

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

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 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME XIV

JUSTICE : PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par M. Nicolas ALFONSI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugéy, Mme Catherine Tasca, *vice-présidents* ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, *secrétaires* ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 16) (2011-2012)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| I. UNE JUSTICE PÉNALE DES MINEURS EN PROFONDE ÉVOLUTION | 8 |
| A. UNE DÉLINQUANCE DES MINEURS HÉTÉROGÈNE, DONT L'AUGMENTATION GLOBALE DOIT ÊTRE RELATIVISÉE..... | 8 |
| B. UN PARQUET DES MINEURS DE PLUS EN PLUS PRÉSENT | 10 |
| C. DES JURIDICTIONS POUR MINEURS DÉSTABILISÉES | 12 |
| 1. <i>Une relative diminution de l'activité des juridictions pour mineurs</i> | 12 |
| 2. <i>La création du tribunal correctionnel pour mineurs : une mise à l'écart des assesseurs siégeant dans les tribunaux pour enfants</i> | 13 |
| 3. <i>Une organisation de la justice pénale des mineurs récemment modifiée par le Conseil constitutionnel</i> | 15 |
| D. DES DÉLAIS DE JUGEMENT ET D'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE TOUJOURS TROP IMPORTANTS..... | 17 |
| 1. <i>Une réponse pénale toujours tardive</i> | 18 |
| 2. <i>Une amélioration globale des délais de prise en charge à nuancer</i> | 19 |
| II. UN BUDGET FONDÉ SUR DES PRIORITÉS DISCUTABLES | 21 |
| A. UNE MODERNISATION DES PRATIQUES À SALUER | 22 |
| 1. <i>Un renforcement du contenu éducatif des prises en charge</i> | 22 |
| 2. <i>Une réforme de l'investigation</i> | 23 |
| 3. <i>De nouvelles normes en matière de réparation pénale</i> | 24 |
| B. UNE PRIORITÉ ACCORDÉE À LA PRISE EN CHARGE DE MINEURS MULTIRÉCIDIVISTES OU MULTIRÉITÉRANTS..... | 25 |
| 1. <i>Les centres éducatifs fermés (CEF)</i> | 25 |
| 2. <i>Un renforcement de la prise en charge éducative des mineurs détenus</i> | 27 |
| C. ... AU DÉTRIMENT DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT TRADITIONNELLES ET DES SERVICES DE MILIEU OUVERT..... | 29 |
| D. UN SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ À LA PEINE | 31 |
| III. UNE RESTRUCTURATION GLOBALE DES SERVICES ET DES MÉTIERS DE LA DPJJ RENDUE NÉCESSAIRE PAR UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAIGNANT | 32 |
| A. UNE RESTRUCTURATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS EN COURS D'ACHÈVEMENT | 33 |

| | |
|--|-----------|
| B. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES TRIBUTAIRE DES DIMINUTIONS D'EMPLOIS DÉCIDÉES DANS LE CADRE DES PRÉCÉDENTES LOIS DE FINANCES | 34 |
| 1. <i>Une gestion sous tension</i> | 34 |
| 2. <i>Une réforme de la formation des directeurs des services et des éducateurs stagiaires de la PJJ destinée à compenser les pertes de postes imposées au cours des années récentes</i> | 35 |
| 3. <i>L'évolution des statuts et des régimes indemnitaires envisagée en 2012</i> | 36 |
| 4. <i>Un renforcement du dialogue social rendu nécessaire par l'importance des réorganisations internes</i> | 37 |
| C. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION | 37 |
| IV. UN PILOTAGE INSUFFISANT DE LA JUSTICE CIVILE DES MINEURS | 38 |
| A. LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT DE L'EXÉCUTION DES MESURES JUDICIAIRES DE PROTECTION : LA CONSÉQUENCE D'UNE INTERPRÉTATION EXTENSIVE DES LOIS DE DÉCENTRALISATION | 39 |
| 1. <i>Un désengagement qui découle des lois de décentralisation</i> | 39 |
| 2. <i>Des incidences budgétaires insuffisamment évaluées</i> | 40 |
| 3. <i>Une clarification qui ne tient pas compte de la diversité des situations individuelles de certains mineurs</i> | 41 |
| B. UN INVESTISSEMENT INSUFFISANT DANS LE SUIVI DES MESURES JUDICIAIRES DE PROTECTION | 42 |
| 1. <i>Une activité civile des juges des enfants toujours soutenue</i> | 42 |
| 2. <i>La mise en place de partenariats avec les conseils généraux</i> | 44 |
| 3. <i>Une ignorance des délais d'exécution des mesures judiciaires de protection</i> | 45 |
| C. LA QUESTION DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ÉTRANGERS ISOLÉS..... | 45 |
| ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 49 |

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 2 novembre 2011¹, la commission des lois du Sénat, réunie le mardi 15 novembre 2011 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, 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 2012**.

M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis, a indiqué qu'après trois années de diminutions consécutives, les crédits alloués à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) augmenteraient en 2012 de 4,6 % en autorisations d'engagement et de 2 % en crédits de paiement. Toutefois, cet accroissement global dissimule une évolution contrastée, puisque l'essentiel de ces crédits supplémentaires seraient consacrés à l'ouverture de vingt nouveaux centres éducatifs fermés (CEF). Parallèlement, le plafond d'emplois de la PJJ diminuerait globalement de 106 équivalents temps plein (ETP).

M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis, a retracé les importantes évolutions affectant à l'heure actuelle la justice pénale des mineurs : rôle accru du parquet, création du tribunal correctionnel pour mineurs, impact non encore évalué de la décision QPC du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2011 sur l'impartialité du juge des enfants.

M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis, ne s'est pas déclaré hostile à la création de 20 nouveaux CEF mais s'est inquiété de la diminution corrélative des moyens alloués aux services de milieu ouvert et aux foyers d'hébergement traditionnels. Il a notamment souligné les difficultés financières rencontrées par le secteur associatif habilité du fait des diminutions de crédits décidées au cours des années récentes.

Enfin, **M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis**, a constaté que le pilotage de la justice civile des mineurs par l'Etat était insuffisant et a souhaité que le ministère de la Justice se dote rapidement d'un outil de suivi de l'exécution des mesures d'assistance éducative prescrites par les juges des enfants.

En conclusion, il a souligné qu'en dépit de points préoccupants, des efforts importants avaient été réalisés au cours des années récentes par la PJJ pour améliorer la qualité de la prise en charge des mineurs délinquants.

A l'issue d'un débat auquel ont pris part plusieurs intervenants², la commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « justice » pour 2012.

¹ Le compte rendu de l'audition de M. Michel Mercier est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111031/lois.html#toc4>

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111114/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Comme chaque année, l'examen des crédits alloués par le projet de loi de finances au programme n°182 : « protection judiciaire de la jeunesse » offre à votre commission l'opportunité, non seulement de contrôler l'emploi fait de ces crédits par la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), mais également, de façon plus générale, de dresser un bilan de l'action des pouvoirs publics en matière de justice des mineurs.

Aux termes du décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice, la DPJJ s'est en effet vue assigner les trois missions suivantes :

- concevoir les normes et les cadres d'organisation de la justice des mineurs ;
- garantir à l'autorité judiciaire une aide à la décision tant en matière civile (protection de l'enfance en danger) qu'en matière pénale (application de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante) ;
- prendre en charge les mineurs délinquants, en exécutant les mesures éducatives, sanctions éducatives et peines prescrites par les juridictions pour mineurs.

Au cours des trois années passées, la protection judiciaire de la jeunesse a profondément évolué : confrontée à une baisse continue de ses crédits (passés de 809 millions d'euros en 2008 à 758 millions d'euros en 2011¹, soit une diminution de 6,3 %) et de ses effectifs (suppression de 540 emplois), elle a recentré son action sur la prise en charge des mineurs délinquants, se dégageant corrélativement de l'exécution des mesures d'assistance éducative ordonnées par les juges des enfants dans le cadre de la protection de l'enfance en danger – ces mesures relevant désormais de la seule compétence des services d'aide sociale à l'enfance des conseils généraux. Parallèlement, elle s'est engagée dans une démarche de restructuration de ses services déconcentrés, de rationalisation de l'offre de prise en charge sur l'ensemble du territoire et de modernisation de ses pratiques, afin de limiter l'effet des réductions budgétaires sur la qualité des prises en charge.

En 2012, la DPJJ prévoit de marquer une pause afin d'assimiler ces importantes évolutions accomplies dans le cadre de ce second projet

¹ *Crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale.*

stratégique national (2008-2011) : **pour la première fois depuis 2008, ses crédits augmenteraient de 4,6 % en autorisations d'engagement, de 2 % en crédits de paiement.** Elle disposerait ainsi de 792,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 772,65 millions d'euros en crédits de paiement.

Toutefois, cet accroissement global dissimule une évolution contrastée, puisque **l'essentiel de ces crédits supplémentaires seraient consacrés à l'ouverture de vingt nouveaux centres éducatifs fermés (CEF).** 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10 millions d'euros de crédits de paiement seraient affectés à ce projet. En 2012, 11,6 % du budget global de la PJJ serait ainsi consacré aux CEF.

Parallèlement, le plafond d'emplois alloués à la PJJ **diminuerait globalement de 106 équivalents temps plein (ETP).**

Après avoir retracé les profondes évolutions qui ont marqué la justice pénale des mineurs au cours des années récentes, votre rapporteur pour avis reviendra sur les équilibres – dont certains sont discutables – du budget de la DPJJ en 2012 ainsi que sur les réformes que cette administration a été contrainte de mener à bien pour faire face à l'« effet de ciseaux » entre l'augmentation tendancielle du nombre de mineurs que lui confie l'autorité judiciaire (+44 % entre 2002 et 2010, +6,75 % sur la seule période 2008-2010) et la diminution constante de ses effectifs. Enfin, il évoquera les effets du désengagement de l'Etat en matière d'exécution des décisions judiciaires prises pour la protection de l'enfance en danger.

I. UNE JUSTICE PÉNALE DES MINEURS EN PROFONDE ÉVOLUTION

A. UNE DÉLINQUANCE DES MINEURS HÉTÉROGÈNE, DONT L'AUGMENTATION GLOBALE DOIT ÊTRE RELATIVISÉE

Selon les informations communiquées par le ministère de la Justice, **entre 2002 et 2010, le nombre de mineurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie a augmenté de 20 %**, passant de 180 382 faits constatés en 2002 à 216 243 en 2010.

Toutefois, cette évolution est moindre que celle constatée chez les majeurs (+26 % de mis en cause sur la période 2002-2010). **Aussi la part des mineurs dans la délinquance globale a-t-elle légèrement diminué**, passant de 19,9 % en 2002 à 18,8 % en 2010.

En outre, votre rapporteur pour avis attire l'attention sur le fait que ces données peuvent refléter à la fois une augmentation réelle de la délinquance juvénile et/ou une plus grande activité des services de police et de gendarmerie, probablement davantage sollicités que par le passé pour constater des infractions, y compris de faible gravité. Il est donc nécessaire de les interpréter avec précaution.

La délinquance des mineurs présente un certain nombre de spécificités par rapport à celle des majeurs :

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

- les mineurs sont également plus souvent mis en cause pour destructions et dégradations de biens (13 % des mises en cause, contre 5 % pour les majeurs en 2010) ;

- à l'inverse, les mineurs sont moins concernés que les majeurs par les stupéfiants (11% de leurs mises en cause, contre 17 % pour les majeurs en 2010).

On relève enfin que 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 2010.

Pour une très grande majorité de ces mineurs, la délinquance constitue un acte isolé : **plus de 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 par la PJJ.**

En revanche, un petit « noyau » de délinquants serait responsable d'environ la moitié des infractions commises par des mineurs.

Plus de trois délinquants mineurs sur quatre sont âgés de seize 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.

| Mis en cause pour tous motifs | Mineurs | Majeurs | Tous |
|-------------------------------|---------|---------|-----------|
| 2002 | 180.382 | 726.587 | 906.969 |
| 2003 | 179.762 | 776.661 | 956.423 |
| 2004 | 184.696 | 833.244 | 1.017.940 |
| 2005 | 193.663 | 873.239 | 1.066.902 |
| 2006 | 201.662 | 898.736 | 1.100.398 |
| 2007 | 203.699 | 925.172 | 1.128.871 |
| 2008 | 207.821 | 964.572 | 1.172.393 |
| 2009 | 214.612 | 960.225 | 1.174.837 |
| 2010 | 216.243 | 930.072 | 1.146.315 |

Source : ministère de l'Intérieur

Les faits constatés par les services de police ou de gendarmerie ne donnent pas systématiquement lieu à une procédure judiciaire. D'après les informations communiquées par le ministère de la Justice, 173 000 affaires mettant en cause des mineurs ont été traitées par les parquets en 2010, soit 5,2 % de moins qu'en 2009.

Sur ces 173 000 affaires, 29 079 n'étaient pas poursuivables, soit parce que l'infraction était insuffisamment caractérisée, soit parce que le mineur a été mis hors de cause, soit parce qu'un motif juridique s'opposait aux poursuites.

Au total, les parquets ont été saisis en 2010 de **143 921 affaires dites « poursuivables »**, en diminution de 4,5 % par rapport à 2009. Ces affaires ont représenté **10,3 % de l'ensemble des affaires poursuivables traitées par les parquets** en 2010 – une part assez stable au cours des années récentes.

