



...le projet de loi de finances pour 2022

MISSION « JUSTICE », PROGRAMME « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »

Après avoir entendu Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice¹, le mardi 17 novembre 2021, la commission des lois, réunie le mercredi 18 novembre 2021 sous la présidence de François-Noël Buffet (Les Républicains – Rhône), a, sur le rapport de Maryse Carrère (RDSE – Hautes-Pyrénées), **émis un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2022.**

Les crédits de paiement alloués à ce programme augmentent de 5,7 % en 2022 pour atteindre un montant de 831,2 millions d'euros. L'augmentation globale des crédits de paiement s'inscrit dans la suite de celle des cinq dernières années. Elle est plus réduite que celle connue en 2021 (+ 7,2 % par rapport au PLF 2020) mais supérieure à celle des années antérieures (+ 2,3 % en PLF 2020 par rapport à 2019, + 2,85 % en PLF 2019 par rapport à 2018).

Hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions (qui retrace les crédits consacrés au financement des pensions versées par l'État), les crédits de rémunération s'élèvent à 413,9 millions d'euros, en hausse de 4,4 % par rapport à la loi de finances pour 2021, ce qui constitue une augmentation de même niveau que l'année précédente.

Hors Titre 2, le budget de la PJJ continue sa progression entamée il y a cinq ans avec une hausse de 7 %, soit un peu plus de 29 millions d'euros.

Comme l'année précédente, ces augmentations doivent être mises au regard de la croissance globale du budget de la mission justice (+ 8 %), des enjeux majeurs de réorganisation auxquels fait face la PJJ à la suite de l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs, de la charge que représente l'ouverture des nouveaux centres éducatifs fermés et des enjeux de recrutement auxquels fait face la PJJ.

La rapporteure regrette le caractère tardif et incomplet² des réponses apportées à son questionnaire budgétaire, qui n'ont pas permis d'approfondir des questions sensibles et éventuellement de lever des ambiguïtés liées aux données fournies par l'administration.

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

² N'ont pas été transmises par le ministère de la Justice les réponses aux questions relatives aux centres éducatifs fermés et à la formation des personnels.

1. UN ENJEU MAJEUR DE L'ANNEE 2022 : LA RÉUSSITE DE LA MISE EN OEUVRE DU CODE DE LA JUSTICE PENALE DES MINEURS

Ainsi que l'avait souhaité le Sénat lors de la ratification de l'ordonnance portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs, **l'entrée en vigueur** de cette réforme procédurale d'ampleur **a été reportée au 30 septembre 2021** afin notamment de permettre aux services de la PJJ de **développer les fonctions d'appui à la décision judiciaire** et de **mettre en place les pratiques éducatives** dans les délais prévus par le code. Ce report était nécessaire pour permettre aux services de se préparer à la nouvelle procédure. Il apparaît cependant que les mesures prévues par le code ne se déploieront que progressivement.

La réforme procédurale prévue par le code de la justice pénale des mineurs

Le nouveau code consacre la césure du procès pénal comme règle de principe, ce qui implique que chaque affaire donne lieu désormais à deux audiences : au cours de la première audience, la juridiction statue sur la culpabilité du mineur et, le cas échéant, sur les réparations accordées à la victime ; au cours de la seconde audience, elle statue sur la sanction (mesure éducative ou peine).

Dans l'intervalle, le mineur déclaré coupable est soumis à une période de mise à l'épreuve éducative, qui peut notamment comporter des mesures éducatives judiciaires (MEJ), mises en œuvre par la PJJ, ainsi que des mesures de sûreté.

Afin de réduire les délais de réponse pénale, la nouvelle procédure est enserrée dans des délais courts : la première audience doit se tenir dans un délai qui ne peut être inférieur à dix jours ni supérieur à trois mois à compter de la convocation délivrée par le procureur de la République ; puis la juridiction fixe, au cours de l'audience de culpabilité, la date de la seconde audience, qui doit se tenir dans un délai compris entre six et neuf mois. La procédure, en première instance, serait ainsi achevée dans un délai compris entre six mois et dix jours au minimum et douze mois au plus.

Cette nouvelle organisation de la procédure présente plusieurs avantages selon ses promoteurs : en statuant rapidement sur la culpabilité, la juridiction rend possible un travail éducatif plus efficace, le mineur ne pouvant plus prétendre qu'il n'a pas commis les faits qui lui sont reprochés ; elle permet d'accorder une réparation à la victime dans un délai plus court ; et la mise à l'épreuve éducative permet à la juridiction de statuer sur la sanction à la lumière du comportement du mineur pendant cette période intermédiaire.

