'accueil de certains établissements tout en fermant les structures qui paraissaient inadaptées ou sous-utilisées ;

- d'autre part, **le nombre d'éducateurs par structure est progressivement porté de 12 à 14**, afin d'améliorer la qualité de la prise en charge par la mise en œuvre d'activités de jour pour l'ensemble des mineurs accueillis.

3. Des marges de manœuvre budgétaires désormais limitées

L'accent mis par la PJJ sur le renforcement de la prise en charge éducative des mineurs qui lui sont confiés a ainsi été permis par l'imputation de la quasi-totalité des réductions budgétaires sur les fonctions « support », par la fin des prises en charge au civil et par un effort de rationalisation de l'offre sur l'ensemble du territoire.

Aujourd'hui, ce mouvement semble atteindre ses limites : **toute nouvelle baisse de crédits risquerait d'affecter le taux d'encadrement des mineurs et la qualité de leur prise en charge.**

En effet, s'agissant de la mise en œuvre des mesures de milieu ouvert, un éducateur prend d'ores et déjà en charge 25,1 mineurs, ce qui est au-delà de la cible fixée, qui est de 25 mineurs par éducateur exerçant en milieu ouvert. En foyer, la masse salariale représente l'essentiel des dépenses des structures d'hébergement. De ce fait, une diminution des crédits de fonctionnement qui leur sont affectés ne réduit qu'à la marge le coût de la prise en charge. L'amélioration des taux d'occupation de ces structures constitue aujourd'hui l'unique levier de maîtrise des coûts.

Dans un contexte d'augmentation tendancielle de la population pénale, **voire commission souhaite que les crédits affectés à la PJJ fasse désormais l'objet d'une stabilisation**, au risque de voir se développer un « effet de ciseaux » particulièrement préjudiciable à la qualité de la prise en charge des mineurs délinquants, et, à terme, à l'objectif de prévention de la délinquance juvénile qui constitue pourtant une des priorités des pouvoirs publics.

B. UNE MODERNISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA FORMATION

1. Une diversification des modes de recrutement

L'administration de la PJJ a diversifié les modes de recrutement de ses agents afin de privilégier l'expérience et la motivation pour le travail social plutôt que les connaissances théoriques de candidats surdiplômés.

Trois nouveaux modes de recrutement ont été mis en place : des concours « de troisième voie » et concours sur titres, une validation des acquis professionnels, ainsi qu'un recours aux contractuels.

*** un bilan en demi-teinte des concours « de troisième voie » et des concours sur titres**

S'agissant des éducateurs, la DPJJ a introduit en 2004, d'une part, un concours dit « de troisième voie » réservé à des candidats disposant d'une expérience professionnelle dans les domaines éducatif, culturel ou sportif, et, d'autre part, un concours sur titres réservé aux titulaires du diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé (DEES).

Six ans après l'introduction de ces modes de recrutement, le nombre d'inscrits à ces deux concours demeure limité. De plus, les résultats enregistrés témoignent des difficultés à recruter des candidats répondant aux compétences requises. Au regard de ces résultats, la DPJJ tente depuis 2007 d'améliorer la publicité de ses concours en ciblant davantage les annonces auprès d'un public proche des métiers recherchés. Par ailleurs, il semble que ces lauréats privilégient l'affectation géographique et n'hésitent pas à renoncer au bénéfice du concours lorsque les postes proposés ne correspondent pas à leurs souhaits. La mise en place en 2010 d'une procédure recensant préalablement leurs vœux géographiques n'a pas permis d'enrayer ce phénomène.

Les concours de troisième voie et sur titres ont toutefois permis de recruter, entre 2006 et 2010, 334 éducateurs (soit plus de 28% des recrutements, hors liste d'aptitude et examen professionnel).

S'agissant des directeurs, un concours « de troisième voie » a été mis en place en 2005. Si cette voie de recrutement ne concerne qu'un nombre restreint de candidats¹, il est toutefois possible d'observer que les résultats sont mitigés et le niveau des candidats généralement moyen.

*** la validation des acquis professionnels**

Dans le cadre de l'examen professionnel, la validation des acquis professionnels permet aux agents techniques d'éducation et adjoints techniques de devenir éducateurs.

¹ Un poste offert en 2005, 2 en 2006, 3 en 2007, 5 en 2008, et 2 en 2009 et 2010.

Par ailleurs, le concours externe sur épreuves d'éducateur prévoit également la reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP) en équivalence des conditions de titres ou diplômes. Le nombre de demandes de REP est toutefois en baisse régulière (104 demandes en 2007, 50 en 2009), bien qu'il offre une réelle opportunité pour les candidats ayant une expérience de terrain.

*** le recours aux contractuels**

En 2003, la DPJJ a obtenu l'autorisation de recruter 10% de ses effectifs budgétaires en personnels sous contrat pour des durées maximales de trois ans renouvelables une fois. Cette souplesse permet notamment aux foyers de pallier les effets des vacances durables de postes. Pour l'année 2010, le plafond d'emplois de contractuels a été fixé à 1.221,5 ETPT.

Les recrutements organisés en 2010 ont permis à 77 contractuels assurant des missions d'éducateurs d'être intégrés dans le corps des éducateurs, ce qui représente plus d'un tiers des recrutements.

