

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

JUSTICE : PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par M. Patrice GÉLARD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
INTRODUCTION	4
I. L' AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE POUR 2003	5
<i>A. L' exécution du budget 2002</i>	<i>5</i>
<i>B. Un réel effort financier pour 2003</i>	<i>5</i>
<i>C. Une répartition des crédits conforme aux engagements de la loi d' orientation et de programmation pour la justice et tenant compte du constat dressé par la commission d' enquête du sénat</i>	<i>7</i>
1. Les conclusions de la commission d' enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs	7
2. L' inscription du budget de la PJJ pour 2003 dans le cadre de la loi d' orientation et de programmation pour la Justice	9
II. UN EFFORT FINANCIER NÉCESSAIRE AU REGARD DES BESOINS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE.....	9
<i>A. L' amélioration de la réponse éducative</i>	<i>9</i>
1. La réponse à une demande croissante de prise en charge	9
a) En matière pénale	9
b) En matière d' assistance éducative	10
2. Développement des équipements	11
a) Des capacités en hébergement sous-employées.....	11
b) Centres d' éducation renforcée et centres de placement immédiat	11
c) Centres éducatifs fermés.....	12
3. La laborieuse réduction du nombre de mesures en attente d' exécution.....	13
<i>B. L' évolution des moyens en personnel</i>	<i>14</i>
1. Des efforts de recrutement.....	14
2. Le « passage aux 35 h »	15
3. Réformes statutaires et indemnitaires	15
4. Vers une gestion déconcentrée des ressources humaines ?	16
<i>C. La recherche d' une organisation administrative plus efficace</i>	<i>17</i>
1. Réorganisation départementale et réforme des services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT)	17
2. Suivi des mineurs et évaluation du travail éducatif.....	17
<i>D. Bilan des différents partenariats.....</i>	<i>18</i>
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : AVIS FAVORABLE À L' ADOPTION DU BUDGET DE LA PJJ POUR 2003.	19

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, le 27 novembre 2002, M. Dominique Perben, ministre de la Justice, garde des Sceaux, et M. Pierre Bédier, secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice, la commission des Lois, réunie le mercredi 4 décembre 2002 sous la présidence de M. René Garrec, président, a procédé, sur le rapport pour avis de M. Patrice Gélard, à **l'examen des crédits relatifs à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.

Après avoir constaté le **réel effort financier** consenti concernant la PJJ pour 2003, le montant des crédits s'élevant à **près de 566 millions d'euros** et connaissant ainsi une **augmentation de 4,81 %**, le rapporteur a fait les observations suivantes :

1. Le montant des crédits de la PJJ pour 2003 tient compte du constat dressé par la **commission d'enquête du Sénat** sur la délinquance des mineurs¹ et répond aux exigences de la mise en oeuvre de la **loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la Justice** du 9 septembre 2002.

2. Les **moyens d'investissement de la PJJ augmentent considérablement**, avec 26 millions d'euros d'autorisations de programme et 6,2 millions d'euros de crédits de paiement, permettant notamment un **véritable développement des équipements de la PJJ**, conformément à l'amélioration nécessaire de la réponse éducative.

3. Concernant les moyens en personnel, la **création de 314 emplois dans le secteur public** s'avère indispensable au regard des objectifs que le Gouvernement affiche et entend poursuivre. De plus, la direction de la PJJ s'engage positivement dans la déconcentration de la gestion des ressources humaines ainsi que dans la réforme de différents statuts de personnels.

4. Les efforts dans **l'amélioration de la politique partenariale** de la PJJ sont salués et nécessitent d'être poursuivis.

Constatant que l'augmentation des crédits de la PJJ s'inscrit dans le cadre de l'effort financier consenti pour l'ensemble de la justice, la commission des Lois a donné un **avis favorable** à l'adoption de ces crédits.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est comme chaque année appelé à examiner les crédits des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

L'an dernier, l'augmentation des crédits du ministère de la Justice consacrés à la PJJ s'élevait seulement à 0,99 %, malgré les nombreux objectifs que le précédent gouvernement entendait poursuivre. C'est pourquoi le Sénat n'avait pu que se prononcer contre l'adoption de ces crédits, très insuffisants.

Le projet de loi de finances pour 2003 fixe à 5 037 millions d'euros le budget du ministère de la Justice, ce qui représente une hausse de 7,43 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

Le budget de la Justice pour 2003 constitue la première année de mise en oeuvre de la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 qui attribue à la justice des moyens considérables pour les cinq prochaines années, en prévoyant :

- la création de 10 100 emplois ;
- 3 650 millions d'euros de dépenses supplémentaires, répartis entre les dépenses ordinaires (2 775 M€) et les crédits de paiement (875 M€) ;
- 1 750 millions d'euros d'autorisations de programme nouvelles.

Conformément aux orientations de cette loi, les autorisations de programme prévues dans le budget de la Justice pour 2003 doublent quasiment et les crédits de paiement correspondants aux opérations d'investissements augmentent de 58 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

Dans ce contexte, le budget de la protection judiciaire de la jeunesse pour 2003 connaît une **augmentation de 4,81 %** de ses crédits et s'élève à

¹ *Délinquance des mineurs : la République en quête de respect – Rapport n° 340 (Sénat 2001-2002) de M. Jean-Claude Carle au nom de la commission d'enquête présidée par M. Jean-Pierre Schosteck.*

566 millions d'euros, soit 11,2 % du budget de la Justice (contre 11,5 % en LFI 2002, cette baisse s'expliquant par l'augmentation considérable du budget global de la Justice).