B. UN PARQUET DES MINEURS DE PLUS EN PLUS PRÉSENT

L'analyse de la justice pénale des mineurs au cours des dix années passées met en évidence l'importance croissante du parquet des mineurs dans le traitement de la délinquance juvénile. Cette intervention croissante du parquet résulte :

- d'une part, de directives de politique pénale demandant aux parquets de poursuivre plus systématiquement les mineurs mis en cause. Ainsi **le taux de réponse pénale est-il passé de 78,5 % en 2002 à 93,9 % en 2010**, en raison, notamment, d'une très forte diminution (-66 %) des classements pour inopportunité des poursuites ;

- d'autre part, **d'un recours croissant aux procédures alternatives aux poursuites et à la composition pénale**. En 2010, 53,6 % des affaires mettant en cause des mineurs ont été classées après réussite d'une procédure alternative aux poursuites (dans deux tiers des cas, la procédure a été classée après un rappel à la loi par un délégué du procureur). En 2004, cette proportion n'était que de 41,4 %.

A cet égard, la part des procédures alternatives aux poursuites mises en œuvre par les parquets est significativement plus élevée s'agissant des affaires mettant en cause des mineurs (53,6 % des affaires poursuivables) que pour l'ensemble des affaires traitées par les parquets (37,5 %).

Le nombre de compositions pénales – 1 284 en 2010 (soit 0,9 % des affaires poursuivables mettant en cause des mineurs) – a quant à lui augmenté de 22,5 % par rapport à 2009.

Mesures alternatives aux poursuites et composition pénale

Aux termes de l'article 41-1 du code de procédure pénale et de l'article 7-1 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, la mesure alternative aux poursuites peut consister en un rappel à la loi, en la réparation du dommage causé à la victime, en l'accomplissement d'un stage de formation civique, de sensibilisation aux dangers des produits stupéfiants ou à la sécurité routière, ou en une consultation auprès d'un psychiatre ou d'un psychologue, par exemple.

La composition pénale, quant à elle, applicable aux mineurs âgés de plus de treize ans depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, permet de proposer à l'auteur des faits, sous le contrôle du juge des enfants et en échange de l'extinction de l'action publique, un certain nombre de mesures, telles que le versement d'une amende de composition, l'accomplissement d'un stage de formation civique, un placement dans une institution ou un établissement habilité, une mesure d'injonction thérapeutique, un stage de citoyenneté ou encore l'exécution d'une mesure d'activité de jour.

Depuis 2002, le législateur a conforté ce rôle croissant joué par le parquet dans le traitement de la délinquance des mineurs, en lui ouvrant deux possibilités de saisir directement la juridiction pour mineurs sans instruction préalable par le juge des enfants :

- la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a créé la **procédure de présentation immédiate**¹, inspirée de la procédure de comparution immédiate applicable aux majeurs. Cette procédure permet au procureur de la République de traduire directement un mineur devant le tribunal pour enfants, lorsque des investigations sur les faits ne sont pas nécessaires et que des investigations sur la personnalité du mineur ont été accomplies au cours des douze mois précédents. Alors que la circulaire d'application du 7 novembre 2002 prévoyait que cette procédure pourrait s'appliquer « *avec discernement* » à des primodélinquants, le législateur a souhaité dans la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, à l'initiative du Sénat, qu'il ne puisse être recouru à cette procédure que lorsque le mineur fait l'objet ou a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs procédures judiciaires ;

- par ailleurs, la loi du 10 août 2011 précitée a ouvert au parquet la possibilité de recourir à la **procédure de convocation par officier de police judiciaire (COPJ)**, dans les mêmes conditions que celles prévues pour la procédure de présentation immédiate. Cette procédure permet au parquet de faire comparaître le mineur devant la juridiction pour mineurs dans un délai de dix jours à deux mois.

D'après les informations transmises par le ministère de la Justice, 1 686 procédures de présentation immédiate ont été mises en œuvre par les parquets en 2010, ce qui représente 1,17 % des procédures engagées à l'encontre de mineurs.

¹ Au départ, cette procédure s'appelait « *procédure de jugement à délai rapproché* ». Elle a été réformée par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, qui l'a renommée *procédure de présentation immédiate*.

Tableau III.2 : Mineurs délinquants - Orientation des affaires poursuivables

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005r | 2006 | 2007 | 2008 | 2009e | 2010e |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Affaires de mineurs traitées | 161 208 | 162 069 | 163 162 | 168 809 | 168 174 | 174 592 | 178 812 | 181 449 | 182 530 | 173 000 |
| <i>variation annuelle en %</i> | +10,0 | -3,1 | +0,7 | +3,5 | -0,4 | +3,8 | +2,4 | +1,5 | +0,6 | -5,2 |
| Affaires non poursuivables | 21 629 | 23 474 | 24 992 | 25 983 | 25 323 | 25 941 | 28 961 | 31 116 | 31 870 | 29 079 |
| <i>variation annuelle en %</i> | +8,7 | +8,5 | +6,5 | +4,0 | -2,5 | +2,4 | +11,6 | +7,4 | +2,4 | -8,8 |
| - Infraction mal caractérisée ou motif juridique | 16 709 | 18 989 | 20 388 | 21 507 | 21 126 | 21 112 | 23 814 | 25 612 | 26 493 | 24 202 |
| - Mineur mis hors de cause | 4 920 | 4 485 | 4 604 | 4 476 | 4 197 | 4 829 | 5 147 | 5 504 | 5 377 | 4 877 |
| Affaires poursuivables | 139 579 | 138 595 | 138 170 | 142 826 | 142 851 | 148 651 | 149 851 | 150 333 | 150 660 | 143 921 |
| <i>Part des affaires traitées</i> | 86,6 | 85,5 | 84,7 | 84,6 | 84,9 | 85,1 | 83,8 | 82,9 | 82,5 | 83,2 |
| Poursuites | 59 476 | 58 842 | 57 831 | 58 148 | 58 738 | 60 367 | 59 936 | 58 550 | 57 974 | 56 707 |
| <i>Part des affaires poursuivables</i> | 55,3 | 54,1 | 41,9 | 40,7 | 41,1 | 40,6 | 40,0 | 38,9 | 38,5 | 39,4 |
| Par transmission au juge des enfants | 56 974 | 56 279 | 54 734 | 55 025 | 55 438 | 57 250 | 56 664 | 55 019 | 54 399 | 53 285 |
| <i>variation annuelle en %</i> | +4,3 | -1,2 | -2,7 | +0,5 | +0,8 | +3,3 | -1,0 | -2,9 | -1,1 | -2,0 |
| Par transmission au juge d'instruction | 2 502 | 2 563 | 2 462 | 2 307 | 2 332 | 2 083 | 1 969 | 2 045 | 1 892 | 1 736 |
| <i>variation annuelle en %</i> | -4,8 | +2,4 | -3,9 | -6,3 | +1,1 | -10,7 | -5,5 | +3,9 | -7,5 | -8,2 |
| Procédures jugement à délai rapproché | | | 635 | 816 | 968 | 1 034 | 1 303 | 1 486 | 1 683 | 1 686 |
| <i>variation annuelle en %</i> | | | | +28,5 | +18,6 | +6,8 | +26,0 | +14,0 | +13,3 | +0,2 |
| Procédures alternatives réussies | 48 113 | 50 017 | 53 505 | 59 113 | 63 408 | 69 301 | 73 883 | 77 795 | 80 884 | 77 140 |
| <i>Part des affaires poursuivables</i> | 34,5 | 36,1 | 38,7 | 41,4 | 44,4 | 46,6 | 49,3 | 51,7 | 53,7 | 53,6 |
| <i>dont rappels à la loi</i> | 32 947 | 34 662 | 37 260 | 40 979 | 43 797 | 48 505 | 51 144 | 52 314 | 54 354 | nd |
| <i>variation annuelle en %</i> | +9,7 | +5,2 | +7,5 | +10,0 | +6,9 | +10,7 | +5,4 | +2,3 | +3,9 | |
| Compositions pénales réussies | | | | | | | 251 | 558 | 1 048 | 1 284 |
| Classements sans suite | 31 990 | 29 736 | 26 834 | 25 565 | 20 705 | 18 983 | 15 781 | 13 430 | 10 754 | 8 790 |
| <i>variation annuelle en %</i> | +8,4 | -7,0 | -9,8 | -4,7 | -19,0 | -8,3 | -16,9 | -14,9 | -19,9 | -18,3 |
| <i>Part des affaires poursuivables</i> | 22,9 | 21,5 | 19,4 | 17,9 | 14,5 | 12,8 | 10,5 | 8,9 | 7,1 | 6,1 |
| Taux de réponse pénale | 77,1 | 78,5 | 80,6 | 82,1 | 85,5 | 87,2 | 89,5 | 91,1 | 92,9 | 93,9 |
| % d'affaires de mineurs dans l'ensemble des affaires poursuivies | 9,6% | 9,4% | 8,8% | 8,6% | 8,7% | 8,5% | 8,8% | 8,8% | 8,6% | 8,4% |

Source : Exploitation statistique des Cadres du parquet - SDSE - Ministère de la Justice et des libertés

e = données estimées

C. DES JURIDICTIONS POUR MINEURS DÉSTABILISÉES

1. Une relative diminution de l'activité des juridictions pour mineurs

76 164 mineurs délinquants ont été poursuivis devant les juridictions pour mineurs en 2010, soit une diminution de 2 % par rapport à 2009, ce qui confirme une baisse amorcée en 2006.

Sur l'ensemble de l'année 2010, les juges des enfants ont prononcé 37 156 mesures présentencielles¹, soit 3,1 % de plus qu'en 2009. 20,3 % de ces mesures sont des investigations. Les contrôles judiciaires ont augmenté de 17,9 % et les détentions provisoires de 20,3 %.

Les juges des enfants et les tribunaux pour enfants ont prononcé 7 634 décisions écartant la poursuite ou la responsabilité du mineur (ordonnances de non-lieu, jugements de relaxe ou jugements prononçant la nullité de la procédure).

Pour les mineurs déclarés coupables, le nombre de mesures et sanctions prononcées s'est élevé à 67 334, ce qui représente une baisse de 5 % par rapport à l'année précédente.

¹ Plusieurs mesures peuvent être prononcées pour un même mineur dans une même affaire.

Ces mesures sont tout d'abord des admonestations, des remises à parents et des dispenses de peine qui constituent la réponse judiciaire prépondérante (27 424 décisions soit 40,7 %), suivies de mesures strictement éducatives, à savoir 11 524 mesures de liberté surveillée, de protection judiciaire, de placement et de réparation auxquelles s'ajoutent près de 1 922 sanctions éducatives (soit 20,0 % de l'ensemble).

Les peines non spécifiques aux mineurs (26 464 décisions soit 39,3 % de l'ensemble) se répartissent comme suit : 12,6 % pour l'emprisonnement avec sursis simple, 6,6 % pour l'emprisonnement avec sursis avec mise à l'épreuve, 7,7 % pour l'emprisonnement ferme. Les amendes représentent 5,5 % des sanctions prononcées, et les peines alternatives (travail d'intérêt général, stage de citoyenneté, etc.), 6,9 %.

Tableau III.5 : Mineurs délinquants - mesures et sanctions définitives prononcées

| | 2002 | Evol. | 2003 | Evol. | 2004 | Evol. | 2005 | Evol. | 2006 | Evol. | 2007 | Evol. | 2008 | Evol. | 2009e | Evol. | 2010e |
|---|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| Décisions rejetant la poursuite | 8 441 | -1,1 | 8 352 | +15,1 | 9 615 | -12,4 | 8 420 | +2,7 | 8 648 | +8,8 | 9 408 | -2,2 | 9 202 | -3,2 | 8 912 | -14,3 | 7 634 |
| Mesures et sanctions définitives | 77 068 | -3,8 | 74 139 | +3,2 | 76 516 | -3,2 | 74 113 | +1,3 | 74 885 | +1,4 | 76 046 | -1,6 | 74 864 | -5,3 | 70 908 | -5,0 | 67 334 |
| - Mesures éducatives | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Admonestations, remises à parent, dispenses de mesure ou de peine | 35 678 | -6,8 | 33 256 | +1,5 | 33 770 | -3,2 | 32 689 | +2,7 | 33 556 | -0,8 | 33 297 | -6,4 | 31 182 | -4,9 | 29 649 | -7,5 | 27 424 |
| Liberté surveillée, protection judiciaire, placement, réparation | 7 899 | +9,3 | 8 632 | +11,5 | 9 623 | +0,8 | 9 704 | +5,8 | 10 271 | +2,4 | 10 513 | 5,5 | 11 091 | 8,4 | 12 023 | -4,2 | 11 524 |
| - Sanctions éducatives | - | - | 331 | - | 758 | +74,9 | 1 326 | +23,5 | 1 638 | +13,9 | 1 866 | 16,8 | 2 180 | -10,0 | 1 963 | -2,1 | 1 922 |
| - Peines | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| TIG, sursis TIG, stage de citoyenneté, suivi sociojudiciaire | 3 053 | +16,9 | 3 568 | +7,3 | 3 828 | +5,8 | 4 049 | +11,1 | 4 500 | +3,8 | 4 670 | 3,3 | 4 826 | -2,2 | 4 721 | -1,7 | 4 641 |
| Amende ferme ou avec sursis | 6 760 | -7,9 | 6 226 | +7,7 | 6 703 | -18,8 | 5 444 | -11,3 | 4 829 | +4,8 | 5 060 | 3,6 | 5 244 | -11,5 | 4 639 | -19,9 | 3 716 |
| Emprisonnement avec sursis simple | 10 244 | -2,7 | 9 965 | -1,3 | 9 836 | -3,6 | 9 477 | -1,1 | 9 374 | +0,3 | 9 401 | 1,2 | 9 516 | -10,6 | 8 509 | 0,0 | 8 513 |
| Emprisonnement avec sursis avec mise à l'épreuve | 4 959 | +3,2 | 5 118 | +4,9 | 5 368 | -3,2 | 5 195 | -5,9 | 4 891 | +3,9 | 5 080 | 0,3 | 5 095 | -14,8 | 4 340 | 2,2 | 4 437 |
| Emprisonnement avec au moins une partie ferme | 8 475 | -16,9 | 7 043 | -5,9 | 6 630 | -6,0 | 6 229 | -6,5 | 5 826 | +5,7 | 6 159 | -7,0 | 5 730 | -11,6 | 5 064 | 1,8 | 5 157 |

Source : Tableaux de bord des juridictions de mineurs - SDSE - Ministère de la Justice et des libertés

e = données estimées

228 mineurs ont été poursuivis devant une cour d'assises pour mineurs en 2010 ; 213 ont été condamnés, 15 ont été acquittés. Dans les deux tiers des cas, ces mineurs étaient poursuivis pour des faits de viols.