2. L'évolution des statuts et des régimes indemnitaires envisagée en 2011

*** les réformes statutaires**

La réforme du statut de la filière de direction a été mise en œuvre avec la publication de deux décrets, le 24 mai 2005, portant statut particulier du corps des directeurs des services de la PJJ et relatifs aux statuts d'emplois des directeurs territoriaux et des directeurs fonctionnels de la PJJ. En 2008, la DPJJ a entrepris de réexaminer ce statut afin, notamment, de l'adapter aux évolutions de l'organisation territoriale de ses services déconcentrés. Outre la répartition des emplois de directeurs fonctionnels en trois groupes, le nouveau statut prévoit de réduire la période de détachement dans un emploi fonctionnel à trois ans maximum (renouvelables une fois dans les mêmes fonctions et sur le même emploi). Par ailleurs, afin de prendre en compte l'allongement des carrières, un parcours de carrière sera établi pour les directeurs sous statut d'emploi. Parallèlement, les échelons de fin de grille seront revalorisés afin de mettre en place des fins de carrière attractives. Cette réforme devrait entrer en vigueur au début de l'année 2011.

Par ailleurs, le corps des infirmiers de la PJJ devrait être intégré dans le corps interministériel des infirmiers de l'Etat, ce qui permettrait aux infirmiers de la PJJ de passer d'une grille indiciaire structurée en trois grades à une grille indiciaire structurée en deux grades. Cette intégration présente également l'intérêt de s'inscrire dans la politique interministérielle de rapprochement des corps qui remplissent des missions voisines et de résorption des petits corps.

*** les réformes indemnitaires envisagées en 2011 :**

- une revalorisation du régime indemnitaire des psychologues, afin de compenser l'augmentation de leur temps de présence dans les structures dans le cadre du passage à l'aménagement et réduction du temps de travail. En outre, cette revalorisation accompagnera la mise en place de la nouvelle mesure judiciaire d'investigation éducative, destinée à renforcer le rôle d'aide à la décision des magistrats (voir *supra*) ;

- une revalorisation, d'un montant de 500 euros annuels, du régime indemnitaire des assistants de service social et des conseils techniques de service social devrait voir le jour en 2011 ;

- enfin, la PJJ poursuivra en 2011 la mise en place du régime indemnitaire des responsables d'unité éducative (RUE)¹.

3. Une réforme de la formation

La diversification des recrutements et l'évolution des missions confiées à la PJJ doivent permettre de trouver une meilleure adéquation entre les profils recrutés et les prises en charge de publics multiples et difficiles. Cela suppose une individualisation plus poussée des parcours de formation, notamment pour les personnes recrutées par la troisième voie ou après reconnaissance des acquis de l'expérience, qui ont besoin avant tout d'une formation d'adaptation.

a) L'école nationale de protection de la jeunesse (ENPJJ)

L'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), ouverte à Roubaix en octobre 2008, assure la prise en charge des formations statutaires des éducateurs et des directeurs de service.

Les enseignements sont dispensés en respectant trois modalités pédagogiques que sont l'alternance, le parcours individualisé et la pluri-professionnalité :

- en plus des formations théoriques dispensés à l'ENPJJ, les élèves sont placés en stage dans des unités afin d'être mis en situation opérationnelle à chaque étape de leur progression ;

- les formations sont adaptées aux parcours antérieurs des stagiaires ;

¹ Cette nouvelle fonction de cadre intermédiaire, mise en place en 2010 et complémentaire de celle de directeur de service, est désormais assurée par les directeurs de service responsables d'une unité éducative et par les chefs de services éducatifs fonctionnels, les professeurs techniques et les conseillers techniques de service social qui le souhaitent. Chaque unité d'un établissement (qui doit en comporter au moins deux) est ainsi placée sous les ordres d'un RUE, l'établissement étant quant à lui dirigé par un directeur de service. Le directeur est responsable du pilotage de la structure tandis que le RUE se concentre sur l'encadrement des équipes éducatives. Au 1er septembre 2010, 253 RUE (sur les 380 à recruter) étaient en fonctions.

- enfin, les formations communes aux différents corps sont privilégiées, afin d'améliorer l'efficacité de la prise en charge pluridisciplinaire des mineurs délinquants.

En 2009, l'école a dispensé 123.031 journées de formation statutaire pour un effectif global de 1.315 stagiaires.

Par ailleurs, elle a dispensé 2.235 journées de formation continue, qui ont bénéficié à 661 agents, tandis que les pôles territoriaux de formation ont dispensé 27.731 journées de formation continue à 4.489 agents.

Enfin, l'ENPJJ a mis en place une classe préparatoire intégrée pouvant préparer 21 jeunes remplissant les conditions pour s'inscrire au concours d'éducateur 2010. Les résultats obtenus en 2010 confirment la tendance de l'année précédente : 20 candidats ont été admissibles et 9 d'entre eux ont été admis au concours d'éducateur 2010.