I. L'AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE POUR 2003

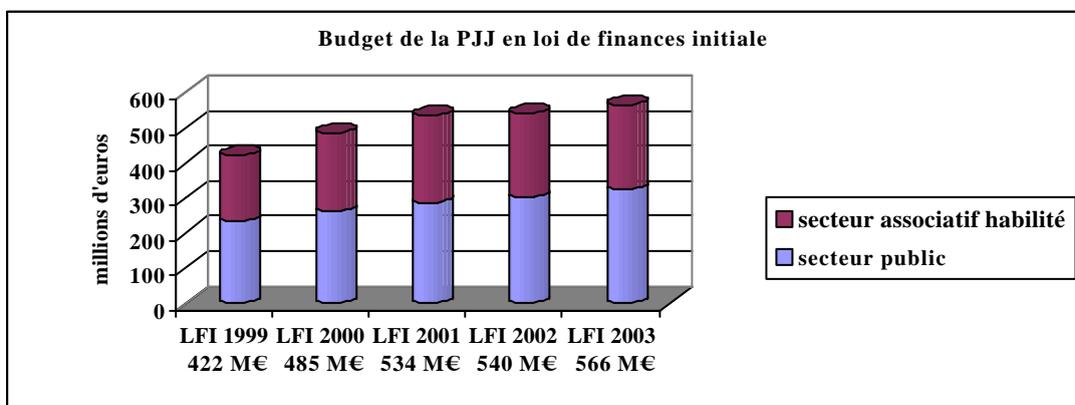
A. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2002

Les **crédits de fonctionnement** (hors rémunération) ouverts en loi de finances pour 2002 au profit de la PJJ s'élevaient à 300 millions d'euros, répartis entre le remboursement du secteur associatif (238 millions d'euros) et les crédits de fonctionnement du secteur public (62 millions d'euros). S'y sont ajoutés les crédits de report de 2001 sur 2002 : 47,8 millions d'euros pour le secteur associatif et 2,5 millions d'euros pour le secteur public. Les mesures nouvelles pour 2002 ont permis d'accompagner les créations d'emplois et de développer les priorités définies par le Conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, principalement en améliorant la réponse éducative.

En matière de **crédits d'investissements**, la loi de finances initiale pour 2002 prévoyait seulement 3,05 millions d'euros de crédits de paiement, ce qui confirmait leur tendance à la baisse. En effet, ce montant pour 2002 correspondait à une **diminution de 44 %** des crédits par rapport au budget précédent, s'ajoutant à la baisse de 53 % constatée l'année précédente.

B. UN RÉEL EFFORT FINANCIER POUR 2003

Le budget des services de la protection judiciaire de la jeunesse s'élève pour 2003 à **565 611 966 euros**, dont 57,5 % destinés au secteur public et 42,5 % au secteur associatif habilité (contre 44,1 % en LFI 2002).



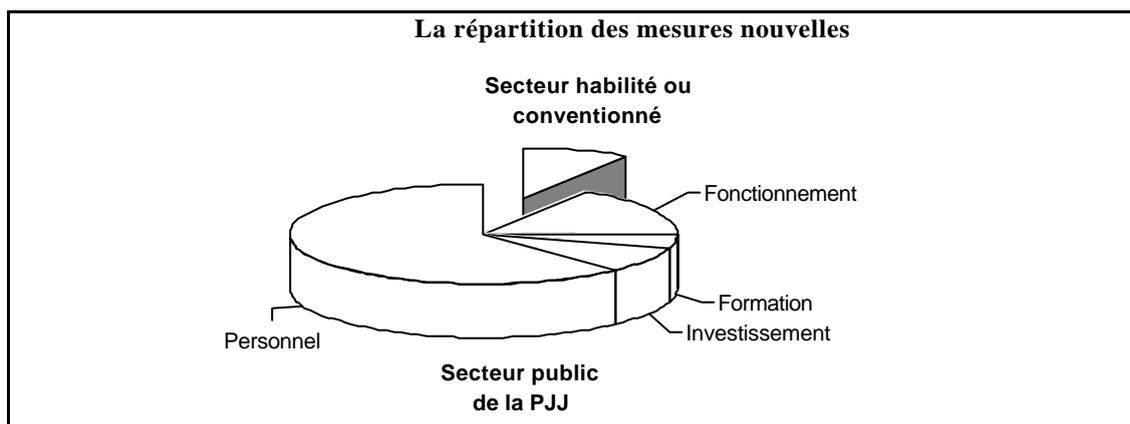
Source : données du ministère de la Justice.

Le budget retenu dans le projet de loi de finances pour 2003 augmente de 4,81 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, et renoue ainsi avec la tendance de hausses successives des crédits, engagée par la LFI 1999 (+ 6,4 %), la LFI 2000 (+ 14,7 %) et la LFI 2001 (+ 7,3 %).

Même si les crédits accordés aux deux secteurs de la PJJ augmentent cette année, ceux du secteur public connaissent une hausse beaucoup plus importante (+ 7,86 %) que ceux du secteur associatif habilité (+ 0,94 %).