2. La création du tribunal correctionnel pour mineurs : une mise à l'écart des assesseurs siégeant dans les tribunaux pour enfants

Jusqu'à récemment, les mineurs auxquels était imputée une infraction qualifiée crime ou délit ne pouvaient être déférés que devant le tribunal pour enfants ou devant la cour d'assises des mineurs – le juge des enfants disposant toutefois de la possibilité de juger le mineur en audience de cabinet, à la condition toutefois de le relaxer, de le dispenser de peine ou de le condamner à une mesure éducative.

La loi n°2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs a complété cette organisation en créant une nouvelle juridiction – le tribunal correctionnel pour mineurs – compétent pour juger les mineurs âgés de plus de seize ans,

poursuivis pour un ou plusieurs délits commis en état de récidive légale, lorsque la peine encourue est égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement. Les dispositions relatives à cette nouvelle juridiction entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Aux termes de l'article 8 de l'ordonnance du 2 février 1945, le juge des enfants sera alors tenu de renvoyer ces mineurs devant le tribunal correctionnel pour mineurs et ne pourra en aucun cas le juger en chambre du conseil.

La création de cette nouvelle juridiction s'inspire d'une préconisation formulée par le rapport de la commission présidée par le recteur André Varinard, qui a considéré que, « *si la progression des sanctions [devait] suivre la progression des actes délictueux, il [importait] aussi que les formations de jugement suivent cette même progression, jusqu'à afficher une plus grande sévérité avec la comparution du mineur devant un tribunal correctionnel, dont la charge symbolique et la solennité apparaissent nécessairement plus fortes* ». Par ailleurs, « *cette formation de jugement [pourrait également] constituer une sorte de passerelle entre la justice des mineurs et celle des majeurs, puisqu'elle serait compétente pour juger les jeunes majeurs* »¹.

Comme l'observait notre collègue Jean-René Lecerf, rapporteur pour le Sénat de la loi du 10 août 2011 précitée, « *[la création de cette nouvelle juridiction s'inscrit] dans le prolongement de l'adoption d'une série de dispositions tendant à rapprocher le droit pénal applicable aux mineurs âgés de seize à dix-huit ans de celui applicable aux majeurs : placement sous contrôle judiciaire dans les mêmes conditions que les majeurs, possibilité - dans certains cas - de faire l'objet de gardes à vue dans le cadre des régimes dérogatoires, possibilité de déroger à la règle de l'atténuation de responsabilité, etc.* »².

Le tribunal correctionnel pour mineurs sera composé d'un juge des enfants, président, et de deux magistrats professionnels. **Seront ainsi mis à l'écart les deux assesseurs – magistrats non professionnels – siégeant au tribunal pour enfants**, choisis en fonction de leurs compétences et de l'intérêt particulier qu'ils portent aux questions de l'enfance.

Par ailleurs, lorsque l'infraction reprochée au mineur entrera dans le champ de compétences du tribunal correctionnel comprenant des citoyens assesseurs, le tribunal correctionnel pour mineurs sera composé des trois magistrats mentionnés ci-dessus ainsi que de deux citoyens assesseurs, dans les conditions prévues par le droit commun.

¹ « 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 136 et suivantes.

² Rapport n°489 (2010-2011), fait au nom de la commission des lois, de M. Jean-René Lecerf sur la loi du 10 août 2011 relative à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et au jugement des mineurs, page 130. <http://www.senat.fr/rap/110-489/110-489.html>

Au total, cette nouvelle juridiction pourra être composée de cinq personnes dont une seule disposera de compétences en matière de justice des mineurs.

Ces considérations ont conduit le Conseil constitutionnel à estimer, dans sa décision n°2011-635 DC du 4 août 2011, que le tribunal correctionnel pour mineurs **ne pouvait de ce fait être regardé comme une juridiction pénale spécialisée** (considérant n°51).

Dans son rapport précité, notre collègue Jean-René Lecerf a relevé que la création de cette nouvelle juridiction devrait concerner tout au plus 600 à 700 mineurs, en raison des conditions restrictives de définition de la notion de récidive légale¹.

3. Une organisation de la justice pénale des mineurs récemment modifiée par le Conseil constitutionnel

Depuis l'édiction de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, la justice pénale des mineurs est fondée sur l'idée que tout mineur délinquant doit avant tout être protégé et éduqué.

Clé de voûte de la justice des mineurs, le juge des enfants dispose ainsi d'une double compétence en matière de protection de l'enfance en danger (article 375 du code civil) ainsi qu'en matière de droit pénal des mineurs (ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante), lui permettant de mettre en œuvre un véritable suivi éducatif du mineur, tenant compte de sa personnalité et des difficultés sociales et familiales qu'il rencontre.

En outre, le législateur a permis à ce magistrat de cumuler, de façon dérogatoire avec les règles applicables en matière de justice pénale des majeurs, les fonctions de magistrat instructeur, de juge du fond et de juge d'application des peines :

- en concurrence avec le juge d'instruction², le juge des enfants instruit sur les délits et contraventions de cinquième classe, en procédant à « *toutes diligences et investigations utiles pour parvenir à la manifestation de la vérité et à la connaissance de la personnalité du mineur ainsi que des moyens appropriés à sa rééducation* » (article 8 de l'ordonnance du 2 février 1945) ;

¹ Rapport précité, pages 130-131.

² Obligatoirement compétent en matière criminelle.

- il est également compétent pour juger le mineur, soit seul en audience de cabinet¹, soit au sein du tribunal pour enfants ou du tribunal correctionnel pour mineurs dont il est le président ;

- enfin, le juge des enfants s'est vu reconnaître, à partir de la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, des fonctions de juge de l'application des peines jusqu'à ce que le condamné ait atteint l'âge de 21 ans.

Au total, le même juge des enfants pouvait, jusqu'à récemment, instruire une affaire, juger le mineur et suivre ce dernier dans le cadre de l'application des peines – contribuant ainsi à mettre en œuvre un suivi éducatif dans la durée.

Une telle dérogation aux principes posés par le code de procédure pénale² avait été validée par la Chambre criminelle de la Cour de cassation, qui, dans un arrêt du 7 avril 1993, avait considéré que « *l'ordonnance du 2 février 1945, en permettant pour les mineurs délinquants, dans un souci éducatif, une dérogation à la règle de procédure interne selon laquelle un même magistrat ne peut exercer successivement, dans une même affaire, les fonctions d'instruction et de jugement, ne méconnaît aucune disposition de la Convention européenne des droits de l'homme ; qu'une telle dérogation entre dans les prévisions de l'article 14 du Pacte international de New York, relatif aux droits civils et politiques, comme aussi dans celles des règles de Beijing, approuvées par les Nations Unies le 6 septembre 1985, qui reconnaissent la spécificité du droit pénal des mineurs ;*

« Que si la décision, par le juge des enfants, de saisir le tribunal pour enfants et non de prononcer lui-même une mesure éducative, implique qu'une sanction pénale puisse être envisagée à l'égard du mineur, le risque objectif de partialité qui pourrait en résulter est compensé par la présence de deux assesseurs délibérant collégalement en première instance et par la possibilité d'un appel, déféré à une juridiction supérieure composée de magistrats n'ayant pas connu de l'affaire et dont l'un des membres est délégué à la protection de l'enfance »³.

C'est cette position que le Conseil constitutionnel a **partiellement remise en cause** dans sa décision n°2011-147 QPC du 8 juillet 2011.

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a estimé que si « *aucune disposition de l'ordonnance du 2 février 1945 ou du code de procédure pénale ne [faisait] obstacle à ce que le juge des enfants participe*

¹ Où il peut alors soit relaxer le mineur, soit le dispenser de mesure, soit le condamner à une mesure éducative. En revanche, seul le tribunal pour enfants ainsi que, désormais, le tribunal correctionnel pour mineurs, peuvent prononcer une sanction éducative ou une peine.

² Rappelons que l'article 49 du code de procédure pénale dispose que « [le juge d'instruction] ne peut, à peine de nullité, participer au jugement des affaires pénales dont il a connu en sa qualité de juge d'instruction ».

³ Cour de cassation, chambre criminelle, 7 avril 1993, pourvoi n°92-84725.

au jugement des affaires pénales qu'il a instruites » et que « *le principe d'impartialité des juridictions ne [s'opposait] pas à ce que le juge des enfants qui a instruit la procédure puisse, à l'issue de cette instruction, prononcer des mesures d'assistance, de surveillance ou d'éducation* », en revanche, « ***en permettant au juge des enfants qui a été chargé d'accomplir les diligences utiles pour parvenir à la manifestation de la vérité et qui a renvoyé le mineur devant le tribunal pour enfants de présider cette juridiction de jugement habilitée à prononcer des peines, les dispositions contestées portent au principe d'impartialité des juridictions une atteinte contraire à la Constitution*** ». Le Conseil constitutionnel a fixé au législateur jusqu'au 1^{er} janvier 2013 pour adapter l'organisation de la justice pénale des mineurs à ces exigences.

En interdisant ainsi au juge des enfants ayant instruit une affaire de présider la juridiction de jugement chargée de juger le mineur mis en cause, la décision du Conseil constitutionnel va modifier profondément l'organisation des juridictions pour mineurs – en particulier **celle des 34 tribunaux pour enfants ne comprenant qu'un seul juge des enfants**.

Sans attendre l'entrée en vigueur de ces modifications, le ministère de la justice et des libertés a souhaité procéder à des expérimentations avec les juridictions afin de déterminer le mode d'organisation le plus adapté au sein des tribunaux pour enfants.

Le Gouvernement a par ailleurs introduit des dispositions au sein de la proposition de loi visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants afin de prévoir qu'en cas de nombre insuffisant de juges des enfants, il serait possible de faire appel à un juge des enfants d'un tribunal pour enfants situé dans le ressort de la cour d'appel.

Cette solution suscite l'inquiétude des juges des enfants, qui font valoir que la mise en œuvre de cette réforme se traduira inévitablement par une charge de travail accrue (délais de route pour se rendre d'une juridiction à une autre, délais nécessaires pour prendre connaissance des dossiers, etc.).

Cette proposition de loi a été rejetée dans son ensemble par le Sénat le 25 octobre 2011 – votre commission ayant notamment souligné la nécessité de procéder à une concertation avec les représentants des magistrats et des professionnels concernés avant de légiférer sur ce sujet. Cette proposition de loi est toujours en cours d'examen par le Parlement.

D. DES DÉLAIS DE JUGEMENT ET D'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE TOUJOURS TROP IMPORTANTS

L'exigence d'une réponse pénale rapide aux infractions commises par les mineurs doit être un objectif prioritaire de la justice pénale des mineurs, particulièrement s'agissant d'adolescents dont le rapport au temps diffère de

celui des adultes, au risque de faire perdre à la mesure ou à la sanction toute portée éducative et pédagogique.

Or, en dépit de progrès réalisés au cours des dernières années, les délais séparant la commission de l'infraction de la prise en charge sont encore trop importants.

Ces délais doivent être décomposés en deux temps :

- d'une part, le temps de la réponse pénale, qui sépare la commission des faits de la date du jugement ;

- d'autre part, le temps de la prise en charge, qui sépare la date de la décision judiciaire de celle de la prise en charge par le service de la PJJ.

1. Une réponse pénale toujours tardive

Le délai de réponse pénale traduit le temps écoulé entre la commission de l'infraction et le jugement.

En 2009, ce délai est de 16,8 mois en moyenne nationale. Il oscille entre 11,4 mois pour le ressort de la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion et 21,2 mois pour le ressort de la cour d'appel de Basse Terre. Il est plus long devant le tribunal pour enfants (18,8 mois) que devant le juge des enfants (14,2 mois).