Prochainement, l'ENPJJ proposera des formations aux magistrats intervenant dans le domaine de la justice des mineurs. Ces formations pourront être ouvertes aux avocats, par le biais du Conseil national des barreaux.

b) La réforme de la formation des éducateurs et des directeurs

La DPJJ a entrepris, conformément aux orientations données par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique à la suite du rapport de Raymond-François Le Bris sur la formation initiale des agents de l'État¹, de modifier la formation initiale des éducateurs (recrutés à bac +2). Désormais, la formation à l'ENPJJ, d'une durée d'un an, sera suivie de six mois dans un service, période au cours de laquelle les éducateurs stagiaires seront placés en situation de prise en charge des mineurs et suivis par un tuteur. La durée de la formation initiale passera ainsi de 24 à 18 mois. Un bilan de positionnement permettant de tenir compte du passé académique et professionnel du stagiaire sera mis en place, afin de supprimer les redondances avec les enseignements qu'il aurait préalablement suivis. Enfin, l'apprentissage opérationnel sera développé dans le cadre de stages pratiques organisés durant la première année de formation, avant que n'intervienne une période de pré-affectation de six mois consécutifs dans un poste que l'éducateur stagiaire aura vocation à conserver dans le cadre de son affectation définitive.

Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, M. Eric Corsin, représentant du syndicat SNPES-PJJ-FSU, s'est inquiété des conséquences de cette réduction du temps de formation initiale des éducateurs, craignant, dans la mesure où celle-ci ne s'accompagne pas d'un relèvement des exigences de qualification au concours, qu'elle aboutisse à une dégradation de la qualité des prises en charge.

¹ « Propositions pour une réforme de la formation des agents de l'Etat », rapport remis en décembre 2008.

Par ailleurs, la DPJJ propose de modifier la formation des directeurs des services de la PJJ (recrutés à bac +3) selon des modalités similaires : réduction de la durée de la formation (18 mois), application du principe de l'alternance, période de pré-affectation. Toutefois, contrairement à la formation des éducateurs, le rang de classement final serait supprimé pour les directeurs et pourrait être remplacé par un croisement entre les vœux des stagiaires et ceux de l'employeur. Cette réforme serait applicable aux promotions entrant en formation en 2012.

4. Un renforcement du dialogue social rendu nécessaire par l'évolution des missions de la PJJ

La mise en œuvre des orientations du projet stratégique national 2008-2011 de la PJJ et les réorganisations engagées dans le cadre de la RGPP ont rendu nécessaire un renforcement du dialogue social à la PJJ :

- la DPJJ s'efforce tout d'abord de développer les instances de concertation. En 2009, 7 CTP centraux, 43 réunions bilatérales et 5 réunions multilatérales ont eu lieu. Au premier semestre 2010, 5 CTP centraux et 40 réunions ont eu lieu avec les organisations syndicales, dont 8 réunions multilatérales. 9 réunions de groupes de travail sur l'évolution des statuts des infirmiers, des psychologues et des assistants de service social ou sur la mise en place d'observatoires des relations sociales et des conditions de travail ont été tenues avec des représentants du personnel. Plusieurs CTP ont fait l'objet d'un boycott par les organisations syndicales ;

- depuis février 2010, la DPJJ expérimente dans deux DIR la mise en place d'observatoires des relations sociales et des conditions de travail, destinés à prendre en compte les difficultés rencontrées par les agents des services déconcentrés en matière d'organisation et de conditions de travail ;

- par ailleurs, la DPJJ participe à l'élaboration d'une charte du dialogue social ministérielle et souhaite développer avec les organisations syndicales des pratiques de contractualisation, notamment locales ;

- une concertation a été engagée au niveau national sur le recrutement et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées, ainsi que sur les moyens accordés aux organisations syndicales en matière de nouvelles technologies de l'information et de la communication ;

- enfin, la DPJJ met en place un plan pluriannuel de formations de deux jours destinées aux 192 élus des CTP interrégionaux (notions budgétaires liées à la LOLF, gestion prévisionnelle des ressources humaines).

Le recentrage au pénal de la PJJ a suscité de nombreux débats avec les organisations syndicales. Les représentants syndicaux rencontrés par votre rapporteur pour avis lui ont notamment fait part de leurs vives inquiétudes quant aux incidences de la baisse continue des moyens alloués à la PJJ sur la qualité de la prise en charge, ainsi que sur l'insuffisante évolution des statuts

des personnels. Ils ont par ailleurs exprimé le sentiment que la PJJ, qu'ils ont qualifiée d' « enfant délaissé » du ministère de la Justice, ne bénéficiait pas de perspectives d'évolution claires ni d'une attention suffisante de la part des pouvoirs publics.

C. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION

La DPJJ, qui s'est vu reconnaître un rôle central dans la coordination de l'ensemble des acteurs de la justice des mineurs, a inscrit le contrôle, l'audit et l'évaluation parmi les axes de son projet stratégique national 2008-2011, afin de garantir l'aide à la décision des magistrats et la qualité de la prise en charge.