Dans le secteur public, les **mesures nouvelles** sont réparties entre : les crédits pour le personnel (+ 15,25 M€) ; les crédits pour le fonctionnement des services (+ 3,88 %), notamment pour l'augmentation des moyens accordés au centre national de formation afin d'affronter les difficultés de recrutement attendues pour l'avenir (+ 0,99 M € à l'article 30 du chapitre 34-34) ; l'investissement (+ 2,2 M€).

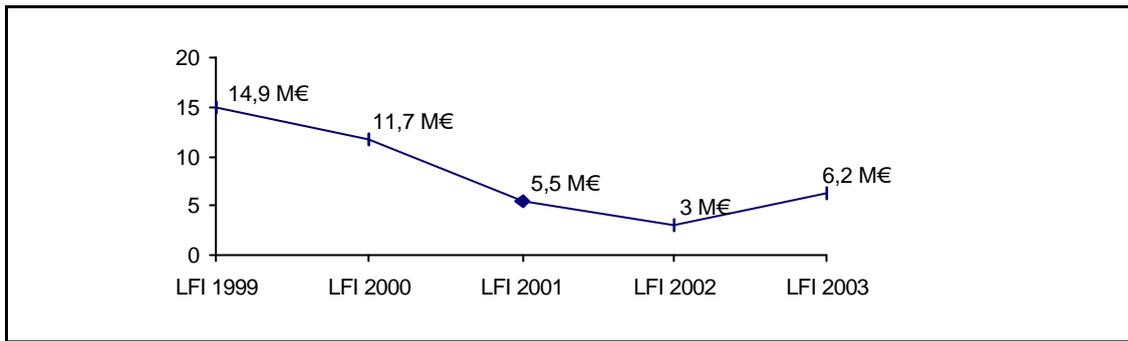
Le secteur associatif dispose de 2,24 millions d'euros de crédits pour ses mesures nouvelles, notamment pour la création de 15 centres éducatifs fermés et le développement des services d'accueil d'urgence.



Source : données du ministère de la Justice.

Les **crédits d'investissements** représentent un montant d'autorisations de programme de 26 millions d'euros au chapitre 57-60 (contre seulement 7,62 millions d'euros en LFI 2002), les crédits de paiement s'élevant à 6,2 millions d'euros, soit une hausse de 103,28 % par rapport au budget précédent.

Crédits de paiement pour les investissements en loi de finances initiale



Source : données du ministère de la Justice.

C. UNE RÉPARTITION DES CRÉDITS CONFORME AUX ENGAGEMENTS DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE ET TENANT COMPTE DU CONSTAT DRESSÉ PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE DU SÉNAT

1. Les conclusions de la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs

Le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs¹ a principalement constaté que : la délinquance juvénile s'est accrue, s'avère plus violente et concerne des mineurs de plus en plus jeunes ; la famille et l'école ne permettent plus d'enrayer la délinquance ; la justice des mineurs rend des mesures trop tardives et dissociant sanction et éducation ; la prévention n'est pas assez efficace, notamment parce que les différentes institutions concernées n'ont pas suffisamment de liens les unes avec les autres.

La commission d'enquête a indiqué que **la protection judiciaire de la jeunesse semblait, quant à elle, connaître une « crise d'identité profonde »** : *« Malgré le fort potentiel humain que constituent ses éducateurs, elle peine à assurer l'ensemble des missions qui lui sont confiées et souffre d'une gestion qui est loin d'être irréprochable. La prise en charge des mineurs les plus difficiles au sein des structures d'hébergement ne semble plus motiver ses cadres, dont certains adoptent même une véritable stratégie d'évitement de ces mineurs. »*

La commission d'enquête a, d'après ce constat, émis de nombreuses **propositions** afin d'enrayer la délinquance des mineurs, parmi lesquelles la nécessité de développer de nouvelles sources d'information pour les services confrontés à ce problème et l'évaluation de toutes les actions conduites par eux, responsabiliser et soutenir la famille en renforçant l'autorité parentale,

¹ *Délinquance des mineurs : la République en quête de respect - Rapport n° 340 (Sénat 2001-2002) de M. Jean-Claude Carle au nom de la commission d'enquête présidée par M. Jean-Pierre Schosteck.*

faire évoluer l'école et reconquérir les quartiers, notamment par le développement d'une nouvelle politique de la ville, ou encore réformer la justice, tant en modifiant de façon aggravante les dispositions pénales sanctionnant les majeurs utilisant des mineurs pour commettre des infractions, qu'en redécouvrant « la dimension éducative de la sanction ».

Concernant plus particulièrement la protection judiciaire de la jeunesse, la commission d'enquête a souhaité que :

- des parcours éducatifs soient mis en oeuvre pour les mineurs délinquants réitérants jusqu'ici enfermés dans les quartiers de mineurs des maisons d'arrêt, sans réponse éducative, et sans aucune mesure d'accompagnement à leur sortie ;

- soient créés des établissements pénitentiaires réservés aux mineurs ;

- le juge des enfants soit le juge de l'application des peines ;

- la sanction des comportements négatifs des mineurs soit facilitée ;

- le secteur public de la PJJ soit spécialisé dans la prise en charge des mineurs, tout en incitant le secteur associatif à réinvestir également ce domaine ;

- soient renforcés le suivi des mesures et des peines, la continuité de l'action éducative des services, ainsi que les relations entre la PJJ et les magistrats, ce que ne lui semblait pas permettre la réforme des services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT) ;

- les capacités d'accueil soient augmentées, la gestion du patrimoine immobilier déconcentrée, les modes de recrutement diversifiés et l'activité en hébergement valorisée.