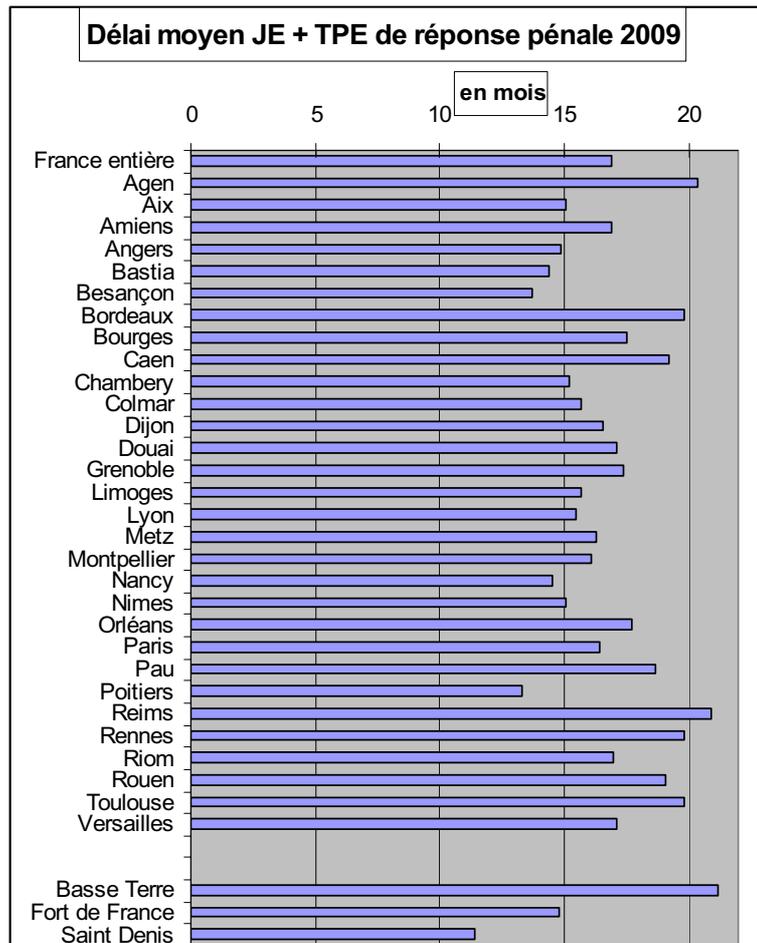
Ces délais sont notablement plus longs que ceux constatés devant les tribunaux correctionnels, où le délai moyen entre l'infraction et le jugement atteint 11,3 mois¹.

En matière criminelle (toutes juridictions confondues), le délai moyen imputable à l'institution judiciaire est estimé à 33,9 mois (24,9 mois pour le déroulement de l'instruction, 9 mois pour le délai d'audience), mais, s'agissant des cours d'assises pour mineurs, il approche de cinq ans².

Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, Mme Catherine Sultan, présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), a insisté sur le manque de greffiers dans les juridictions, qui fragilise les procédures et retarde inévitablement l'exécution des décisions judiciaires.

¹ Il convient toutefois de relever qu'un tel délai moyen tient compte à la fois des affaires très longues jugées après une instruction et des affaires jugées rapidement en comparution immédiate.

² 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. <http://www.senat.fr/rap/109-619/109-619.html>



2. Une amélioration globale des délais de prise en charge à nuancer

La réduction des délais d'exécution des mesures judiciaires constitue également un objectif essentiel permettant d'asseoir la crédibilité de l'autorité judiciaire et des décisions prononcées.

En 2010, l'amélioration constatée depuis 2006 s'est poursuivie. Le délai global de prise en charge du mineur par les services de la PJJ est ainsi passé de 28,4 jours en 2002 à 20,6 jours en 2010.

Cette amélioration globale dissimule néanmoins des disparités importantes selon le type de mesure prononcée :

- 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 près de deux jours en 2010 ;

- 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, il a été ramené à 36,7 jours en 2010.

| Secteur public Délais Ord. 1945 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 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 | 4,4 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 | 2,1 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 | 36,7 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 | 20,6 jours |

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. Dans le cadre du BEX, les professionnels de la PJJ expliquent au mineur et aux titulaires de l'autorité parentale la décision judiciaire prise ainsi que les risques encourus en cas de non respect de celle-ci. Ils leur présentent également le service ainsi que les modalités de la prise en charge.

Au 1^{er} mars 2011, 121 des 154 tribunaux pour enfants étaient couverts soit par un BEX (40 %), soit par une mission BEX (60 %)¹. Dans les juridictions qui en sont dotées, les délais de convocation auprès du service éducatif désigné par les juridictions pour mineurs ont été réduits. Six projets de création de BEX sont actuellement en cours d'examen.

S'il y a lieu de saluer et d'encourager cette diminution globale des délais de prise en charge, votre rapporteur pour avis appelle toutefois à interpréter ces données avec précaution.

S'agissant des décisions de placement, il convient en effet de relever qu'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 PJJ ne constituent que des moyennes : or, sur certains territoires à « forte densité pénale », on constate parfois de très longs délais d'exécution, et il n'y est pas rare qu'un mineur réitère alors même qu'une première mesure prise à son encontre n'a pas encore été exécutée.

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.

Ces difficultés persistantes ne sont pas nécessairement imputables à la PJJ. Par exemple, les mesures de **travail d'intérêt général** (2 848 mesures prononcées en 2009, soit trois fois plus qu'en 2003) ont un délai d'exécution très long : **18 mois en moyenne**, d'après les informations communiquées par le ministère de la Justice, un tiers des peines de TIG étant exécutées plus d'un an après leur prononcé.

Ces délais tout à fait excessifs sont liés à une insuffisante mobilisation des organismes publics et associatifs susceptibles d'accueillir le mineur. La DPJJ indique à cet égard rencontrer les plus grandes difficultés à trouver des collectivités territoriales, des services publics ou des associations partenaires pour l'exécution de ces mesures. Les organismes d'accueil privilégient en effet souvent les majeurs au détriment des mineurs, car certains postes de TIG ne sont pas adaptés. En outre, la présence de mineurs nécessite de la part des organismes d'accueil un encadrement constant, qui n'est en revanche pas nécessaire pour les majeurs. La DPJJ indique ainsi que **certaines peines de TIG n'ont jamais pu être mises à exécution faute pour l'autorité judiciaire d'avoir trouvé un lieu d'affectation.**

Afin de pallier ces difficultés, la DPJJ a initié des accords cadres avec des organismes tels que la SNCF, la Croix Rouge, la Fédération française des clubs alpins et de montagne, les Haras nationaux, et, plus récemment, avec le groupe La Poste.

De façon plus générale, afin d'améliorer les délais de prise en charge dans les territoires connaissant les retards les plus importants (régions de Lille, Paris, Lyon et Marseille), M. Jean-Louis Daumas, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, a indiqué qu'en 2012, **50 nouveaux emplois seraient spécifiquement affectés à la prise en charge des mineurs en milieu ouvert** (voir *infra*).

II. UN BUDGET FONDÉ SUR DES PRIORITÉS DISCUTABLES

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

- premièrement, 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 ;

- deuxièmement, 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 (gestion « en régie »), constitué en juillet 2011 de 264 établissements et services ;

- le secteur associatif, constitué à la même date de 1293 établissements et services (dont 344 financés exclusivement par l'Etat) habilités et contrôlés par le ministère de la justice et des libertés, et gérés par 573 associations.

Depuis 2008, l'abandon des prises en charge au civil (protection de l'enfance en danger) et la restructuration des services déconcentrés et des fonctions « support » ont permis à la DPJJ, dans un contexte de maîtrise budgétaire, d'engager un mouvement de réformes tendant à renforcer la qualité de la prise en charge des mineurs qui lui sont confiés par l'autorité judiciaire.

Ce mouvement est néanmoins marqué par un déséquilibre : en effet, une part très importante des crédits étant mobilisée en faveur de la prise en charge de mineurs multirécidivants ou multirécidivistes, les services de milieu ouvert et les structures d'hébergement traditionnelles sont soumis à une pression qui risque, à terme, de compromettre la qualité de leur fonctionnement.

A. UNE MODERNISATION DES PRATIQUES À SALUER

1. Un renforcement du contenu éducatif des prises en charge

La PJJ a entrepris au cours des années récentes d'améliorer le contenu de la prise en charge des mineurs délinquants confiés par l'autorité judiciaire.

Ainsi la circulaire d'orientation relative à « l'action éducative structurée par les activités de jour » du 25 février 2009 a-t-elle déterminé de nouvelles modalités de travail des éducateurs en milieu ouvert. Elle vise à proposer à des mineurs déscolarisés ou ne pouvant pas relever des dispositifs de droit commun des activités visant à favoriser leur réinsertion.

En 2010, 841 mesures d'activité de jour¹ ont été prises en charge par la PJJ, contre 632 en 2009 (+33 %). 593 mesures d'activité de jour ont été mises en œuvre au cours du premier semestre 2011. De manière constante, la majorité des mesures est prescrite par des juges des enfants (76 %) et s'adresse à des garçons (90 %) âgés entre 16 et 18 ans (58 %).

Parallèlement, le taux d'inscription des mineurs pris en charge par la PJJ dans un dispositif d'insertion ou de formation progresse : 80 % en 2009, 82 % en 2010, 84 % en 2011².

2. Une réforme de l'investigation

Les mesures d'investigation constituent un support essentiel à la prise de décision des magistrats, en leur permettant de mieux cerner la personnalité du mineur ainsi que son environnement familial et social, et ainsi de définir la solution la plus adaptée.

Alors que l'Etat s'est désengagé de la prise en charge des mesures de protection ordonnées au civil par les juges des enfants au titre de la protection de l'enfance en danger, il continue en revanche à financer et exécuter les mesures d'investigation ordonnées dans ce cadre.

Jusqu'à l'année dernière, trois types d'investigations pouvaient être mis en œuvre :

- d'une part, le **recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE)**, appellation qui a remplacé le terme d' « enquête rapide » depuis une circulaire du 18 décembre 1996, mesure d'aide à la décision du magistrat qui a rapidement besoin d'informations pour prendre une décision, et qui consiste en un recueil d'informations succinctes permettant une appréhension ponctuelle de la situation du mineur ;

- d'autre part, la **mesure d'investigation et d'orientation éducative (IOE)** et la **mesure d'enquête sociale (ES)**, destinées à évaluer la situation du mineur et la situation de danger dans laquelle il se trouve éventuellement, et à formuler des propositions éducatives.

Au civil comme au pénal, ces deux dernières mesures permettent à l'autorité judiciaire intervenant dans les situations les plus complexes d'envisager le parcours des enfants et des adolescents dans leur globalité, par l'analyse du parcours antérieur et des réponses sociales, administratives et

¹ Créée par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et définie à l'article 16 ter de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, la mesure d'activité de jour « consiste dans la participation du mineur à des activités d'insertion professionnelle ou scolaire, soit auprès d'une personne morale de droit public, soit auprès d'une personne morale de droit privé exerçant une mission de service public ou d'une association habilitées à organiser de telles activités, soit au sein du service de la protection judiciaire de la jeunesse auquel il est confié ». Elle s'adresse en priorité aux mineurs déscolarisés, en voie de déscolarisation ou en marge des dispositifs de formation de droit commun.

² Indicateur 1.2 du programme 182 : « protection judiciaire de la jeunesse », mission « justice », PLF pour 2012.

judiciaires déjà apportées. Elle est essentielle pour permettre au juge des enfants de prendre une décision qui portera nécessairement atteinte à l'exercice de l'autorité parentale (mesure de protection) ou aux libertés individuelles (mesure éducative, sanction éducative ou peine prononcée au pénal). Enfin, la manière dont l'investigation est mise en œuvre et associe le mineur et sa famille à la définition du problème et à la proposition de solutions joue un rôle déterminant dans leur investissement dans la procédure judiciaire.

Au regard de ces enjeux, la DPJJ a considéré que les mesures d'investigation et d'orientation éducative (IOE) et d'enquête sociale (ES) n'apportaient pas de réponse pleinement satisfaisante à l'autorité judiciaire.

Ces considérations ont conduit le ministère de la justice et des libertés à mettre en œuvre une réforme de l'investigation.

Une circulaire d'orientation datée du 31 décembre 2010, complétée par un arrêté du 2 février 2011, a ainsi prévu de substituer aux IOE et ES une nouvelle mesure d'investigation – la **mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE)**. Modulable dans son contenu et sa durée afin de mieux répondre aux contraintes procédurales et à la singularité des situations des mineurs et de leurs familles, elle vise à porter à la connaissance du juge différentes hypothèses de travail sur lesquelles le service de la PJJ fonde ses préconisations quant aux modalités d'intervention et aux actions d'éducation qui lui paraissent adaptées.

D'après les éléments communiqués par la DPJJ, cette réforme met l'accent sur le renforcement de la professionnalisation des acteurs. Une formation dédiée à la mission « investigation » est actuellement développée à l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) afin de faciliter l'acquisition de compétences spécifiques en ce domaine. Cette formation sera prochainement complétée par la mise à disposition d'un référentiel de pratiques.

L'année 2011 a constitué une année de transition durant laquelle la MJIE se substitue progressivement aux investigations d'orientation éducative et aux enquêtes sociales.

A partir du 1^{er} janvier 2012, seuls pourront être mis en œuvre la nouvelle MJIE et, dans les cas prévus par l'ordonnance du 2 février 1945, le recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE), qui n'est pas concerné par la réforme.

3. De nouvelles normes en matière de réparation pénale

La mesure de réparation permet de proposer à l'auteur des faits, à tous les stades de la procédure, de réaliser une activité d'aide ou de réparation au bénéfice de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité.

En 2010, 39 446 réparations ont été prises en charge par les services de la PJJ (secteur public et secteur associatif habilité), soit une augmentation de 3 % par rapport à 2009.

Cette mesure, prisée par les parquets et les juridictions pour mineurs, est très efficace en termes de prévention de la délinquance, notamment lorsqu'elle est prononcée à l'encontre d'un mineur primodélinquant.

Pour cette raison, dans un souci de préservation de la qualité de mise en œuvre de cette mesure, la DPJJ a abaissé le nombre de mesures de réparation susceptibles d'être prises en charge annuellement par un éducateur, passant de 108 mesures à 90 mesures par an et par travailleur social.