Dans son rapport thématique consacré à la protection de l'enfance, la Cour des comptes constatait que « *les rares contrôles d'établissements et services [réalisés par la PJJ] restent centrés sur le secteur public, de moins en moins impliqué dans la prise en charge des mineurs en danger. Ainsi, entre 2002 et 2007, 70 % des 39 contrôles de l'inspection concernaient des établissements du secteur public. Au rythme actuel, un établissement du secteur associatif sera contrôlé en moyenne tous les vingt-six ans. Seule la DRPJJ du Centre est particulièrement engagée dans la démarche, en termes de méthodologie notamment, mais selon un rythme qui reste insuffisant (6 contrôles annuels pour 128 structures). La plupart de ces contrôles portent sur les établissements d'hébergement : les services de milieu ouvert sont rarement contrôlés. Le contrôle est lié le plus souvent à un incident, à une situation financière dégradée ou à la demande d'un tiers, notamment le département* »¹. Aussi la Cour a-t-elle salué la décision prise par la DPJJ de renforcer en son sein la pratique du contrôle.

Depuis septembre 2008, la DPJJ s'est ainsi progressivement dotée d'une force d'audit : au 1^{er} septembre 2010, 72 auditeurs territoriaux avaient été recrutés et formés.

Organisées au niveau interrégional, les équipes d'audit ont vocation à intervenir dans les 1.600 établissements et services d'investigation, de milieu ouvert, de placement et d'insertion de la PJJ, qu'ils relèvent du secteur public ou du secteur associatif habilité. L'objectif est **de les auditer au moins une fois tous les cinq ans**, ce qui représente une amélioration notable – ces services n'étaient auparavant contrôlés en moyenne que tous les trente ans.

L'audit a pour but de contrôler la bonne mise en œuvre des pratiques éducatives, d'identifier les bonnes pratiques et de fournir aux magistrats une base d'information sur les projets pédagogiques de chaque établissement et leur adéquation au profil des mineurs qu'ils souhaitent y placer.

En 2009, 110 audits ont été effectués. Deux tiers de ces audits ont concerné des établissements et services du secteur associatif habilité.

¹ Rapport précité, page 94.

La création du service d'audit central national (SACN), en avril 2010, complète le dispositif. A terme, ce service sera composé de huit agents, chargés d'auditer les DIR et l'ENPJJ, ainsi que de coordonner les audits territoriaux des établissements et services du secteur public et du secteur associatif habilité.

Les audits donnent lieu à l'organisation de comités de suivi semestriel dans chaque DIR et au niveau national.

34 audits ont été réalisés conjointement avec les conseils généraux en 2009 (voir *supra*).

III. LA PJJ FACE À L'ÉVOLUTION DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

A. LA PJJ : UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

D'après les informations transmises par le Gouvernement, 70% des mineurs délinquants âgés de moins de 17 ans pris en charge par la PJJ n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui suit la clôture d'une mesure pénale. Toutefois, plusieurs enquêtes ont parallèlement mis en évidence l'existence, au sein de la population pénale mineure, d'un petit nombre d'auteurs d'actes de délinquance répétés, représentant environ 5% des jeunes concernés, qui seraient responsables de près de la moitié des actes de délinquance commis par cette classe d'âge¹. Ce double constat rend indispensable la participation de la PJJ aux politiques de lutte contre la délinquance.

1. Une mission de participation aux politiques de prévention de la délinquance réaffirmée

Le décret n°2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif à la structuration judiciaire des établissements et services du secteur public de la PJJ confie à la PJJ une mission de participation aux politiques publiques visant :

- la coordination des actions de la PJJ avec celles des collectivités publiques en vue d'assurer une meilleure prise en charge des mineurs délinquants ou en danger ;

- l'organisation et la mise en œuvre d'actions de protection de l'enfance et de prévention de la délinquance.

Dans ce cadre, les services territoriaux de la PJJ participent aux dispositifs de prévention de la délinquance réformés par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, et contribuent aux

¹ Voir notamment le rapport de la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs précité, page 24.

actions définies dans les contrats locaux de sécurité (CLS) et les conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD et CISPD).

Par ailleurs, conformément à la circulaire du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance, les services territoriaux de la PJJ contribuent aux plans départementaux de prévention de la délinquance, aux travaux des conseils départementaux de prévention de la délinquance et des comités départementaux de sécurité, et, localement, aux groupes locaux de traitement de la délinquance. En particulier, un certain nombre d'actions à contenu éducatif proposées par les services territoriaux de la PJJ sont désormais financées par le Fonds interministériel de prévention de la délinquance.

Enfin, dans le cadre du plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes du 2 octobre 2009, la PJJ participe à la mise en œuvre des instances tripartites de coordination de la justice des mineurs, destinées à renforcer le suivi des mineurs multirécidivants. Ces instances, qui regroupent représentant du parquet, juge des enfants et directeur du service territorial du milieu ouvert de la PJJ, ont pour but d'adapter les stratégies judiciaires sur un secteur géographique déterminé, afin d'assurer notamment la mise en œuvre effective et rapide des mesures prescrites.

2. La mise en œuvre de partenariats ciblés

En outre, la PJJ participe à la politique de prévention de la délinquance par le biais de partenariats et de dispositifs de concertation avec l'ensemble des acteurs intervenant dans cette matière :

**** des dispositifs anciens de concertation avec les conseils généraux***

La PJJ a tout d'abord et depuis longtemps mis en œuvre des dispositifs de concertation ciblés avec les conseils généraux, responsables de la protection de l'enfance en danger.