Une partie importante de ces propositions de la commission d'enquête du Sénat est satisfaite par les dispositions de la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice, les crédits de la PJJ au titre du projet de loi initiale pour 2003 s'inscrivant dans le cadre de cette loi. Toutefois, certaines évolutions souhaitées par la commission d'enquête n'ont pas encore été suivies, telle que la remise en cause de la réforme des SEAT ou encore la limitation de l'activité du secteur public de la PJJ à la prise en charge exclusive des mineurs délinquants.

2. L'inscription du budget de la PJJ pour 2003 dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice

Programmant les moyens conférés au ministère de la Justice pour les cinq prochaines années, la loi du 9 septembre 2002 prévoit une hausse des moyens nouveaux pour la Justice de 3 650 millions d'euros et la création de 10 100 emplois sur la période 2003-2007.

Concernant les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, le projet de loi de finances pour 2003, **première année de mise en oeuvre de cette loi d'orientation et de programmation pour la Justice**, répond à ses exigences, en **prévoyant la création de 314 emplois**, mais aussi une **hausse des crédits** de fonctionnement, des crédits de paiements et des autorisations de programme, **supérieure à la première tranche devant être réalisée** au cours de cet exercice. Le budget de la PJJ pour 2003 satisfait également aux trois orientations principales données par la loi aux services de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse : prendre en charge les mineurs récidivistes ou violents ; prévenir la récidive et répondre à tous les actes de primo-délinquance ; renforcer l'administration et la formation afin d'améliorer la gestion et le contrôle des services.

II. UN EFFORT FINANCIER NÉCESSAIRE AU REGARD DES BESOINS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

A. L'AMÉLIORATION DE LA RÉPONSE ÉDUCATIVE

1. La réponse à une demande croissante de prise en charge

Tous secteurs confondus, environ **150 000 jeunes** sont en permanence placés **sous protection judiciaire**. Les deux secteurs de la PJJ ont assuré au cours de l'année 2000 la prise en charge de 260 000 jeunes, le mode le plus fréquent étant celui du milieu ouvert, et l'exécution de **80 000 mesures d'investigation**.

a) En matière pénale

Les statistiques définitives des crimes et délits constatés en France en 2001 par les services de police et de gendarmerie indiquent que **177 017 mineurs ont été mis en cause** en 2001. Le nombre de mineurs mis en

cause a **augmenté de 79 % entre 1992 et 2001**¹. Le rapport de la commission d'enquête du Sénat a insisté sur l'augmentation et la modification de la délinquance des mineurs².

Le bilan de la politique des parquets met en évidence une **plus grande réactivité** de leur part. En effet, alors que le nombre d'affaires leur ayant été transmises parmi celles mettant en cause des mineurs a baissé de 2,5 % en 2001 par rapport à 2000, les parquets ont **traité 161 200 affaires** mettant en cause des mineurs, ce qui correspond à une augmentation de 6 % pendant la même période. La réponse pénale des parquets sur les affaires de mineurs s'élève à un taux de 77,1 % des affaires poursuivables concernant des mineurs³.

Le nombre de mineurs jugés en matière pénale en 2001 a augmenté de 6,3 % par rapport à 2000⁴.

Il est à noter **le succès de la troisième voie**⁵ qui est une réponse pénale utilisée pour 34,5 % des affaires mettant en cause des mineurs en 2001⁶.

En 2001, **les juges des enfants** ont quant à eux été saisis de 5 700 affaires transmises par les parquets, la progression s'établissant à **2,3 %** entre 2000 et 2001.

Le souci d'apporter une réponse rapide à la délinquance des mineurs se manifeste notamment par **le recours aux procédures de comparution rapide** pour la saisine des juges des enfants en 2001 **à hauteur de 52 %** (contre 46 % en 1999).

Peut être regrettée la diminution de 3,6 % des mesures présentencielles prises en 2001 par rapport à 2000.

b) En matière d'assistance éducative

En 2001, 108 078 nouveaux mineurs en danger ont fait l'objet d'une saisine du juge des enfants. Cela correspond à une baisse de 5,9 % par rapport à 2000, qui se ressent sur toutes les tranches d'âge. L'assistance éducative nécessitant un suivi pouvant être long, le nombre de mesures nouvelles

¹ Le rythme de croissance du nombre de mineurs mis en cause s'avère toutefois plus modéré en 2000 (+ 2,86 %) et 2001 (+ 1 %) après une légère baisse en 1999 (- 0,81 %).

² Ils apparaissent aujourd'hui plus violents et plus jeunes qu'auparavant (p. 16-29 du rapport précité sur la délinquance des mineurs).

³ 107 600 affaires poursuivables concernant des mineurs ont ainsi donné lieu à une réponse pénale.

⁴ 66 457 mineurs jugés et 85 576 mesures et sanctions définitives rendues, ce qui correspond à 1,3 mesure par mineur.