B. UNE PRIORITÉ ACCORDÉE À LA PRISE EN CHARGE DE MINEURS MULTIRÉCIDIVISTES OU MULTIRÉITÉRANTS...

Pour la première année depuis 2008, le budget de la PJJ augmentera en 2012 : +4,6 % en autorisations d'engagement, +2 % en crédits de paiement. Si la prévision d'une inflation située à +1,7 % en 2012 se confirmait, les crédits alloués à la PJJ augmenteraient ainsi légèrement en termes réels.

Toutefois, l'essentiel de ces crédits supplémentaires sera consacré à la création de 20 nouveaux centres éducatifs fermés (CEF), conformément aux engagements pris par le Gouvernement lors de l'examen de la loi du 10 août 2011 relative à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et au jugement des mineurs. La création de ces nouveaux CEF ne s'effectuera pas *ex nihilo*, mais à partir de la transformation d'unités d'hébergement existantes. A cette fin, le projet de loi de finances prévoit d'affecter **30 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10 millions d'euros de crédits de paiement** au financement des opérations immobilières rendues nécessaires par ces transformations. **60 ETP** seront par ailleurs spécifiquement dédiés à la création de ces nouveaux centres éducatifs fermés.

Un tel projet constitue la poursuite d'un mouvement, initié en 2002, tendant à renforcer la prise en charge des mineurs les plus ancrés dans la délinquance.

1. Les centres éducatifs fermés (CEF)

La part des crédits consacrés par la PJJ aux centres éducatifs fermés (CEF) n'a cessé d'augmenter, passant de 49 millions d'euros en 2007 (soit 6 % du budget global de la PJJ) à 89,6 millions d'euros en 2012 (soit 11,6 % du budget global).

Créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, ces établissements ont été conçus afin d'offrir aux magistrats une solution éducative alternative à l'incarcération à destination des mineurs délinquants les plus difficiles.

Ce sont de petites structures, pouvant accueillir une douzaine de mineurs, relevant soit du secteur public (10 établissements), soit du secteur associatif habilité (34 établissements), pour une capacité totale de 488 places.

Au terme du programme initial, ce dispositif comportera 48 établissements (36 associatifs, 12 publics), susceptibles d'accueillir 576 mineurs.

Les mineurs placés y font l'objet d'une prise en charge éducative renforcée, assurée au quotidien par une équipe de 24 à 27 éducateurs, à laquelle s'ajoutent souvent un enseignant et, le cas échéant, un ou plusieurs personnels de santé (notamment dans les centres dits « renforcés en santé mentale »).

En raison de ce fort taux d'encadrement, le coût d'un placement en CEF est élevé : **614 euros en moyenne par jour et par mineur en 2010**, contre 512 euros par jour et par mineur en centre éducatif renforcé et 500 euros par jour et par mineur en établissement de placement éducatif.

Ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation, conduite par nos collègues Jean-Claude Peyronnet et François Pillet dans le cadre d'une mission d'information confiée par votre commission des lois¹.

Dans leur rapport d'information, nos collègues soulignent la nécessité de mieux évaluer ce dispositif. Un tel exercice s'avère délicat à mettre en œuvre, en raison du passé judiciaire et institutionnel souvent très lourd des mineurs placés en CEF. Les informations communiquées par le ministère de la justice permettent de mettre en évidence **l'existence d'une corrélation inverse entre le taux de réitération et la durée du placement** : les mineurs restés plus de 170 jours (cinq mois et demi) en CEF réitérent significativement moins que les autres. Toutefois, seul un tiers des mineurs placés en CEF restent plus de six mois.

En dépit de ces incertitudes, nos collègues ont estimé que le dispositif des CEF méritait d'être conservé et étendu, car il est fortement sollicité par les juges des enfants et, dans certaines régions, proche de la saturation. En outre, il permet d'offrir à ces mineurs une « dernière chance » avant la prison, contribuant ainsi à la diminution du nombre de mineurs détenus.

Néanmoins, ils ont considéré qu'un certain nombre d'aménagements devraient être apportés. En particulier, ils ont considéré qu'un effort devrait être consenti afin d'améliorer le pilotage du dispositif et le soutien aux équipes éducatives, et que les échanges de « bonnes pratiques » entre établissements devraient être encouragés.

Ils sont par ailleurs parvenus à la conclusion que ce dispositif devrait continuer à prendre en charge les adolescents les plus difficiles (le cas échéant, en continuant à les accueillir après l'âge de la majorité lorsque le placement a été commencé avant cet âge), **et que son extension, annoncée par le Gouvernement, ne devrait pas se faire au détriment des autres modes de prise en charge de la PJJ**. Sur ce point, **ils n'ont pas été entendus par le Gouvernement**.

¹ « Enfermer et éduquer : quel bilan pour les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs ? », rapport d'information n°759 (2010-2011), juillet 2011. <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-759-notice.html>

2. Un renforcement de la prise en charge éducative des mineurs détenus

Au 1^{er} juillet 2011, 814 mineurs étaient détenus, dont 268 en établissement pénitentiaire pour mineurs (32,9 %). Les mineurs détenus représentent entre 1,1 % et 1,3 % de la population carcérale en France.

Le taux moyen d'occupation des établissements habilités à accueillir des mineurs (établissements pénitentiaires pour mineurs, quartiers mineurs) est d'environ 70 %.

Les garçons représentent près de 95 % de cet effectif. 90 % des mineurs écroués le sont en procédure correctionnelle. 60 % sont des prévenus, 40 % des condamnés. Pour les condamnés, la durée moyenne de condamnation est de deux mois et demi.

Depuis 2007, les établissements pénitentiaires pour mineurs (six établissements au total, répartis sur l'ensemble du territoire national) permettent d'accueillir chacun une soixantaine de mineurs détenus. Placés sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire, ils ont été conçus pour placer l'éducatif au cœur de la prise en charge des mineurs détenus, en s'appuyant sur un **encadrement renforcé**.

Ainsi, dans chaque EPM, près de 150 personnels¹ 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 EPM permettent d'offrir aux mineurs détenus un encadrement éducatif renforcé : les détenus y bénéficient en moyenne de 19 heures d'activités socio-éducatives par semaine, contre 12 heures en quartiers mineurs². En outre, les mineurs détenus en EPM ont accès à un peu plus de huit heures hebdomadaires d'activités sportives, week-end inclus.

De ce fait, le coût d'une journée de détention en EPM est élevé : le ministère de la Justice l'évalue à 521,43 euros, mais ce chiffre ne tient pas compte des effectifs relevant du ministère de la Santé et du ministère de l'Éducation nationale. Si nos collègues Jean-Claude Peyronnet et François Pillet, dans leur rapport d'information précité, l'ont évalué à environ 570 euros par jour et par mineur, en recoupant un certain nombre de données fournies lors de la visite d'un établissement, **il n'est pas acceptable qu'à l'heure de la LOLF, le Gouvernement ne soit pas en mesure d'indiquer avec précision à**

¹ 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 des animateurs d'activités intervenant ponctuellement.

² Données fournies par l'indicateur 1.4 du projet annuel de performances (PAP).

la représentation nationale le coût total d'une journée de détention en EPM, tous postes budgétaires confondus.

A titre de comparaison, en 2009, le coût total d'une journée de détention en quartier mineur – pour la seule mission Justice – était de 111,22 euros.

Dans leur rapport d'information, nos collègues Jean-Claude Peyronnet et François Pillet ont dressé un bilan en demi-teinte de ces établissements pénitentiaires pour mineurs : implantation peu équilibrée, équipements parfois inadaptés, situation de violence chronique paraissant plus marquée qu'en quartier mineurs, indétermination relative du rôle de chacun au sein des « binômes » éducateur / surveillant, « efficacité » non avérée, faiblesse des aménagements de peine, etc.

Constatant toutefois que les EPM représentaient une avancée par rapport à une détention en quartier mineurs, nos collègues ont formulé un certain nombre de propositions tendant à « redonner ses chances à une expérience encore inaboutie » : au-delà de l'exigence de disposer d'instruments fiables d'évaluation du dispositif, ils ont préconisé de réserver la détention en EPM aux mineurs devant être incarcérés pour une durée au moins égale à trois mois. Ils ont souhaité que des régimes de détention différenciés, permettant de garantir d'individualisation de la peine, soient mis en place dans l'ensemble des établissements, et qu'une politique plus ambitieuse d'aménagements de peine soit initiée. Enfin, ils ont souhaité que le cadre disciplinaire fasse l'objet d'une clarification, et qu'un effort soit accompli pour privilégier la stabilité et la qualité des personnels affectés en EPM.

Ces préconisations ont été partiellement entendues, puisque, d'après les informations communiquées par le ministère de la Justice, cinq EPM sur six ont adopté le principe de régimes de détention différenciés, qu'une politique plus active d'aménagements de peine doit prochainement faire l'objet d'expérimentations et que, depuis septembre 2011, sont en principe mises en œuvre des sessions de formation communes d'adaptation à la prise de poste destinées aux surveillants et aux éducateurs exerçant en EPM.

Parallèlement, les quartiers mineurs (546 mineurs détenus au 1^{er} juillet 2011, répartis dans 44 établissements pénitentiaires) sont également concernés par une présence accrue des éducateurs : en 2010, 100 ETP d'éducateurs étaient ainsi mobilisés au sein des services territoriaux de milieu ouvert (STEMO) pour intervenir auprès des mineurs détenus en quartier mineurs.

C. ... AU DÉTRIMENT DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT TRADITIONNELLES ET DES SERVICES DE MILIEU OUVERT

Depuis 2008, la mobilisation importante de crédits en faveur des prises en charge destinées aux mineurs les plus difficiles, dans un contexte caractérisé, d'une part, par une diminution des crédits et des emplois, et, d'autre part, par une augmentation tendancielle du nombre de mineurs confiés par l'autorité judiciaire (+44 % entre 2002 et 2010, +6,75 % sur la seule période 2008-2010), a mécaniquement exercé une pression sur les autres missions exercées par la PJJ.

Comme l'observait l'an passé votre rapporteur pour avis, l'imputation de la quasi-totalité des réductions budgétaires sur les fonctions « support », la fin des prises en charge au civil et un effort de rationalisation de l'offre sur l'ensemble du territoire ont permis de dégager les marges de manœuvre nécessaires.

Il présentait toutefois que ce mouvement atteindrait rapidement ses limites : **toute nouvelle baisse de crédits risquerait d'affecter le taux d'encadrement des mineurs et la qualité de leur prise en charge.**

Ses craintes semblent se confirmer. Ainsi, s'agissant de la mise en œuvre des mesures de milieu ouvert, un éducateur prenait en charge en moyenne 25,1 mineurs en 2009. En 2010, ce taux moyen a encore augmenté, atteignant 25,5 mineurs, alors même que la cible fixée est de 25 mineurs par éducateur exerçant en milieu ouvert.

M. Jean-Louis Daumas, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, a indiqué que la DPJJ s'efforcera en 2012 de compenser pour partie cette pression exercée sur les services de milieu ouvert, d'une part, en mettant en œuvre une réforme de la formation des éducateurs (voir *infra*), et, d'autre part, en affectant 50 nouveaux ETP à la prise en charge des mineurs délinquants en milieu ouvert. Ces marges de manœuvre restent toutefois faibles : **dès l'an prochain, toute nouvelle diminution du plafond d'emplois de la PJJ affectera nécessairement le taux d'encadrement des mineurs, se traduisant par une dégradation de la qualité et par l'allongement des délais de prise en charge.**

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. Il est en constante augmentation, dans les établissements relevant du secteur public comme dans ceux relevant du secteur associatif habilité (de 81 % à 83 % entre 2009 et 2010 dans les premiers, de 68 % à 69 % dans les seconds sur la même période). Corrélativement, la PJJ s'efforce « d'optimiser » les structures d'hébergement du secteur public : ainsi, **depuis 2008, 20 établissements considérés comme étant de petite capacité ou sous-utilisés ont été fermés.**

Toutefois, M. Jean-Louis Daumas, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, a indiqué à votre rapporteur pour avis que l'augmentation de la capacité totale d'accueil des foyers d'hébergement avait été préservée, passant même de 1863 places en 2008 à 1932 places aujourd'hui, grâce au passage à douze places de l'ensemble des structures d'hébergement.

Cette situation ne pourra toutefois pas perdurer avec le projet du Gouvernement de créer 20 nouveaux CEF par transformation d'unités d'hébergement existantes. Compte tenu du taux d'encadrement bien supérieur en CEF qu'en foyer traditionnel (24 ETP en CEF public, contre 14 en établissement de placement éducatif), **ce projet aura en réalité – à moyens budgétaires et effectifs constants – pour effet d'entraîner la fermeture d'une trentaine de foyers.**

Votre rapporteur pour avis rejoint nos collègues Jean-Claude Peyronnet et François Pillet pour considérer cette orientation comme étant particulièrement préoccupante. Dans leur rapport d'information précité, nos collègues ont estimé que, *« s'il [paraissait] certes nécessaire d'accroître le nombre de places en CEF, afin de répondre aux besoins des magistrats, cet accroissement ne [devrait] pas se faire au détriment des foyers classiques, dont la capacité d'accueil devrait être au minimum maintenue »*.