Source : Rapport n° 291 (2020-2021) de Mme Agnès CANAYER, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 janvier 2021 sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs

S'agissant des informations soumises au magistrat, le travail de réorganisation est particulièrement important, du fait de la systématisation des mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE) et du recours accru au recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE) qui impose, dans un temps réduit, un important travail de collecte d'information et de synthèse sur la situation du mineur afin de permettre la mise en place des mesures éducatives les plus adaptées.

Les MJIE sont actuellement réalisées en moyenne en un peu plus de 13 jours et, s'agissant des mesures éducatives, les mesures de milieu ouvert le sont en près de 16 jours. Or elles devront, en 2023, être réalisées en moins de neuf jours pour permettre de tenir les délais fixés par le code de justice pénale des mineurs. Celui-ci prévoit en effet que l'audience de culpabilité doit pouvoir se tenir entre une semaine et trois mois après la saisine de la juridiction et que la période de mise à l'épreuve éducative durera de six à neuf mois après la reconnaissance de la culpabilité du mineur.

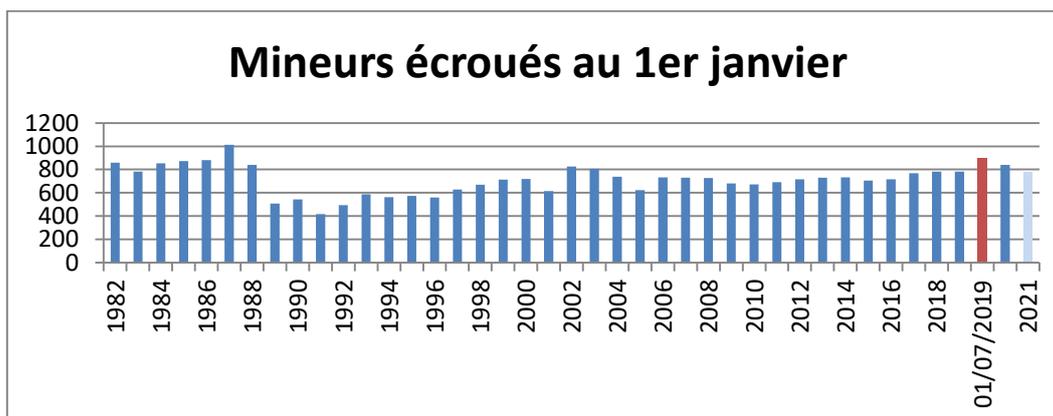
Cette accélération sera rendue d'autant plus complexe que les psychologues de la PJJ, qui doivent intervenir pour l'élaboration des mesures judiciaires d'investigations éducatives, sont déjà particulièrement sollicités par ces fonctions, auxquelles s'ajoutent les aides aux mesures en milieu ouvert. Or il ressort des informations communiquées à la rapporteure que tous les postes ouverts au dernier concours de psychologues de la PJJ n'ont pas été pourvus. Ce manque de moyens humains pèsera nécessairement sur la capacité de la PJJ à répondre aux obligations du nouveau code.

Comme le notait la rapporteure à l'occasion de son avis sur le budget pour 2021, les possibilités de formation des personnels se trouvent limitées depuis début 2020 par la crise sanitaire, et le budget formation de la PJJ était en réduction pour 2021. Il apparaît qu'en pratique, si les cadres ont pu être formés aux nouvelles mesures, les personnels de terrain ne l'ont pas été : l'un des syndicats auditionnés par la rapporteure a fait état d'un taux de formation de 30 % des personnels au 31 décembre 2021. L'appropriation des nouvelles procédures sera donc nécessairement retardée.

Le code de la justice pénale des mineurs impose par ailleurs la mise en place rapide de mesures éducatives judiciaires (MEJ). Pour parvenir à cette mise en œuvre rapide, la réparation pénale est consacrée comme modalité possible de mise en œuvre de toute MEJ. Or le nombre de réparations pénales n'a cessé de baisser depuis cinq ans (- 24 % sur la période 2017-2020), avec des délais qui se sont accrus de 14,5 jours en moyenne pour atteindre 49 jours.

Interrogé sur le déclin des mesures de réparation judiciaire lors de son audition par la commission des lois, le garde des sceaux a estimé que celles-ci allaient augmenter en 2022. Il prévoyait qu'elles s'établiraient alors « à 18 millions d'euros, soit 10 millions de plus que l'exécution attendue pour 2021 ». Il apparaît donc que l'exécution des mesures pénales s'élèvera à 8 millions d'euros pour 2021, soit un montant sensiblement identique à celui ouvert dans la loi de finances pour 2020. L'affectation de 20 millions d'euros supplémentaires aux mesures de réparation pénale dans la loi de finances initiale pour 2021 n'a donc pas produit de rupture de tendance par rapport au déclin antérieur. Les 20 millions d'euros ont, d'après les informations données à la rapporteure, été affectés, pour leur plus grande part, à l'expérimentation de la mesure de médiation prévue par le code de la justice pénale des mineurs et au développement des partenariats avec le secteur associatif local non habilité (entreprises d'insertion, associations de prévention des risques liés à l'usage de stupéfiants).