Ce partenariat a d'abord été développé dès la fin des années 1980 sur la base d'une démarche dite « de complémentarité » portant sur les thèmes suivants :

- la mise en place de dispositifs d'accueil d'urgence : aujourd'hui, 75 départements bénéficient d'un tel dispositif et 6 ont entamé les démarches nécessaires ;

- la participation à des commissions « parcours » ou « cas difficiles », qui sont des instances de concertation pluridisciplinaires centrées sur la recherche de solutions concrètes à la situation individuelle de jeunes rencontrant de grandes difficultés sur le plan comportemental, scolaire ou psychiatrique. 61 départements ont mis en place de telles instances ;

- enfin, les services de la PJJ sont toujours associés à l'élaboration du volet « enfance » des schémas d'organisation sociale et médico-sociale, 69 sur 87 de ces derniers étant signés conjointement bien que la loi ne l'exige plus.

En outre, les services territoriaux de la PJJ contribuent aux instances créées par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance :

- d'une part, les cellules de recueil des informations préoccupantes. A la fin de l'année 2009, plus de 83% des départements avaient mis en place une telle cellule. La PJJ est signataire de la quasi-totalité des protocoles de création et de fonctionnement de cette instance ;

- d'autre part, les observatoires départementaux de la protection de l'enfance, qui constituent le cadre institutionnel de concertation privilégié pour analyser les problématiques des publics visés ainsi que les besoins de matière de protection de l'enfance, dans le but d'organiser au mieux la prise en charge.

*** un renforcement de la concertation avec les forces de sécurité**

Par ailleurs, la PJJ a développé des dispositifs de partenariat avec les forces de sécurité (police nationale, gendarmerie, police municipale) dans le cadre de la politique des quartiers en difficulté. Outre les concertations organisées dans le cadre du CLSPD et du plan départemental de prévention de la délinquance (voir *supra*), les forces de sécurité participent régulièrement à des actions conjointes de prévention avec des éducateurs de la PJJ, dans le cadre de la sécurité routière, d'activités sportives ou des opérations « Ville Vie Vacances » par exemple. En outre, depuis l'été 2009, il est demandé aux services territoriaux de la PJJ, en liaison avec le procureur de la République, de renforcer leurs échanges avec les forces de sécurité au niveau de 35 quartiers prioritaires ainsi que dans le cadre des actions de lutte contre les violences scolaires décidées par les états-majors départementaux de sécurité.

*** la participation de la PJJ à la « dynamique espoir banlieue »**

La PJJ participe à la mise en œuvre de la « dynamique espoir banlieue », définie par le comité interministériel des villes du 20 juin 2008, à travers trois actions spécifiques :

- la signature de 1.000 contrats CIVIS¹ par an au profit de jeunes suivis par la PJJ, dont 33% pour des jeunes issus de 215 quartiers prioritaires. En 2009, 2.131 contrats ont été signés, dont 473 pour les quartiers prioritaires ;

- la signature de 500 conventions de « parrainage » par an au profit des jeunes suivis par la PJJ, dont 50% pour les jeunes issus de 215 quartiers prioritaires. 334 conventions ont été signées en 2009, dont 120 pour les quartiers prioritaires ;

¹ Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Il vise à organiser les actions nécessaires à la réalisation de leur projet d'insertion dans un emploi durable.

- enfin, la préparation de 25 candidats issus des quartiers prioritaires par an au concours d'éducateur. 36% de ces candidats ont été admis au concours en 2009, 48% en 2010.

** des partenariats ciblés avec l'Éducation nationale*

En-dehors des relations entretenues dans le cadre du fonctionnement de certaines structures de placement (CEF et EPM notamment), la PJJ participe de façon conjointe avec le ministère de l'Éducation nationale à la mise en œuvre d'un certain nombre de projets ciblés.

La PJJ est notamment investie dans le développement et le pilotage des dispositifs relais (classes et ateliers), qui représentent un élément essentiel de la politique de lutte contre l'échec scolaire et la marginalisation sociale des jeunes. En 2009-2010, 444 dispositifs relais se répartissaient en 300 classes et 144 ateliers, permettant une prise en charge de 8.134 élèves. Environ un tiers d'entre eux bénéficiaient d'une mesure éducative administrative ou judiciaire. Dans les classes relais, l'équipe d'encadrement des élèves est constituée d'enseignants de l'Éducation nationale, d'éducateurs du conseil général ou de la PJJ et éventuellement de personnels associatifs. En 2009-2010, ce dispositif concernait 63 agents de la PJJ.

La PJJ est également impliquée dans la création, annoncée au cours de l'été 2010, d'une dizaine d'établissements de réinsertion scolaire (ERS), un personnel d'encadrement et un éducateur de la PJJ ayant vocation à être affectés dans chaque structure. Les difficultés rencontrées dans certains établissements au cours des récentes semaines devraient probablement conduire à une adaptation prochaine de leur cahier des charges.

** la nécessaire amélioration de la prise en charge des mineurs présentant des troubles mentaux*

Bien que le ministère de la Justice ne dispose pas de données chiffrées sur ce point, les jeunes en difficulté confiés à la PJJ au civil ou au pénal présentent souvent des troubles du comportement plus ou moins prégnants qui peuvent nécessiter une prise en charge psychiatrique.