En effet, une telle orientation aura pour effet d'appauvrir significativement la « palette » des réponses ouvertes aux juges des enfants, au préjudice de l'ensemble des mineurs concernés :

- d'une part, les établissements de placement éducatif (foyers traditionnels) offrent un mode de prise en charge adapté à certains mineurs délinquants qu'il importe d'extraire de leur environnement habituel sans que, pour autant, ils présentent des difficultés telles qu'un placement en CEF soit nécessaire ;

- d'autre part, un placement en CEF – ou une détention – ne peut être qu'une étape dans le parcours du jeune, qui doit pouvoir bénéficier d'une continuité du suivi éducatif à l'issue du dispositif, dans un foyer ou dans un service de milieu ouvert. Or, comme l'ensemble des professionnels concernés le reconnaissent, les « sorties sèches » de détention ou de centre éducatif fermé ne peuvent que favoriser la réitération et l'échec des prises en charge – coûteuses – assurées par la collectivité nationale.

En conséquence, votre commission appelle le Gouvernement à la plus grande prudence s'agissant de la réalisation d'un projet qui ne peut que nuire à la qualité du suivi de l'ensemble des mineurs pris en charge par la PJJ et, à terme, à l'objectif de prévention de la récidive et de réinsertion qui fonde pourtant l'action de cette dernière.

D. UN SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ À LA PEINE

L'an passé, votre rapporteur pour avis attirait l'attention sur la diminution du volume des prises en charge (investigations, mesures de milieu ouvert, placements) confiées au secteur associatif et le risque de fragilisation, de ce fait, d'un certain nombre de services disposant pourtant d'un savoir-faire établi.

En effet, les crédits alloués au secteur associatif habilité pour rémunérer les prestations réalisées à la demande de l'autorité judiciaire sont retracés en **crédits de fonctionnement** (titre 3), et sont donc concernés par la décision du quatrième conseil de modernisation des politiques publiques imposant une baisse des dépenses de fonctionnement de l'Etat de 10 % sur trois ans. Or l'essentiel des coûts du secteur associatif est constitué des salaires versés aux personnels : les diminutions de crédits affectent donc directement l'emploi dans ce secteur.

A l'exception des mesures de placement en centre éducatif fermé ou en centre éducatif renforcé et des mesures d'activité de jour, le volume des prises en charge confiées au secteur associatif a significativement diminué en 2011 par rapport au niveau d'activité exécuté en 2010 : -5 % s'agissant des placements (centre de placement immédiat et autres hébergements), -0,5 % s'agissant des mesures de réparation pénale, -5,2 % s'agissant des mesures d'investigation¹.

En outre, la sous-budgétisation, au regard du nombre de décisions judiciaires effectivement prescrites, des crédits alloués au secteur associatif habilité conduit à l'existence d'un report de charge. D'après le ministère de la Justice, celui-ci s'est élevé en 2011 à **34 millions d'euros**. D'après les fédérations d'associations entendues par votre rapporteur pour avis, il s'élèvera à plus de **40 millions d'euros en 2012**, soit **deux mois** de crédits de paiement.

Une telle situation ne peut manquer de déstabiliser un nombre important de services, dont l'activité repose parfois exclusivement sur l'exécution des mesures prescrites par l'autorité judiciaire.

La DPJJ elle-même admet qu'un minimum de 250 emplois auraient été supprimés dans les services associatifs au cours des années récentes, du fait de ces diminutions de crédits.

Mme Catherine Sultan, présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, a quant à elle déploré la fermeture de plusieurs services associatifs et l'appauvrissement corrélatif de la gamme de solutions ouvertes aux juges des enfants. En matière d'investigation, elle a relevé que de telles fermetures aboutissaient au paradoxe suivant : dans certains départements, les seuls services susceptibles de réaliser des mesures d'investigation prescrites par le juge en matière civile (protection de l'enfance en danger) sont les services relevant du secteur public de la PJJ, qui, à

¹ Données extraites du PAP « Justice », pages 178 et 186.

l'exception des mesures d'investigation, ont pourtant abandonné toute compétence en matière de protection de l'enfance en danger...

Le Gouvernement indique avoir pris la mesure de cette difficulté. Ainsi, un projet de décret est actuellement examiné par le Conseil d'Etat afin de permettre à la DPJJ d'assurer le financement de services **par dotation globale de financement** (le budget déterminé en début d'année est financé indépendamment du niveau d'activité). Rappelons qu'à l'heure actuelle, le paiement intervient mensuellement soit à service fait, avec des délais de paiement de moins d'un mois, soit de manière anticipée lorsqu'une convention de financement par douzième mensuel existe entre l'association concernée et la PJJ. D'après le Gouvernement, ce nouveau mode de tarification devrait permettre de sécuriser tant la programmation des dépenses que les ressources des associations. Ce changement très important de logique de financement sera préparé en concertation avec les fédérations associatives en 2012 et mis en œuvre à l'occasion de la campagne de tarification 2013 (automne 2012).

En attendant, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit une très légère progression des crédits (titre 3) alloués au secteur associatif habilité par rapport à ceux ouverts en loi de finances pour 2011 (+2,44 % s'agissant de l'investigation, +0,18 % s'agissant des autres mesures de milieu ouvert et des placements). Ces montants demeurent en tout état de cause **inférieurs à l'activité effectivement exécutée en 2010**.

III. UNE RESTRUCTURATION GLOBALE DES SERVICES ET DES MÉTIERS DE LA DPJJ RENDUE NÉCESSAIRE PAR UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAIGNANT

Soumise à un double impératif d'amélioration de la qualité de son intervention et de modération de son budget, dans un contexte d'augmentation tendancielle du nombre de mineurs confiés par l'autorité judiciaire, la DPJJ, outre son désengagement de l'exécution des décisions de justice prises en matière de protection de l'enfance en danger, a fait de la réforme de ses services déconcentrés une « variable d'ajustement ».

Ainsi, sur la période 2008-2011, les fonctions « support » ont subi une baisse de crédits de 18 % sur trois ans et une diminution de 310 ETPT (soit une baisse des effectifs de 24 %), ramenant de 18 % à 15,5 % la part des effectifs dédiés aux fonctions « soutien » et « pilotage ». Ce mouvement a également permis de dégager les moyens nécessaires à la création d'équipes d'audit régionales.

L'année 2012 devrait marquer l'achèvement de ce mouvement, avec le transfert, à partir du 1^{er} janvier 2012, de crédits et d'emplois vers le programme n°310 : « conduite et pilotage de la politique de la justice » pour permettre la mise en œuvre de six plateformes interrégionales de mutualisation des fonctions « support ».

A. UNE RESTRUCTURATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS EN COURS D'ACHÈVEMENT

Dans un rapport daté de juillet 2003, la Cour des comptes avait noté que le maillage par la DPJJ du territoire national (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.

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.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2012, **53 directions territoriales** assureront le maillage territorial de la PJJ.

Enfin, à partir du 1^{er} janvier 2012, un dispositif comprenant six plateformes interrégionales de mutualisation des fonctions « support » (ressources humaines, informatique, immobilier, budget et comptabilité) aux juridictions et services déconcentrés du ministère de la justice et des libertés sera déployé. Des transferts, en crédits et en emplois, des différents programmes de la mission « justice » vers le programme n°310 : « conduite et pilotage de la politique de la justice » accompagneront ce déploiement, qui représentera pour la DPJJ **un transfert de 76 ETP**.

Cette réforme de l'organisation territoriale s'accompagne d'une restructuration des services et établissements de la PJJ, dont les modalités ont été précisées par le décret n°2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la PJJ. La mise en œuvre de ce décret est en cours d'achèvement, 272 établissements et services sur 352 étant en conformité avec ses dispositions à la date du 1^{er} juin 2011.

Cette réorganisation des services s'est notamment traduite :

- par la mise en œuvre des textes sur les modalités d'intervention éducative, notamment la circulaire du 25 février 2009 relative à l'action éducative structurée par les activités de jour et la circulaire d'orientation du 2 février 2010 relative à l'action d'éducation dans le cadre pénal (voir *supra*) ;

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.

- par une réforme de l'encadrement, avec la mise en place de responsables d'unité éducative (RUE) ;

- enfin, par une norme de rattachement d'un minimum de deux unités à chaque établissement ou service.

Parallèlement, dans un souci de rationalisation du fonctionnement des unités, il a été décidé que les unités éducatives de milieu ouvert devraient avoir une « taille critique » d'au moins 6 ETP d'éducateurs.

Enfin, la spécialisation au pénal des unités du secteur public s'est traduite par un redéploiement des effectifs dégagés par la fin des prises en charge au civil afin de disposer :

- pour les unités éducatives d'activité de jour, d'une capacité permanente de prise en charge de 24 mineurs ;

- pour les unités éducatives de milieu ouvert, du renfort d'un agent pour 18 mineurs ;

- enfin, pour les hébergements, d'un treizième puis d'un quatorzième éducateur.

B. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES TRIBUTAIRE DES DIMINUTIONS D'EMPLOIS DÉCIDÉES DANS LE CADRE DES PRÉCÉDENTES LOIS DE FINANCES

1. Une gestion sous tension

Les baisses de crédits sur titre 2 décidées au cours des années récentes ont conduit la DPJJ à devoir prendre en cours d'année des mesures de non-renouvellement de contrat et de limitation de recours aux listes complémentaires pour ses recrutements, afin de s'assurer de ne pas être en dépassement d'enveloppe.

Elle indique être par ailleurs contrainte de demander la levée totale de la réserve (constituée à hauteur de 0,5 % des crédits du programme ouverts en loi de finances initiale) afin de compenser une partie des dépenses liées aux primes de restructuration de services, qui se sont révélées plus importantes que celles qui avaient été accordées au titre de la loi de finances initiale, du fait notamment des reports de l'année antérieure.

En 2012, **le plafond d'emplois de la PJJ diminuera de 106 ETP**. Cette diminution globale dissimule toutefois des évolutions contrastées :

- 76 ETP seront transférés au programme n°310 : « conduite et pilotage de la politique de la justice », afin de permettre la mise en place des plateformes interdirectionnelles CHORUS (voir *supra*) ;

- 60 nouveaux ETP seront dédiés à la création de 20 nouveaux centres éducatifs fermés ;

- 50 nouveaux ETP seront affectés aux services de milieu ouvert, dans les territoires affectés par les délais de prise en charge les plus élevés (voir *supra*) ;

- parallèlement, 140 ETP devront être supprimés. Pour l'année 2012 – mais pour cette année seulement – cette suppression sera rendue quasiment indolore par la réforme de la formation des éducateurs et des directeurs mise en œuvre depuis la rentrée 2011 (voir *infra*).

2. Une réforme de la formation des directeurs des services et des éducateurs stagiaires de la PJJ destinée à compenser les pertes de postes imposées au cours des années récentes

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'Etat¹, de modifier la formation initiale des éducateurs (recrutés à bac + 2) et des directeurs (recrutés à bac + 3).

La durée de la formation statutaire des directeurs et des éducateurs est maintenue à deux ans, mais elle est désormais organisée en deux phases :

- une première année axée sur les enseignements théoriques et les stages pratiques ;

- une seconde année consacrée au stage de mise en situation professionnelle (d'une durée de 35 semaines, dont deux semaines dans une administration d'un autre Etat membre de l'Union européenne dans le cas des directeurs stagiaires) et à l'approfondissement de certains modules théoriques.

La réforme, mise en œuvre à partir du 1^{er} septembre 2011, prévoit que **le stage de mise en situation professionnelle s'effectuera** dans la mesure du possible sur le poste sur lequel l'éducateur stagiaire est affecté en fonction de son rang de classement à l'issue de la première année de formation et **sur lequel il sera prioritairement titularisé au terme de la formation**. Dans le cas des directeurs des services stagiaires, l'application de la réforme se traduira par une affectation sur un poste similaire à celui d'un directeur stagiaire.

En permettant ainsi d'affecter un stagiaire sur son emploi à l'issue de 12 mois de formation, et non plus de 24 mois comme auparavant, cette réforme permettra d'amortir la suppression des 140 ETP décidée dans le cadre du recentrage au pénal de la PJJ (voir *supra*).

Votre commission souligne toutefois la nécessité de mettre en œuvre rapidement une évaluation des effets de cette réforme sur la capacité des nouveaux éducateurs et directeurs à assumer leurs fonctions dans des conditions satisfaisantes.

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

3. L'évolution des statuts et des régimes indemnitaires envisagée en 2012

**** des réformes statutaires retardées***

La réforme du statut de la filière de direction, définie par deux décrets du 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, a été revue en 2008 afin, notamment, de l'adapter aux évolutions de l'organisation territoriale de la DPJJ. L'entrée en vigueur de cette réforme, prévue l'année dernière pour le début de l'année 2011, devait finalement être mise en œuvre à partir du mois de novembre 2011, d'après les informations communiquées par le ministère de la Justice.

Par ailleurs, la fusion du corps des infirmiers de la PJJ avec le corps interministériel des infirmiers de l'Etat devrait intervenir à partir du 1^{er} janvier 2012.

Au niveau interministériel, un nouvel espace statutaire a été créé pour les agents relevant du B-type et du B-CII par le décret du 11 novembre 2009 portant dispositions statutaires communes à divers corps de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique d'Etat. La nouvelle grille proposée concernera, au ministère de la justice et des libertés, les éducateurs de la PJJ, les secrétaires administratifs et les assistants de service social et permettra à ces agents de dérouler leur carrière dans un espace indiciaire unique.

Enfin, la mise en place d'un statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat est prévue pour le 1^{er} janvier 2012.