Le premier mois de mise en œuvre du code de la justice pénale des mineurs ne permet pas d'analyser la manière dont il sera appliqué par la PJJ, ne serait-ce qu'en raison du stock de mesures à exécuter. Par ailleurs la nécessité de se familiariser avec les nouvelles procédures entraîne nécessairement une prudence des magistrats et professionnels de la PJJ, qui se traduit par un **allongement de certains délais**, notamment en matière de défèrement. Parallèlement, les mesures d'audience unique, conçues pour permettre le jugement rapide des mineurs ayant des antécédents judiciaires, parmi lesquels figurent de nombreux jeunes étrangers en errance, ont été mises en œuvre immédiatement par les grandes juridictions de Paris et Marseille et se traduisent par une augmentation du nombre de condamnations à des peines d'incarcération. La rapporteure souhaite souligner que le **taux d'incarcération des mineurs reste particulièrement élevé en France** et demeure proche du sommet atteint en 2019. Le développement des peines alternatives à l'incarcération est donc particulièrement nécessaire.



Au regard des ajustements nécessaires pour la mise en œuvre du code de la justice pénale des mineurs, l'année 2022 a été présentée à la rapporteure comme une année d'ajustement, les ajustements budgétaires résultant de la mise en œuvre du code étant envisagés en 2023.

2. LA CRÉATION DES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS CONCENRE CETTE ANNÉE ENCORE UNE PART IMPORTANTE DE L'ACTIVITÉ DE LA PJJ

Plusieurs missions ont été lancées par la PJJ pour évaluer l'ensemble des dispositifs de prise en charge, leurs résultats sont attendus fin 2021. Une fois ceux-ci pris en compte, le projet annuel de performance indique que « *les critères d'allocation des ressources sont susceptibles d'être revus afin de mieux adapter les moyens aux besoins des territoires et établissements* ». Ces évaluations traduisent l'accent mis désormais sur la prise en charge en milieu ouvert et sur la mission d'insertion et d'accueil de jour. Ceci permet d'espérer une rupture avec la logique tendant à privilégier les centres éducatifs fermés qui a pu prévaloir pendant les années passées.

En effet, si les centres éducatifs fermés, qui sont une alternative à la prison, permettent, notamment par leur taux d'encadrement élevé, une prise en charge adaptée des mineurs délinquants qui limite les récidives, les conditions de leur bon fonctionnement s'avèrent difficiles à réunir. Tant le recrutement des personnels que la qualité des prises en charge, étroitement dépendante de la qualité des membres de l'équipe encadrante, s'avèrent difficiles à maintenir pour les CEF existants. Il apparaît par ailleurs que le programme de construction de 20 nouveaux CEF (5 publics et 15 confiés au secteur associatif habilité) ne pourra aboutir comme initialement prévu en 2022. Ce retard tient pour une part importante à la difficulté d'implantation des CEF du fait de résistances locales.

Les CEF, qui sont la forme de prise en charge la plus coûteuse, mobilisent 25 % de l'augmentation du budget de la PJJ (hors Titre II) pour 2022 et 80 des 135 postes créés ou redéployés¹. La mobilisation des moyens en faveur de ces structures demeure donc très importante. Néanmoins, comme l'a souligné la direction de la PJJ à la rapporteure, l'essentiel de l'augmentation du budget est fléchée sur le milieu ouvert.

Le milieu ouvert doit ainsi bénéficier en 2022 de 55 nouveaux postes : une partie doit résulter de créations, mais la majeure partie du schéma d'emploi résulte de 84 redéploiements, dont il a été impossible à la rapporteure de connaître la nature exacte. Pour justifier ces redéploiements, la direction de la PJJ a souligné la nécessité de mieux adapter l'offre de prise en charge aux besoins des jeunes et à la nécessité d'être proches des bassins

¹ 51 ETP devraient être créés en 2022 et 84 redéployés.

d'emploi, tant pour les activités des jeunes pris en charge que pour assurer le recrutement des personnels. Les syndicats ont pour leur part regretté la fermeture de foyers et la baisse du nombre d'encadrants de certaines structures.