Or, le bilan des relations entre la PJJ et le secteur psychiatrique semble loin d'être satisfaisant, tant en raison d'une **insuffisance de moyens** (manque de services d'hospitalisation psychiatrique suffisamment « contenant » pour accueillir ces enfants ou ces adolescents en crise, manque de services d'hospitalisation pour adolescents, inadéquation des services de psychiatrie générale au suivi de ces jeunes, etc.) que d'une **faiblesse des articulations**. En outre, les services éducatifs se montrent parfois réticents à reprendre ces mineurs après résolution de leur crise psychiatrique, notamment lorsque cette crise a été violente ou spectaculaire ou lorsque le suivi impose la poursuite d'un traitement médicamenteux ou de soins ambulatoires. Seuls quelques départements ou quelques services paraissent avoir trouvé des solutions opérationnelles généralement construites autour de structures conjointes ou de relations personnelles bien établies.

Ces éléments ont conduit la DPJJ à mettre en place une mission d'appui nationale chargée d'étudier de façon plus approfondie les articulations entre PJJ et psychiatrie dans cinq départements sélectionnés pour représenter la diversité des situations sur le territoire national. **Votre rapporteur pour avis regrette que le rapport de ce groupe de travail, annoncé pour janvier 2010, n'ait pas encore été diffusé.**

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2008, cinq centres éducatifs fermés (CEF) ont été dotés de moyens supplémentaires dans le domaine de la santé mentale (voir *supra*).

Dans son rapport remis le 3 décembre 2008, la commission présidée par le recteur Varinard s'est prononcée en faveur de la généralisation de la passation de conventions entre les services de la PJJ et les services de santé mentale, afin de permettre une prise en charge adaptée des mineurs le nécessitant, notamment sous la forme d'une hospitalisation de brève durée. La commission a souhaité qu'un établissement permettant un tel accueil existe au sein de chaque région¹.

B. LA PJJ FACE À LA DÉLINQUANCE DES JEUNES FILLES

1. Une délinquance peu nombreuse mais en augmentation

Une étude récente de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) a attiré l'attention sur l'augmentation importante de la délinquance des jeunes filles au cours des années récentes, qui demeure malgré cela minoritaire au sein de la délinquance des mineurs.

Ainsi, en 2009, un peu moins de 1.175.000 personnes ont été mises en cause pour crimes et délits non routiers, dont 214.612 mineurs au sein desquels on compte 33.316 jeunes filles : ces dernières représentent **2,8% de l'ensemble des personnes mises en cause en 2009**, et **15,5% des mineurs délinquants**.

Or, en 1996, seules 14.251 filles sur un total de 143.824 mineurs délinquants avaient été mises en cause par les services de police et de gendarmerie, soit une proportion inférieure à 10%. Sur cette période, **la hausse du nombre de mineures mises en cause a été régulière**, avec une augmentation moyenne annuelle de 6,8%.

Dans un peu plus de la moitié des cas, ces mineures sont mises en cause pour des atteintes aux biens. Dans un quart des cas, elles le sont pour atteintes volontaires à l'intégrité physique. Enfin, en 2009, plus de 22% des mineurs mis en cause pour vols sans violence étaient des filles.

¹ « Adapter la justice pénale des mineurs. Entre modifications raisonnables et innovations fondamentales : 70 propositions », commission présidée par le recteur André Varinard, La Documentation française, pages 202-204.

Si les violences volontaires continuent à représenter une part minoritaire de la délinquance des jeunes filles, l'ONDRP observe toutefois les tendances suivantes :

- le nombre de filles mises en cause pour violences et menaces (hors vol) a augmenté de plus de 80% sur cinq ans ;

- en particulier, le nombre de filles mises en cause pour violences non crapuleuses a doublé entre 2004 et 2009. La hausse a essentiellement porté sur les violences, mauvais traitements et abandons d'enfants (+136% en cinq ans) et sur les coups et blessures volontaires non mortels sur personnes de plus de 15 ans (+97% sur la même période).

Ce constat a été partagé par la plupart des personnes entendues par M. Jean-Marie Bockel, ancien secrétaire d'Etat à la justice et auteur d'un rapport consacré à la prévention de la délinquance des jeunes¹, qui ont notamment souligné l'augmentation des phénomènes de bandes chez les jeunes filles, dont les comportements tendraient sur ce point à se rapprocher de ceux des garçons. Dans son rapport, M. Jean-Marie Bockel a préconisé la mise en œuvre d'une politique de prévention et d'action spécifiquement ciblée sur les bandes de filles.

2. Une nécessaire adaptation de la prise en charge en structure d'hébergement et en détention

Parce qu'elles représentent une part minoritaire de l'ensemble des jeunes confiés à la PJJ, la prise en charge des mineures délinquantes nécessite un certain nombre d'adaptations, particulièrement en CEF et en détention.