**** des réformes indemnitaires destinées à tenir compte de l'évolution des conditions de travail des personnels de la PJJ :***

- la revalorisation du régime indemnitaire des psychologues, des assistants de service social (ASS) et des conseillers techniques de service social (CTSS) est destinée à accompagner la mise en place de la nouvelle mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE – voir *supra*). Cette revalorisation d'un montant annuel de 500 euros par agent a été mise en œuvre en août 2011 ;

- la mise en place de responsables d'unités éducatives (RUE) en 2010 a constitué une étape importante de la nouvelle architecture des services déconcentrés de la PJJ (voir *supra*). En septembre 2011, 386 postes de RUE ont été pourvus. 40 nouveaux postes seront offerts aux personnels et 60 nouveaux postes de chef de service éducatif seront transformés en postes de RUE en 2012. Ils bénéficieront de l'extension du régime indemnitaire actuel des directeurs de la PJJ (indemnités de fonctions et d'objectifs), dont le ministère de la Justice prévoit la mise en place à la fin de l'année 2011 ;

- le projet du Gouvernement tendant à créer 20 CEF supplémentaires par la transformation d'unités d'hébergement existantes l'a conduit à prévoir un accroissement des crédits consacrés au régime indemnitaire des agents

exerçant leurs fonctions en CEF. Le coût en est estimé à 444 905 euros pour 2012 (1 334 716 euros en année pleine) ;

- enfin, la PJJ envisage un versement exceptionnel de la part fonctionnelle de la prime de fonctions et de résultats (PFR) à certains agents, ainsi qu'une revalorisation de la rémunération des astreintes effectuées par les agents de la PJJ le samedi, dimanche ou jour férié (à hauteur de 40 euros au lieu de 30 euros actuellement).

4. Un renforcement du dialogue social rendu nécessaire par l'importance des réorganisations internes

Le difficile contexte de la mise en œuvre des orientations du projet stratégique national 2008-2011 et les réorganisations engagées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont rendu nécessaire un renforcement du dialogue social à la PJJ :

- la DPJJ s'est tout d'abord efforcée de développer les instances de concertation. En 2010, 7 CTP centraux (dont deux après le boycott d'une première réunion), 49 réunions bilatérales, 13 réunions multilatérales et 20 réunions de groupes de travail associant les organisations syndicales ont eu lieu. Au premier semestre 2011, 4 CTP centraux se sont tenus (dont un après le boycott d'une première réunion) et 63 réunions ont eu lieu avec les organisations syndicales, dont 14 réunions multilatérales. Par ailleurs, quatre réunions de groupes de travail ont associé des représentants du personnel ;

- depuis février 2010, la DPJJ expérimente dans plusieurs DIR ainsi qu'à l'école nationale de la PJJ (ENPJJ) 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. Les observatoires interrégionaux se sont réunis 28 fois, six fois dans les deux premières régions expérimentatrices, deux à trois fois dans les autres régions. L'observatoire national s'est réuni trois fois ;

- enfin, la DPJJ s'est engagée depuis 2010 dans une démarche de contractualisation avec les organisations syndicales, notamment en matière de recrutement, de maintien dans l'emploi et d'adaptation des postes de travail des personnes handicapées.

C. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION

Dans le cadre de son projet stratégique national 2008-2011, la DPJJ s'est fixé comme objectif prioritaire le développement de l'évaluation, afin de garantir l'aide à la décision des magistrats et la qualité de la prise en charge.

L'indigence de la politique de contrôles avait notamment été relevée par la Cour des comptes dans un rapport thématique consacré à la protection de l'enfance¹.

Depuis septembre 2008, la DPJJ s'est ainsi progressivement dotée d'une « force d'audit » : au 1^{er} juillet 2011, 68 auditeurs territoriaux ont été recrutés et formés.

Organisées au niveau interrégional, ces 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 contrôler au moins une fois tous les cinq ans, ce qui représenterait 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, dont deux tiers dans des établissements et services du secteur associatif habilité.

En 2010, 218 audits ont été effectués, dont les trois quarts dans des établissements et services du secteur associatif habilité.

Au 30 juin 2011, 158 audits ont été réalisés, dans des proportions similaires entre secteur public et secteur associatif.

A la même date, 64 audits ont été conduits conjointement avec les conseils généraux sur la base d'une convention. 30 personnels des conseils généraux ont également participé à la formation des auditeurs dispensée par l'ENPJJ, permettant ainsi de diffuser des méthodes de travail communes et de favoriser les liens entre les équipes.

Les audits donnent lieu à des recommandations qui sont traduites de façon systématique dans un plan d'action formalisé. Le directeur territorial a la responsabilité de mise en œuvre de ce plan et en rend compte au directeur interrégional tous les six mois.

IV. UN PILOTAGE INSUFFISANT DE LA JUSTICE CIVILE DES MINEURS

Sur la période 2008-2011, la PJJ s'est progressivement désengagée de l'exécution des mesures de protection ordonnées par les juges des enfants statuant au civil – tant s'agissant des mineurs protégés que des jeunes majeurs. Ce choix politique, formalisé dans le cadre du projet stratégique 2008-2011 de la PJJ, s'est traduit dans le projet de loi de finances pour 2011 par **une**

¹ « La protection de l'enfance », Cour des comptes, rapport thématique, octobre 2009.

extinction des crédits alloués à la prise en charge des mineurs en danger et des jeunes majeurs et par la suppression corrélative, dans la maquette budgétaire, de l'action n°2, qui retraçait les crédits consacrés à ces prises en charge. Les seules mesures que la PJJ continue à financer en totalité sont les mesures d'investigation, car elles constituent le support indispensable à la décision du juge.

Parallèlement, la DPJJ s'est vu reconnaître une compétence générale de pilotage de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre, que ce soit en matière civile ou pénale (décret du 9 juillet 2008).

A l'heure actuelle et en dépit des remarques formulées par la Cour des comptes dans un rapport thématique daté d'octobre 2009, ce pilotage apparaît insuffisant.

Se pose par ailleurs la question de la prise en charge des mineurs étrangers isolés.

A. LE DÉSENGAGEMENT DE L'ETAT DE L'EXÉCUTION DES MESURES JUDICIAIRES DE PROTECTION : LA CONSÉQUENCE D'UNE INTERPRÉTATION EXTENSIVE DES LOIS DE DÉCENTRALISATION

1. Un désengagement qui découle des lois de décentralisation

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 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 (environ 7 %).

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.**

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

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

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.

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, 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 compenser les charges résultant pour les départements de l'extension de leur compétence en matière de protection sociale et d'aide sociale à l'enfance². Ce fonds a été créé par un décret n°2010-497 du 17 mai 2010, à l'issue d'un long contentieux opposant l'Etat et l'Assemblée des départements de France (ADF).

Dans son rapport précité 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*

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, page 186. <http://www.senat.fr/notice-rapport/2001/r01-340-1-notice.html>

² 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.

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 »¹.

Saisi par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par le département des Côtes d'Armor, le Conseil constitutionnel a estimé, dans une décision n°2010-109 QPC du 25 mars 2011, que si l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 – qui crée le Fonds national de financement de la protection de l'enfance précité – modifiait bien les conditions d'exercice des missions des services de protection maternelle et infantile et d'aide sociale à l'enfance exercées par les départements depuis les lois du 22 juillet 1983 et du 6 janvier 1986, il n'avait pour autant procédé **ni à un transfert aux départements d'une compétence relevant de l'État ni à une création ou à une extension de compétences**. Par suite, le Conseil constitutionnel a considéré que ces dispositions n'avaient méconnu ni l'autonomie financière, ni la libre administration de ces collectivités territoriales.

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

Comme le constate la Cour des comptes dans son rapport précité, « avec la décentralisation opérée par la loi du 22 juillet 1983, le choix a été fait de tracer une frontière subtile entre les compétences exercées par les départements et celles qui continuent de relever de l'Etat. On aurait pu concevoir un système décentralisant la protection administrative aux départements et laissant aux services de l'Etat la compétence en matière de protection judiciaire. Mais le législateur a préféré confier au département non seulement la protection administrative, sous le terme d'aide sociale à l'enfance, mais aussi la mise en œuvre des mesures de protection judiciaire »².

Si, aujourd'hui, l'ensemble des acteurs concernés paraissent avoir pris acte de ce désengagement de l'Etat, celui-ci persiste à soulever des difficultés s'agissant de la prise en charge de mineurs susceptibles de relever des deux dispositifs – prise en charge au pénal au titre d'infractions commises, mais également prise en charge au civil en raison des graves difficultés familiales et sociales rencontrées.

Comme l'observent nos collègues Jean-Claude Peyronnet et François Pillet dans leur rapport d'information consacré aux CEF et aux EPM précité, *« il est vrai que les mineurs qui font l'objet d'un placement en CEF ou d'une incarcération sont les mineurs les plus difficiles, ceux qui ont commis de nombreuses infractions et/ou des actes particulièrement graves. En général, ces mineurs cumulent une série de « handicaps » – familiaux, sociaux, scolaires, souvent psychologiques voire psychiatriques également – et auraient parfois, pour certains d'entre eux, mérité de faire l'objet dans*

¹ Rapport précité, pages 49-50.

² Rapport précité, page 2.

l'enfance d'une prise en charge au titre de la protection de l'enfance en danger »¹.

Or, l'étanchéité des dispositifs risque de créer, pour ces mineurs qui ont le plus besoin de stabilité, des ruptures de prise en charge préjudiciables à leur insertion et à leur reconstruction.

Une telle situation est d'autant plus dommageable que la DPJJ ne paraît toujours pas assurer de façon satisfaisante le rôle de pilotage de l'ensemble de la justice des mineurs que lui confie le décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice.

B. UN INVESTISSEMENT INSUFFISANT DANS LE SUIVI DES MESURES JUDICIAIRES DE PROTECTION

1. Une activité civile des juges des enfants toujours soutenue

L'article 375 du code civil prévoit que « *si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public* ».

Le nombre de nouveaux mineurs en danger dont ont été saisis les juges des enfants en 2010 a augmenté de 4,3 %, stoppant la tendance à la baisse constatée les années précédentes. Cette hausse est principalement due à la hausse des requêtes du parquet dans les saisines du juge des enfants en assistance éducative (+4,7 %) : 67 347 saisines sur 101 041 (soit les deux tiers des saisines).

Parmi les nouveaux mineurs suivis en assistance éducative, 30,3 % ont moins de sept ans, 62,2 % ont moins de treize ans. Cette répartition est quasiment stable depuis 2003.

La situation de danger pour un mineur exigeant des mesures de protection ordonnées dans la durée par le juge des enfants, l'accompagnement éducatif ainsi mis en place peut durer plusieurs années. Ainsi le nombre total de mineurs en danger suivis (**214 898 à la fin de l'année 2010**) est-il nettement supérieur au nombre de nouveaux mineurs suivis dans l'année.

Tableau III.8 : Mineurs en danger suivis par les juges des enfants

| | 2002 | Evol | 2003 | Evol | 2004 | Evol | 2005 | Evol | 2006 | Evol | 2007 | Evol | 2008 | Evol | 2009 | Evol | 2010 |
|---|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|
| Nombre de mineurs suivis en AE au 31 décembre | 201 141 | -0,7 | 199 711 | +3,3 | 206 397 | +4,4 | 215 418 | +1,1 | 217 884 | -1,7 | 214 114 | -0,9 | 212 146 | 0,6 | 213 512 | 0,6 | 214 898 |

Source: Tableaux de bord des juridictions de mineurs - SDE - Ministère de la Justice et des Libertés

¹ Rapport précité, page 11.

Avec environ **327 362 mesures prononcées en 2010**, l'activité civile des juges des enfants a légèrement augmenté par rapport à 2009 (+0,8 %).

Tableau III.9 : Mineurs en danger et jeunes majeurs - mesures individuelles prononcées par les juges des enfants

| | 2002 | Evol | 2003 | Evol | 2004 | Evol | 2005 | Evol | 2006 | Evol | 2007 | Evol | 2008 | Evol | 2009 | Evol | 2010 |
|-------------------------------------|---------|------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|
| Enquêtes sociales, IOE, expertises | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - mesures nouvelles | 50 076 | -1,0 | 49 591 | +7,2 | 53 150 | -3,1 | 51 516 | -3,1 | 49 908 | -4,2 | 47 808 | -1,7 | 46 991 | -0,9 | 46 546 | 0,8 | 46 901 |
| - mesures renouvelées | 8 664 | -2,8 | 8 421 | +11,2 | 9 360 | +3,7 | 9 703 | -9,2 | 8 809 | +1,6 | 8 953 | -8,7 | 8 171 | 7,0 | 8 739 | 2,2 | 8 934 |
| Actions éducatives en milieu ouvert | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - mesures nouvelles | 59 417 | -0,4 | 59 188 | +10,1 | 65 146 | -0,9 | 64 568 | -0,7 | 64 108 | -5,0 | 60 894 | -5,4 | 57 597 | -1,1 | 56 939 | 2,3 | 58 249 |
| - mesures renouvelées | 66 812 | +1,1 | 67 542 | +3,7 | 70 027 | +8,6 | 76 032 | +4,4 | 79 347 | +2,0 | 80 932 | 2,4 | 82 843 | -0,1 | 82 752 | -1,3 | 81 663 |
| Placements | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - mesures nouvelles | 40 182 | -1,8 | 39 459 | +5,7 | 41 690 | -4,8 | 39 673 | +0,2 | 39 759 | -5,1 | 37 726 | -2,2 | 36 886 | 3,2 | 38 069 | 1,9 | 38 791 |
| - mesures renouvelées | 75 958 | +1,1 | 76 766 | +5,4 | 80 914 | +4,4 | 84 511 | +3,6 | 87 570 | +2,3 | 89 587 | 1,2 | 90 696 | 1,1 | 91 682 | 1,2 | 92 824 |
| Mesures individuelles "mineurs" | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - mesures nouvelles | 149 675 | -1,0 | 148 238 | +7,9 | 159 986 | -2,6 | 155 757 | -1,3 | 153 775 | -4,8 | 146 428 | -3,4 | 141 474 | 0,1 | 141 554 | 1,7 | 143 941 |
| - mesures renouvelées | 151 434 | +0,9 | 152 729 | +5,0 | 160 301 | +6,2 | 170 246 | +3,2 | 175 726 | +2,1 | 179 472 | 1,2 | 181 710 | 0,8 | 183 173 | 0,1 | 183 421 |
| Protection des jeunes majeurs | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - mesures nouvelles | 3 756 | +0,3 | 3 767 | +10,9 | 4 177 | -2,1 | 4 088 | -20,8 | 3 239 | -4,2 | 3 104 | -16,0 | 2 607 | -49,5 | 1 317 | -41,4 | 772 |
| - mesures renouvelées | 3 126 | +6,6 | 3 332 | +6,9 | 3 561 | +30,9 | 4 663 | -21,6 | 3 656 | -20,3 | 2 914 | -16,4 | 2 436 | -51,4 | 1 183 | -55,9 | 522 |

Source : tableaux de bord des juridictions de mineurs

Les mesures de protection judiciaire constituent la part prépondérante de l'ensemble des mesures de protection de l'enfance décidées en France.