⁵ La troisième voie recouvre l'ensemble des réponses dont le parquet dispose lorsqu'il n'estime pas nécessaire de saisir la juridiction, tels que l'avertissement, le rappel à la loi, la médiation, l'injonction thérapeutique, les mesures de réparation.

⁶ Ce chiffre est nettement supérieur à celui donné pour l'ensemble des affaires (20,3 %).

prononcées par le juge des enfants dans ce domaine a baissé de 3,2 % alors que celui des mesures renouvelées augmentait dans le même temps de 5,6 %.

2. Développement des équipements

a) Des capacités en hébergement sous-employées

Toutes formes d'hébergement prises en compte, le nombre de places occupées dans le secteur public est largement inférieur à la capacité théorique d'hébergement, le taux de remplissage moyen en secteur associatif étant nettement meilleur (92 % en 2001).

Synthèse des capacités en hébergement secteurs public et associatif habilité au 31/12/2001

	Nombre de places théoriques Secteur public	Nombre de places occupées Secteur public	Taux de remplissage moyen Secteur public	Nombre de places théoriques Secteur associatif	Nombre de places occupées Secteur associatif	Taux de remplissage moyen Secteur associatif
Hébergement collectif	1233	823	67%	34323	31677	92%
Hébergement individualisé	984	610	62%			

Source : données du ministère de la Justice.

b) Centres d'éducation renforcée et centres de placement immédiat

A la suite du Conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, la création d'ici fin 2001 de 50 centres de placement immédiat (CPI) et de 100 centres éducatifs renforcés (CER) a été décidée. Elle a pris beaucoup de **retard**, seuls **54 CER et 47 CPI** étant **actuellement en activité**. Il est toutefois prévu que la réalisation de ce programme soit achevée courant 2003.

Les CER ont pour mission de créer une rupture dans les conditions de vie des mineurs très fortement ancrés dans la délinquance et d'assurer leur prise en charge intensive avec un encadrement éducatif permanent¹. Quant aux CPI, ils ont pour objectif, outre de contrôler ces mineurs placés, d'« *assurer l'immédiateté et la continuité de la prise en charge des mineurs et notamment*

¹ Les capacités d'accueil sont de 6 à 7 mineurs pour chaque CER, avec un encadrement de 8 personnes pour le secteur public et de 10 à 11 pour le secteur associatif habilité. Les mineurs envoyés dans ces CER sont principalement des multirécidivistes ou en situation de grande marginalisation. Ils y sont pris en charge pendant une période de trois à six mois.

des plus difficiles d'entre eux, au besoin dans le cadre d'une rupture avec leur environnement. »¹

Le principal obstacle à l'ouverture de ces centres provient de l'implantation locale, les réactions du voisinage s'avérant souvent négatives. S'ajoute pour les CER la difficile constitution d'équipes homogènes et expérimentées².

c) Centres éducatifs fermés

Créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, les centres éducatifs fermés (CEF) sont destinés à accueillir des mineurs de 13 à 18 ans ayant commis des crimes ou des délits, placés sous contrôle judiciaire ou condamnés à une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve. La fermeture est juridique : le mineur n'est pas enfermé dans le centre mais il peut être placé en détention provisoire ou être incarcéré en cas de violation de ses obligations.

Le programme de réalisation fixé par la loi prévoit la création de **19 CEF en 2003**, l'objectif étant d'atteindre à terme la mise à disposition de **600 places d'ici cinq ans**, en secteur public ou associatif et habilité.

Le secteur associatif habilité, amené à créer 15 de ces établissements en 2003, dispose de 1,112 million d'euros imputé sur le chapitre 37-33 en mesures nouvelles. Afin de réaliser 4 CEF, le secteur public bénéficie d'1,869 million d'euros qui se répartissent sur les chapitres de rémunération (1,367 M € pour la création de 44 emplois créés) et sur les chapitres de fonctionnement (0,502 M€ à l'article 20 du chapitre 34-34).

Lors de son audition devant votre commission des Lois, le garde des Sceaux a indiqué que trois CEF devraient ouvrir dans le secteur associatif habilité dès le début 2003.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice a également prévu la **création d'ici cinq ans d'établissements pénitentiaires spécialement dédiés à l'accueil de mineurs détenus, M. Dominique Perben, ministre de la Justice, garde des Sceaux, ayant confirmé, lors de son audition devant votre commission des Lois, la création de 8 de ces établissements avant 2007**. Parallèlement, le Gouvernement doit **augmenter les capacités d'accueil des quartiers pour mineurs**. En effet, face à la croissance de la délinquance des mineurs³, il s'agit de répondre au nombre insuffisant de places disponibles, tout en améliorant les conditions d'incarcération.

¹ D'après les termes du ministère de la Justice.

² La mésentente et l'inexpérience rencontrées au sein des équipes ont pu conduire à des suspensions d'activité de certains CER.

³ 826 mineurs étaient incarcérés au 1^{er} janvier 2002 en métropole et en outre-mer. Plus de 70 % le sont dans le cadre d'une détention provisoire.

Enfin, dès 2003, vingt éducateurs de la PJJ seront affectés à plein temps au sein des quartiers pour mineurs afin que la **présence éducative** auprès de ces détenus soit **renforcée**¹.