Le nombre de mineures placées en CEF est très faible et très variable. De ce fait, un seul centre s'est spécialisé dans l'accueil de jeunes filles délinquantes – il s'agit du CEF de Doudeville (Seine-Maritime), que votre rapporteur pour avis a visité (voir *supra*). Du fait du faible nombre de mineures placées, ce centre accueille des jeunes filles provenant de l'ensemble du territoire national, outre-mer inclus, ce qui ne facilite pas les relations avec les familles. Par ailleurs, une dizaine de CEF sont mixtes, sous réserve de pouvoir héberger au moins deux ou trois jeunes filles en même temps. La plupart de ces centres comportent des aires distinctes, avec des chambres réservées aux jeunes filles.

La détention des filles mineures obéit quant à elle en théorie à un double impératif : d'une part, une incarcération dans un lieu strictement distinct des lieux de détention des majeurs, conformément aux règles pénitentiaires européennes ; d'autre part, un hébergement en unité « non-mixte », sous la surveillance de personnels de sexe féminin².

¹ « La prévention de la délinquance des jeunes », rapport à M. le Président de la République, novembre 2010.

² Conformément à l'article R. 57-9-12 du code de procédure pénale.

Toutefois, ces deux impératifs paraissent difficiles à mettre en œuvre compte tenu du faible nombre de jeunes filles détenues – une trentaine en moyenne.

La mixité a été prévue dans le cahier des charges des EPM : chacun dispose en théorie d'une unité « filles » de quatre places, les activités socioculturelles et d'enseignement pouvant avoir lieu en commun. Toutefois, du fait du petit nombre de mineures détenues, seuls les EPM de Quiévrechain et de Lavour accueillent aujourd'hui des jeunes filles, à condition qu'elles soient en nombre suffisant. En effet, ces dernières sont fréquemment victimes d'insultes violentes de la part des garçons détenus. Un effectif critique est donc nécessaire afin d'éviter leur isolement.

En quartier mineurs, la disposition des établissements pénitentiaires ne permet généralement pas une séparation totale entre les différentes unités. De ce fait, la plupart des mineures détenues en établissement pénitentiaire sont généralement hébergées avec les détenues adultes, ce qui n'est pas satisfaisant. En outre, leur faible effectif rend difficile la mobilisation de professionnels à temps complet qui ne peuvent, de surcroît, disposer de locaux adaptés au sein des quartiers femmes.

Ces constats ont conduit la DPJJ et la direction de l'administration pénitentiaire à mettre en place un groupe de travail conjoint chargé d'envisager des modalités d'amélioration des conditions d'incarcération des jeunes filles. Ces dernières pourraient ainsi être regroupées dans sept établissements répartis sur le territoire métropolitain : les EPM de Quiévrechain, de Lavour et de Meyzieu, les maisons d'arrêt pour femmes de Fleury-Merogis et d'Epinal et les centres pénitentiaires des Baumettes et de Rennes. Cette répartition permettrait aux jeunes filles de bénéficier d'une prise en charge adaptée et renforcée. Afin de limiter les effets de l'éloignement des familles, les services de l'administration pénitentiaire seraient chargés de faciliter les visites, tandis que les services éducatifs garantiraient l'accompagnement des familles sur le lieu de détention.

C. LES PERSPECTIVES DE RÉFORME DE L'ORDONNANCE DU 2 FÉVRIER 1945

Depuis 2009, la DPJJ contribue, avec la direction des affaires criminelles et des grâces, à l'élaboration d'un projet de loi portant réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. En effet, depuis son entrée en vigueur, cette dernière a fait l'objet de plus d'une trentaine de modifications, dont certaines d'une ampleur importante sans que, pour autant, l'architecture et la cohérence globale de la justice pénale des mineurs ne fasse l'objet d'une réflexion d'ensemble.

1. Les conclusions de la commission présidée par M. André Varinard

La commission présidée par M. André Varinard, chargée de formuler des propositions pour réformer « en profondeur » l'ordonnance du 2 février 1945 et procéder à une véritable refondation de la justice pénale des mineurs, a remis son rapport le 3 décembre 2008.

Ce dernier formule 70 propositions qui peuvent être, pour l'essentiel, regroupées en trois rubriques : élaboration d'un code de la justice pénale des mineurs, modification des règles de fond, réforme de la procédure.

a) L'élaboration d'un code de la justice pénale des mineurs

La commission a préconisé de rassembler l'ensemble des textes relatifs au droit pénal des mineurs au sein d'un code dédié à la justice pénale des mineurs. Un tel code, qui regrouperait en un seul instrument juridique l'ensemble des règles de droit pénal de fond, de procédure pénale et d'application des peines, permettrait d'affirmer la spécificité et l'autonomie du droit pénal des mineurs. Les principes fondamentaux de ce dernier (primauté de l'éducatif, atténuation de la responsabilité en fonction de l'âge, caractère exceptionnel de l'emprisonnement, etc.) figureraient dans les articles liminaires de ce code.

b) Une modification du droit pénal applicable aux mineurs

Deux questions complémentaires ont été examinées : celle des seuils de responsabilité, et celle des mesures encourues.

S'agissant des seuils de responsabilité, la commission a proposé de fixer à douze ans l'âge de la responsabilité pénale¹. A partir de cet âge, les mineurs pourraient encourir indifféremment des sanctions éducatives et des peines. Néanmoins, la commission a proposé de ne fixer qu'à quatorze ans l'âge à partir duquel une peine d'emprisonnement serait encourue, sauf en matière criminelle.