Les assises de la prise en charge prévues pour 2022 doivent être, aux yeux de la rapporteure, l'occasion d'une véritable remise à plat des formes de prise en charge et de l'élaboration d'un projet collectif mobilisant tous les acteurs, publics et associatifs, autour du milieu ouvert. Malgré l'accent désormais mis sur ce dernier, la définition des objectifs communs et la cohérence de l'ensemble des prises en charge gagneraient à être améliorées.

3. DES DEFIS PERSISTANTS S'AGISSANT DES RECRUTEMENTS ET PROJETS INFORMATIQUES

Avec un taux de contractuels supérieur à 20 %, la PJJ connaît depuis plusieurs années d'importantes difficultés de recrutement. Paradoxalement, le niveau moyen des candidats s'est élevé au cours des dernières années mais leur nombre a diminué au point de laisser pour de nombreux métiers des postes non pourvus. Le manque d'attractivité de postes, y compris d'encadrement, même dans des villes comme Paris et Marseille, est un phénomène nouveau, qui s'ajoute à l'important taux de rotation des personnels dans certaines structures comme les CEF. La direction de la PJJ pointe la nécessité de rapprocher les emplois des bassins de population importants et des lieux de vie, y compris éventuellement par l'organisation de concours locaux, particulièrement pour les outre-mer. Elle souligne également les efforts financiers faits au cours des dernières années. Le système indemnitaire mis en place a ainsi permis d'augmenter le nombre de candidatures en Seine-Saint-Denis.

La rapporteure constate cependant que la **question du sens des missions** est revenue plusieurs fois lors de ses auditions. Si la question de la rémunération est importante, comme pour l'ensemble des métiers du secteur social, le fait de permettre aux personnels des métiers fortement vocationnels de la PJJ de réaliser leurs missions dans de bonnes conditions matérielles et avec des objectifs clairement définis est essentiel. Elle relève que le partenariat de la PJJ avec l'armée en termes de formation des cadres est vécu comme une remise en cause par certains personnels et attire l'attention sur la nécessité de préserver la spécificité des missions de la PJJ pour l'accompagnement des mineurs.

Sur le plan des équipements, la PJJ a, comme les autres administrations, lancé un programme d'équipement informatique à la suite du premier confinement de l'année 2020. Les syndicats auditionnés par la rapporteure ont constaté l'augmentation des dotations des agents en ultra-portables. Ils ont cependant regretté une insuffisante prise en compte dans ces dotations des contraintes spécifiques au métier d'éducateur et des possibilités dont ils pourraient disposer pour effectuer du travail à distance.

S'agissant des outils de suivi des jeunes et des logiciels mis à disposition des services de la PJJ mais aussi des magistrats et greffiers, le projet PARCOURS de la PJJ doit permettre progressivement, à partir de 2021, d'assurer le suivi de tous les mineurs confiés à la PJJ et la recension de tous les actes pris à leur égard.

Outre un suivi plus précis et efficace des jeunes, ce programme doit permettre d'avoir une image exacte de leur parcours et de l'efficacité des mesures prises, notamment pour éviter les récidives.

Ce programme doit aussi permettre de mieux suivre deux populations particulièrement fragiles, les mineurs étrangers isolés et les jeunes majeurs, ces derniers représentant 26 % des jeunes suivis.

Le projet PARCOURS, qui devait faire l'objet d'une première version en 2020 a été déployé à partir de la fin du premier trimestre 2021. Le choix du déploiement, qui permet de ne pas afficher de nouveaux délais, s'est fait au prix de nombreux ajustements et correctifs qui en rendent l'utilisation particulièrement difficile par les adjoint administratifs en charge des saisies et nuit à la remontée d'information.

Même si les éducateurs de la PJJ n'ont pas encore accès à ce logiciel, les syndicats entendus par la rapporteure craignent qu'une standardisation trop forte des informations, renseignées sous la forme de questionnaires à choix multiples, ne soit conçue que pour la remontée statistique des données au détriment de la capacité à exprimer la complexité des cas et à aider les juges à prendre leur décision.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » inscrits au projet de loi de finances pour 2022.

Ces crédits seront examinés en séance publique le 26 novembre 2021.

POUR EN SAVOIR +

- **Projet annuel de performance de le programme « Protection Judiciaire de la Jeunesse », annexé au projet de loi de finances pour 2022 (<https://www.budget.gouv.fr>)**
- **Document de politique transversale *Justices des mineurs* annexé au projet de loi de finances pour 2022 (<https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-495-notice.html>).**
- **Rapport n° 291 (2020-2021) d'Agnès Canayer sur le projet de loi de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs (<https://www.senat.fr/rap/l20-291/l20-291.html>).**



François-Noël Buffet

Président de la
commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Maryse Carrère

Rapporteur pour avis

Sénatrice
(RDSE)
des Hautes-Pyrénées

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>