3. La laborieuse réduction du nombre de mesures en attente d'exécution

Le délai entre le prononcé et la mise en oeuvre de la mesure est très variable selon sa nature. Même si cela peut s'expliquer par la complexité et le caractère plus ou moins urgent² de la mesure à prendre, le **temps écoulé** jusqu'à sa mise en oeuvre **peut être trop long**, notamment pour les mesures de réparation qui nécessitent d'être exécutées le plus rapidement possible afin de ne pas contribuer à un **sentiment d'impunité**.

D'après les chiffres donnés dans le « bleu budgétaire » de la Justice, le délai moyen de prise en charge des mesures pénales dans le secteur public est de 51,9 jours en 2001³.

Même si les **délais de mise en oeuvre des mesures prises ne cessent globalement de diminuer**⁴, certains demeurent beaucoup trop importants et continuent même à s'allonger. Ainsi, les travaux d'intérêt général (T.I.G.) interviennent après un délai de 105 jours en 2002, contre 96 jours en 2000 et 85 jours en 1999⁵.

Délai moyen de prise en charge en jours	Mesures pénales	Mesures civiles	Ensemble
Ensemble des mesures	28,4	17,2	24,1
Investigations	4,8	16,6	9,8
Enquêtes sociales	22,5	34,7	32,8
Investigations d'orientation éducative	41,1	32,7	34,3
Recueils de renseignements socio-éducatifs	2,8	7,1	4,3
Placement judiciaire	2,6	2,4	2,5
Hébergement collectif	1,2	1,3	1,2
Hébergement individualisé	9,2	2,5	3,7
Hébergement en famille d'accueil	9,1	5,7	6,6
Milieu ouvert	55,1	21,8	44,9

¹ Conformément aux engagements pris dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

² L'urgence qui caractérise le placement en hébergement exige un délai de mise en oeuvre très court : pour le placement en hébergement collectif, 1,2 jour au pénal et 1,3 jour au civil ; pour le placement en hébergement individualisé, 2,5 jours au civil mais 9,2 jours au pénal (le ministère de la Justice explique ce délai plus long par la plus grande difficulté pour un mineur délinquant de s'installer dans une cité universitaire ou un foyer de jeunes travailleurs que pour un mineur en danger).

³ Projet de loi de finances pour 2003 – Justice, p. 91.

⁴ Par exemple, la mise sous protection judiciaire intervenait au bout de 41 jours en 2001, contre presque 66 jours en 1999.

⁵ Toutefois, cet allongement du temps d'exécution des T.I.G peut s'expliquer, d'après le ministère de la Justice, par la demande d'enquête de faisabilité, la définition d'un tiers institutionnel à même d'accueillir un jeune à une date et pour une période déterminées ou encore par le fait que certains services considèrent la mesure comme exécutée uniquement lorsqu'elle est effectivement accomplie par le mineur.

Action éducative en milieu ouvert		22,6	22,6
Contrôle judiciaire	23,4	"	23,4
Libération conditionnelle	17,4	"	17,4
Liberté surveillée	59,9	"	59,9
Liberté surveillée préjudicielle	36,7	"	36,7
Mesure de réparation	38,2	13,7	38,2
Suivi jeune majeur		"	13,7
Sursis mise à l'épreuve	97,8	"	97,8
Suivi socio-judiciaire	32,0	"	32,0
Travail d'intérêt général	104,9	"	104,9
Mise sous protection judiciaire	57,7		57,7

Source : tableau du ministère de la Justice.

B. L'ÉVOLUTION DES MOYENS EN PERSONNEL

1. Des efforts de recrutement

Le budget de la PJJ pour 2003 prévoit dans le secteur public la **création de 314 emplois** ainsi répartis : 24 directeurs, 180 éducateurs, 16 psychologues, 8 assistants sociaux, 8 agents techniques d'éducation, 68 personnels administratifs, 8 infirmiers et 2 contractuels¹. Le coût sera de 9 553 820 euros en 2003².

Ces créations d'emplois correspondent aux engagements pris dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice :

- création de CEF et renforcement du suivi éducatif des mineurs en détention pénitentiaire (124 emplois) ;
- amélioration de la prise en charge en milieu ouvert (128 emplois) ;
- mise à niveau des services de formation et d'administration (62 emplois).

Si votre rapporteur salue ce **réel effort dans la création d'emplois**, il **s'interroge toutefois sur le caractère suffisant de cette hausse** du nombre de postes, compte tenu des vacances constatées depuis plusieurs années ainsi que de l'augmentation de personnels nécessaire du fait de l'accroissement des tâches conférées à la PJJ et du « passage aux 35h ».

Concernant **les modes de recrutement**, il a été nécessaire de réfléchir à leur évolution, dans le sens d'une valorisation de la compétence et en tenant

¹ Lors de son audition par la commission, M. Dominique Perben, ministre de la Justice, garde des Sceaux a indiqué que la création de 64 postes dans la filière administrative permettrait « de renforcer la capacité de gestion et de contrôle des services déconcentrés ».

² Toutes charges de rémunération comprises.

compte d'un recrutement plus difficile à l'avenir¹, principalement pour la catégorie des éducateurs.