Comme l'indique le rapport précité de la Cour des comptes, « le dispositif français de protection de l'enfance reste caractérisé par la prépondérance des mesures judiciaires. Les données de l'ONED le montrent clairement : au 31 décembre 2006, 82 % des enfants pris en charge le sont sur le fondement d'une mesure judiciaire. Le taux est de 89 % pour le placement et 76 % pour le milieu ouvert. La prépondérance des mesures judiciaires est une réalité ancienne mais qui s'est accentuée au cours de la période récente : entre 1992 et 2004, la part des mesures administratives dans l'ensemble des mesures de protection a diminué, du moins en ce qui concerne les placements.

« Le recours trop systématique au juge est préjudiciable aux services judiciaires comme aux départements. Ces derniers sont responsables de la définition d'une politique globale de prise en charge des enfants, mais se trouvent en position de simples exécutants de décisions prises par les juges et qui s'imposent à eux [...].

« Il reste cependant très difficile d'interpréter le taux de mesures judiciaires et son évolution. Ce taux peut en effet refléter un contexte social dans lequel les familles ont plus de difficultés à coopérer. Il peut, à l'inverse, traduire une propension des magistrats à se saisir de situations dans lesquelles une intervention judiciaire n'est pas justifiée. Cette attitude peut être imputable au parquet qui n'exerce pas, à l'égard des signalements qui lui sont transmis, son rôle de « filtre », ou au juge des enfants qui prononce le renouvellement de mesures judiciaires alors même que la famille accepte désormais de coopérer. Enfin, un taux élevé de mesures judiciaires peut découler de services de l'ASE qui tendent à saisir de manière trop systématique l'autorité judiciaire. S'il est difficile d'apprécier la fréquence de tels comportements, il peut arriver que les services cherchent à « se couvrir » en sollicitant l'intervention du juge avant même d'avoir constaté le refus de coopération de la famille ou l'inefficacité des mesures administratives.

« Le taux de mesures judiciaires comme son évolution doivent donc être interprétés avec une grande prudence, sous peine d'alimenter de faux débats. Dès lors, il conviendrait que l'État et les départements se dotent d'un outil de suivi et d'analyse de l'équilibre entre mesures judiciaires et mesures administratives »¹.

2. La mise en place de partenariats avec les conseils généraux

Dès la fin des années 1980, des partenariats ont été développés entre l'Etat-DPJJ et les conseils généraux afin de trouver des solutions permettant d'assurer la continuité des parcours des jeunes faisant l'objet d'une mesure judiciaire civile ou pénale :

- mise en place de dispositifs d'accueil d'urgence : le thème de l'accueil d'urgence a fait l'objet de concertations régulières et anciennes dans les départements. 75 conseils généraux bénéficient aujourd'hui d'un dispositif coordonné d'accueil d'urgence et six sont en cours de finalisation ;

- participation à des commissions dites « parcours » ou « cas difficiles » : il s'agit d'instances de concertation pluridisciplinaires centrées sur la recherche de solutions concrètes à la situation individuelle des jeunes rencontrant le plus de difficultés, que ce soit d'ordre comportemental, scolaire ou psychiatrique. 57 départements ont mis en place de telles instances en 2006 et 61 depuis 2007 ;

- contribution au volet « enfance » des schémas d'organisation sociale et médico-sociale : au 30 juin 2011, la PJJ est associée à l'élaboration de 66 schémas sur les 88 schémas répertoriés.

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 :

- les cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP) : depuis la fin de l'année 2010, tous les départements ont mis en place une CRIP et la PJJ est signataire de la quasi-totalité des protocoles de création et de fonctionnement de cette instance ;

- les observatoires départementaux de la protection de l'enfance. Afin de favoriser la concertation, le décret n°2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme à ces observatoires et à l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) dispose que les directions territoriales de la PJJ seront destinataires des données départementales et des analyses transmises par l'ONED.

Enfin, dans le cadre de la politique mise en œuvre par la DPJJ afin de développer l'évaluation et le contrôle, les directeurs interrégionaux proposent aux conseils généraux de procéder conjointement à des audits pour les structures qui relèvent à la fois du conseil général et de la PJJ, afin de

¹ Rapport précité, pages 24-27.

mutualiser les moyens et les savoir-faire. 48 conventions de collaboration ont été signées à cette fin entre la DPJJ et les conseils généraux. 30 auditeurs de conseils généraux ont été associés à une formation pour mener des audits conjoints. 64 audits communs ont ainsi pu être conduits à la date du 30 juin 2011.

3. Une ignorance des délais d'exécution des mesures judiciaires de protection

Dans son rapport précité, la Cour des comptes avait souhaité que l'Etat soit plus attentif aux conditions dans lesquelles les décisions des juges des enfants sont exécutées. Elle avait en effet 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 pu être identifiées. Elle avait par exemple relevé 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.

Deux ans après la diffusion de ce rapport, il apparaît que l'Etat-DPJJ ne dispose toujours pas d'outil de suivi lui permettant de connaître le taux et les délais d'exécution des mesures de protection décidées par les juges des enfants, au motif que celles-ci relèvent désormais de la compétence exclusive des conseils généraux.

Une telle situation est particulièrement regrettable : **il n'est pas acceptable que le ministère de la justice, garant du bon fonctionnement de la justice, ne soit pas en mesure de savoir si les décisions prononcées par des juges des enfants sont exécutées dans des délais raisonnables et dans des conditions satisfaisantes.**

En conséquence, votre commission ne peut qu'appeler le Gouvernement à mettre en œuvre dans les plus brefs délais un tel outil de suivi.

C. LA QUESTION DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ÉTRANGERS ISOLÉS

D'après le rapport établi par notre collègue Isabelle Debré en mai 2010 à la demande du Premier ministre, le nombre de mineurs étrangers isolés présents sur le territoire national peut être évalué entre 4 000 et 8 000 (4 000 mineurs isolés bénéficiant d'une prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance selon l'Assemblée des Départements de France).

Si les pays d'origine sont très variés, le croisement des données, notamment des conseils généraux, montre que ces mineurs viennent majoritairement du Mali, d'Afghanistan, d'Inde, de Chine, des territoires

palestiniens, du Congo, de la République démocratique du Congo, d'Angola, du Pakistan et du Maroc.

Selon les années et les départements, les nationalités sont plus ou moins représentées : la Seine-Saint-Denis recense peu d'Afghans, contrairement au Pas-de-Calais et à Paris. La présence d'enfants Roms est spécifique à Paris.

Aux termes de l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles, la prise en charge des mineurs étrangers isolés relève de la compétence des services d'aide sociale à l'enfance des conseils généraux.

Ce point fait débat. Comme l'écrit notre collègue Isabelle Debré dans son rapport précité, *« globalement, la gestion du phénomène migratoire des mineurs isolés est perçue comme une charge par les départements concernés, dont les exécutifs ont le sentiment qu'elle leur incombe par défaut. En d'autres termes, ceux-ci considèrent que l'Etat devrait exercer son rôle de chef de file dans le dispositif d'accueil des mineurs isolés étrangers, le contrôle des flux migratoires relevant de sa compétence régaliennne, et que c'est en raison de la carence étatique qu'une réponse a dû être organisée localement. Les élus départementaux considèrent en outre que leur compétence générale en matière de protection de l'enfance ne saurait être mise en avant par l'Etat pour justifier sa propre absence de réponse à un phénomène qu'ils disent subir largement.*

« Le Pas-de-Calais, le Nord, Paris et la Seine-Saint-Denis sont les départements les plus affectés par l'afflux des mineurs isolés étrangers [...].

« L'acrimonie des élus est d'autant plus vive qu'ils ont le sentiment de financer, au titre de la fiscalité locale pesant sur leurs seuls administrés, une politique d'accueil généreuse qui justifierait une solidarité nationale ou, à tout le moins, interdépartementale »¹.

A la suite de ce rapport, le Premier ministre a décidé, le 30 décembre 2010, de confier au ministère de la Justice une mission de coordination de l'ensemble des acteurs, afin d'améliorer l'accueil et la prise en charge de ces mineurs. En raison de son savoir-faire et de sa présence sur l'ensemble du territoire, la DPJJ s'est vu attribuer cette nouvelle mission, et a mis en place en janvier 2011 une direction de projet pour assurer celle-ci.

Cette dernière a entrepris de mettre en place une concertation avec l'ensemble des ministères concernés par la question des mineurs étrangers isolés (droit au séjour, prise en charge, santé, insertion). Au niveau territorial, elle a incité, sous l'égide des préfets et à l'initiative des directeurs territoriaux de la PJJ, à la mise en place de plateformes territoriales de coordination.

Elle a également pris plusieurs initiatives devant aboutir à l'amélioration de l'accueil et de la prise en charge de ces mineurs :

¹ Rapport de Madame Isabelle Debré, sénateur des Hauts-de-Seine, parlementaire en mission auprès du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés, mai 2010, page 47.

développement de la formation des différents acteurs ; construction d'un outil de mesure et de suivi des mineurs étrangers isolés ; mobilisation des financements prévus dans les différents programmes européens ; recueil et diffusion de bonnes pratiques ; relance de la coopération avec certains pays d'origine, notamment la Roumanie.

La prise en charge des mineurs étrangers isolés présente en effet des spécificités. Ainsi l'accompagnement éducatif suppose-t-il un apprentissage du français pour les jeunes non francophones, préalable à l'élaboration d'un projet d'insertion. Les traumatismes vécus dans le pays d'origine ou lors du parcours du jeune, l'exil et la situation d'isolement nécessitent souvent un accompagnement psychologique adapté, de même que le traitement de pathologies spécifiques. Il est noté que seuls 10 % d'entre eux environ présentent une demande d'asile alors que, d'après les informations communiquées par le ministère de la Justice, une proportion bien supérieure d'entre eux pourrait s'engager dans cette procédure.

Le retour volontaire dans le pays d'origine de l'enfant peut parfois apparaître comme une solution adaptée, dès lors que ce retour présente des garanties, recueille l'adhésion de la famille lorsqu'elle est identifiée et que ce retour est organisé en lien avec les autorités locales, de manière à ce que de réelles perspectives soient offertes au jeune. Ces conditions sont toutefois rarement réunies et les retours sont exceptionnels.

S'agissant du financement de ces prises en charge, face à la vive inquiétude des départements « d'accueil » quant à leur capacité à assumer une charge budgétaire importante, une réunion s'est tenue le 5 octobre dernier entre le garde des Sceaux, l'Assemblée des départements de France et M. Claude Bartolone, président du conseil général de Seine Saint-Denis. Une série de mesures de **péréquation** ont été annoncées afin de permettre la répartition entre l'ensemble des départements de France de la prise en charge des mineurs isolés, afin de ne plus la faire reposer sur les seuls départements d'accueil. Un groupe de travail régulier entre l'ADF et le ministère de la Justice a été mis en place pour suivre cette question.

*

* *

En conclusion, pour l'ensemble des motifs qui viennent d'être évoqués, votre commission des lois ne peut qu'appeler le Gouvernement à différer la mise en œuvre de son programme de création de 20 nouveaux centres éducatifs fermés tant que les conditions budgétaires imposées à la PJJ ne lui permettront pas de garantir que l'ensemble des décisions des juges des enfants sont exécutées dans des conditions satisfaisantes.

Elle a donné un avis défavorable 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 2012.

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

- **M. Jean-Louis Daumas**, directeur

Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

- **Mme Catherine Sultan**, présidente

CGT-PJJ

- **Monsieur Alain Dru**, secrétaire général
- **Mme Valérie Coupeaux**, secrétaire

SNPES – PJJ - FSU

- **M. Roland Ceccotti-Ricci**, co-secrétaire national
- **M. Eric Corsin**, membre du bureau national

UNSA-SPJJ

- **M. Laurent Hervé**, secrétaire général

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

- **Mme Fabienne Quiriau**, directeur général adjoint
- **Mme Audrey Pallez**, conseillère technique

Citoyens et Justice

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

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

- **Mme Karine Metayer**, conseillère technique