S'agissant des mesures encourues, la commission a proposé de réorganiser et de clarifier les solutions actuellement en vigueur. Les mesures éducatives et les sanctions éducatives seraient unifiées au sein d'une seule catégorie dénommée sanctions éducatives. Une mesure unique de suivi éducatif en milieu ouvert serait créée. Enfin, le rapport préconise l'instauration d'une peine principale de placement sous surveillance électronique, la création d'une peine de confiscation d'un objet sans lien avec l'infraction et appartenant au mineur ainsi qu'une peine d'emprisonnement de fin de semaine. Les peines et les sanctions éducatives pourraient par ailleurs être combinées.

¹ A l'heure actuelle, la condition fondamentale de la responsabilité pénale des mineurs est le discernement, que l'on situe généralement aux environs de l'âge de sept ans. A partir de dix ans, ils peuvent encourir des sanctions éducatives. Ils peuvent faire l'objet d'une peine à partir de l'âge de treize ans.

c) Une réforme des règles de procédure

Au-delà de la consécration des principes directeurs du procès pénal applicables aux mineurs (nécessaire connaissance de la personnalité du mineur, publicité restreinte, assistance obligatoire d'un avocat et du défenseur unique pour le mineur, etc.), la commission a formulé un certain nombre de préconisations concernant la procédure pénale applicable. En particulier, elle s'est prononcée en faveur du maintien de la double compétence (au civil et au pénal) du juge des enfants, qui deviendrait le juge des mineurs. Elle s'est déclarée favorable à une déjudiciarisation de la première infraction et a préconisé de soumettre, sur renvoi du juge des mineurs ou du juge d'instruction, à un tribunal correctionnel spécialement composé les mineurs devenus majeurs au moment du jugement, les mineurs poursuivis avec des majeurs et les mineurs âgés de 16 à 18 ans en état de nouvelle récidive.

2. Une réflexion engagée

A la suite de la remise de ce rapport, les directions des affaires criminelles et des grâces et de la protection judiciaire de la jeunesse ont commencé à travailler conjointement à la rédaction d'un projet de loi. Un document de travail a été élaboré.

Celui-ci s'organise sous la forme d'un code de la justice pénale des mineurs regroupant l'ensemble des dispositions applicables en la matière. La spécificité et les principes fondamentaux de la justice pénale des mineurs y sont réaffirmés et la terminologie est modernisée. L'avant-projet de loi maintient par ailleurs le principe de la primauté de l'éducation sur la répression et favorise le recours aux alternatives à l'incarcération et aux aménagements de peine. Un dossier unique de personnalité pourrait être créé. En matière de procédure, de nouveaux délais de traitement des procédures et l'instauration de saisines directes des juridictions seraient instaurés.

En revanche, le Gouvernement a fait savoir qu'il n'avait pas souhaité retenir l'ensemble des propositions formulées par la commission présidée par M. Varinard. En particulier, les propositions tendant à créer un tribunal correctionnel des mineurs ou à fixer à douze ans l'âge de la responsabilité pénale ne devraient pas figurer dans le projet de loi.

A la suite de la diffusion de l'avant-projet, une série de consultations a été engagée avec la Défenseure des enfants, les associations et les syndicats professionnels (magistrats et éducateurs). Les représentants du barreau ont également été consultés.

Certaines préconisations du rapport Varinard ont par ailleurs fait l'objet d'expérimentations dans certaines DIR. Tel est notamment le cas du dossier unique de personnalité pour les mineurs ou du mandat de placement confié aux directeurs départementaux de la PJJ afin de garantir l'exécution immédiate et effective d'une décision de placement prise par un juge des enfants statuant en matière pénale.

En tout état de cause, le Gouvernement fait valoir que **ce texte devrait être examiné en lien avec la réforme de l'ensemble de la procédure pénale**, qui pourrait également être prochainement soumise à l'examen du Parlement.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « protection judiciaire de la jeunesse » au sein de la mission « justice » du projet de loi de finances pour 2011.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Ministère de la justice – Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)

- **Mme Mireille Gaüzère**, directrice adjointe
- **M. Damien Mulliez**, sous-directeur des missions de protection judiciaire et d'éducation
- **M. Olivier Petit**, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens

Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

- **Mme Catherine Sultan**, présidente

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

- **Mme Fabienne Quiriau**, directeur général adjoint
- **Mme Laure Sourmais**, conseillère technique

CGT-PJJ

- **Monsieur Alain Dru**, secrétaire général

SNPES – PJJ - FSU

- **M. Eric Corsin**, membre du bureau national

Assemblée des départements de France

- **M. Jean-Pierre Hardy**
- **Mme Marylène Jouvien**

Citoyens et Justice

- **M. Francis Bahans**, directeur général adjoint

ANNEXE 2

LISTE DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

- Établissement pénitentiaire pour mineurs d'Orvault (5 novembre 2010), avec M. Jean-René Lecerf et Mme Alima Boumediene-Thiery

- Centre éducatif fermé de Doudeville (15 novembre 2010), avec Mme Alima Boumediene-Thiery