Ainsi, le recrutement sur contrat à durée déterminée est désormais autorisé pour le remplacement de congés de maternité ou de maladie prolongée. De plus, toutes les nouvelles modalités prévues au titre II de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique territoriale sont applicables pour le recrutement des personnels de la PJJ : troisième concours, concours sur titres et recrutement sans concours pour l'accès en échelle 2 aux corps de la catégorie C. Toutefois, elles n'ont pas encore été effectivement utilisées, en matière de recrutement d'éducateurs notamment.

2. Le « passage aux 35 h »

Un **protocole d'accord** relatif au « passage aux 35h » des services de la PJJ a été **signé le 3 décembre 2001** entre le ministère de la Justice et une des deux organisations syndicales représentatives majoritaires.

L'**impact** de l'aménagement et la réduction du temps de travail (A.R.T.T.) s'avère **modéré** dans la mesure où il aboutit, selon les propos du ministère de la Justice, à l'instauration d'une « *différenciation des horaires selon les lieux et conditions d'exercice : hébergement, milieu ouvert, services administratifs et de formation* ». Toutefois, « *un calcul purement arithmétique, basé sur un potentiel d'heures perdues (115 000 heures) par mise en oeuvre de l'A.R.T.T. correspond à 76 emplois équivalent temps plein* ».

3. Réformes statutaires et indemnitaires

Deux réformes statutaires sont actuellement en réflexion et font l'objet de **deux provisions** inscrites au projet de loi de finances pour 2003.

Tout d'abord, la réforme du **statut des directeurs** vise à valoriser l'ensemble du corps, par une révision de la grille indiciaire et une plus grande attractivité du déroulement de carrière. Est inscrite à cet effet une provision de 0,25 million d'euros.

Ensuite, est envisagée une **réforme du statut des agents techniques d'éducation** (A.T.E.) pour laquelle est prévue une provision de 38 112 euros dans le projet de loi de finances pour 2003. Un nouveau pyramidage statutaire plus favorable est étudié afin de prendre en compte l'évolution de leur métier

¹ Du fait de la situation démographique à venir, qui risque de rendre le recrutement difficile dans l'ensemble de la fonction publique.

et leur participation active à l'exercice de la fonction éducative en hébergement¹.

Votre rapporteur attire votre attention sur la situation statutaire des éducateurs maintenus dans la catégorie B de la fonction publique tout au long de leur carrière. Il souhaite qu'une réflexion soit engagée afin que les éducateurs puissent relever de la catégorie A de la fonction publique, dès leur entrée en fonction, ou du moins au cours de leur carrière².

4. Vers une gestion déconcentrée des ressources humaines ?

Après avoir réalisé une déconcentration en matière budgétaire, le ministère de la Justice envisage de déconcentrer la gestion des ressources humaines.

Le fonctionnement actuel consistant à laisser l'administration centrale seule compétente³, malgré l'augmentation importante des effectifs ces dernières années, provoque de nombreuses difficultés⁴.

Cette déconcentration semble indispensable et souhaitée par le ministère de la Justice qui affirme qu'« *une gestion de proximité, plus au fait de la réalité des terrains, permettrait de mieux prendre en compte l'aspect « gestion de la ressource humaine »* ».

De plus, il est envisagé de créer une sous-direction des ressources humaines au sein de l'administration centrale de la PJJ.

¹ Les A.T.E. sont des vacataires qui assurent la surveillance nocturne des centres d'hébergement et jouent ainsi un rôle essentiel dans l'action éducative.

² Cette évolution statutaire des éducateurs de la catégorie B à la catégorie A de la fonction publique s'avérerait d'autant plus nécessaire si, comme cela pourrait être envisagé, les A.T.E. pouvait relever à l'avenir de la catégorie B, et non plus C. Elle serait également conforme à l'évolution du statut d'autres fonctionnaires appartenant auparavant à la même catégorie que les éducateurs : professeurs des écoles, infirmiers (pouvant accéder à la catégorie A au cours de leur carrière) ...

³ Seul le service de la paie est actuellement déconcentré dans le domaine des ressources humaines.

⁴ Comme l'a montré la commission d'enquête du Sénat se fondant notamment sur l'analyse du cabinet CIRESE (p. 210 du rapport précité sur la délinquance des mineurs).

C. LA RECHERCHE D'UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE PLUS EFFICACE

1. Réorganisation départementale et réforme des services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT)

Dans le but d'éviter un cloisonnement des différentes fonctions éducatives, la réforme de l'organisation départementale des services de la protection judiciaire de la jeunesse a été lancée par une circulaire du 15 mai 2001. Elle consiste à garantir la complémentarité de leurs interventions et à mieux assurer la continuité de l'action éducative. D'après le ministère de la Justice, les deux tiers des projets départementaux sont à ce jour remontés à l'administration centrale.

S'inscrivant dans le cadre de cette réorganisation départementale, la **réforme des SEAT** n'a pas été remise en cause par le nouveau Gouvernement malgré les critiques émises par la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs¹. L'organisation arrêtée au 31 juillet 2002 prévoit le maintien de 10 SEAT et la création de 27 à 29 unités éducatives auprès du tribunal, rattachées à un service de milieu ouvert.

2. Suivi des mineurs et évaluation du travail éducatif

Depuis quelques années, plusieurs outils d'évaluation et de suivi ont été mis en place au sein de la protection judiciaire de la jeunesse :

- **GAME** : ce logiciel fonctionne depuis 1994 et permet d'évaluer le travail éducatif en rendant compte de l'activité des services du secteur public: information sur le nombre, le fondement juridique et la nature des mesures prises ; éléments succincts concernant les mineurs accueillis ;

- **le Panel des mineurs** : actuellement en phase d'expérimentation, il vise, selon les termes du Ministère de la Justice, « à une connaissance des mineurs qui ont fait l'objet d'une intervention judiciaire soit par un magistrat du parquet soit par un juge du tribunal pour enfants » et à proposer une évaluation de « l'efficience de l'intervention judiciaire » ;

- **le logiciel Réseau-lu/Détours** : outil interne à la PJJ actuellement testé, il constitue une grille d'analyse essentiellement qualitative des mineurs

¹ « La commission estime [...] regrettable de priver les magistrats d'une présence éducative réelle au tribunal, et non limitée à une simple fonction de permanence, exercée par l'ensemble des éducateurs à tour de rôle. Il faut éviter qu'à terme, les SEAT ne reçoivent plus de mesures à exercer, comme la réforme en cours peut le laisser craindre » rapport précité p.176.

sous protection judiciaire, permettant également d'apprécier l'intervention judiciaire et éducative.

Enfin, l'amélioration de l'organisation administrative se manifeste également par une **responsabilisation des services**, principalement permise par le développement du contrôle de gestion.

D. BILAN DES DIFFÉRENTS PARTENARIATS

Les services de la protection judiciaire de la jeunesse sont amenés à travailler et collaborer avec de nombreuses institutions, parmi lesquelles l'Education nationale, les professionnels de la santé, le ministère de l'Intérieur et de la Ville ou encore les collectivités locales. Comme l'avait déjà indiqué votre rapporteur pour avis à l'occasion de l'examen des crédits consacrés à la PJJ pour 2002¹, la politique partenariale de la PJJ tend à se développer.

Le ministère de la Justice a mis en évidence l'amélioration des relations avec l'Education nationale. Il a indiqué que les dispositifs-relais semblaient fonctionner efficacement, la « *dernière enquête réalisée par la Direction de la Programmation et du Développement (DPD) portant sur le suivi des élèves accueillis en classes-relais au cours de l'année scolaire 1999-2000 et leur situation au 31 décembre 2000 montre que 73 % des jeunes étaient dans un parcours de formation à la fin 2000* ». Toutefois, comme la commission des Lois l'avait déjà indiqué dans son précédent avis, trop peu d'internats-relais fonctionnent actuellement.

Concernant le partenariat avec les conseils généraux, la démarche consistant à établir des schémas départementaux de la Protection de l'Enfance² a été largement engagée, l'importance de ces derniers étant rappelée dans la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale³.

Enfin, le secteur de la santé continue de développer son partenariat avec la PJJ, notamment dans le domaine psychiatrique. De plus, votre rapporteur pour avis approuve l'initiative visant à prévoir qu'un « bilan de santé » soit effectué pour chaque mineur sous main de justice⁴.

¹ Avis n° 92 (Sénat 2001-2002) de M. Patrice Gélard au nom de la commission des Lois.

² Actuellement, 40 schémas conjoints sont signés et 29 sont en projet (d'après les chiffres donnés dans les réponses au questionnaire budgétaire).

³ Article 28 de la loi modifiant l'article L. 313-4 du code de l'action sociale et de familles : « l'autorisation initiale est accordée si le projet [...] est compatible avec les objectifs et répond aux besoins sociaux et médico-sociaux fixés par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale dont il relève [...] ».

⁴ En collaboration avec la Caisse Nationale d'Assurance Maladie.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : AVIS FAVORABLE À L'ADOPTION DU BUDGET DE LA PJJ POUR 2003.

S'agissant de la **prise en charge des mineurs délinquants et des autres mineurs en danger**, votre commission salue **l'effort consenti** concernant les moyens offerts à la PJJ pour 2003.

Les objectifs poursuivis et affichés dans ce domaine par la loi d'orientation et de programmation pour la justice semblent pouvoir réellement être mis en oeuvre :

- prendre en charge les mineurs récidivistes ou violents ;
- prévenir la récidive et répondre à tous les actes de primo-délinquance ;
- renforcer l'administration et la formation pour améliorer la gestion et le contrôle des services.

L'affichage de ces orientations, certes souhaitables mais axées sur le seul domaine de la délinquance des mineurs, ne saurait avoir pour effet d'oublier la prise en charge de mineurs en danger qui constituent 78 % de la population suivie en 2001 par les deux secteurs de la protection judiciaire de la jeunesse.

Votre commission espère que tous les crédits conférés aux services de la protection judiciaire de la jeunesse seront effectivement utilisés au cours de l'exercice 2003 afin de donner toute leur signification aux engagements pris en matière de justice, de délinquance des mineurs et de protection judiciaire. Il s'agit de rompre avec la tendance des années précédentes au cours desquelles beaucoup de crédits n'ont pas été consommés. Le garde des Sceaux, lors de son audition, a émis le souhait que soit améliorée l'exécution du budget, constatant que la situation tendait à aller dans le bon sens¹.

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

¹ Pour 2002, les prévisions dont le ministère de la Justice dispose indiquent que les reports seraient en diminution de plus de 70 % par rapport à 2001.