

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

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 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par Mme Cécile CUKIERMAN,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mlle Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET EN STAGNATION	8
A. DE NOUVELLES ORIENTATIONS POUR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	8
1. <i>Un accent mis sur la continuité des parcours des jeunes pris en charge par la PJJ</i>	8
2. <i>Une rénovation nécessaire des relations de la PJJ avec ses partenaires</i>	8
B. DES CRÉDITS QUI ÉVOLUENT PEU	9
1. <i>L'héritage d'une forte baisse des crédits entre 2008 et 2012</i>	9
2. <i>Une stabilisation après un changement de tendance</i>	10
C. UNE HAUSSE DES EMPLOIS À CONFIRMER	11
1. <i>Des emplois fortement affectés par la RGPP</i>	11
2. <i>Un redressement progressif</i>	11
D. DES CRÉDITS DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH) TOUJOURS EN BAISSÉ	12
1. <i>Une nouvelle baisse de 3,8 %</i>	12
2. <i>Une certaine inquiétude du secteur associatif habilité</i>	13
II. UNE STABILITÉ DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS	16
A. DES DONNÉES QUI NE CONFORTENT PAS L'HYPOTHÈSE D'UNE AUGMENTATION DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS	16
1. <i>Une délinquance des mineurs qui augmente moins vite que celle des majeurs</i>	16
2. <i>Les atteintes aux personnes</i>	17
B. DES ÉTUDES INTÉRESSANTES SUR LA RÉITÉRATION ET LA DÉSISTANCE	17
1. <i>Bilan des études déjà réalisées</i>	17
2. <i>Les nouvelles études en cours</i>	19
III. VERS UNE RÉFORME D'ENSEMBLE DE LA JUSTICE DES MINEURS ?	19
A. UNE ACCÉLÉRATION DES MODIFICATIONS APPORTÉES AU DROIT PÉNAL DES MINEURS	19
1. <i>Des modifications intervenues pour appliquer aux mineurs les réformes du droit pénal des majeurs</i>	19
2. <i>Une évolution parfois contradictoire</i>	21
B. UNE RÉFLEXION ENGAGÉE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES	21
1. <i>Des projets de réforme déjà anciens</i>	21
2. <i>Le texte en préparation</i>	22

IV. LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS : UN PROBLÈME EN PASSE D’ÊTRE RÉSOLU ?	25
A. UNE CHARGE INÉGALEMENT RÉPARTIE ENTRE LES DÉPARTEMENTS.....	25
B. LE DISPOSITIF NATIONAL DE « MISE À L’ABRI ».....	27
1. <i>Un dispositif mis en place par un protocole et une circulaire du 31 mai 2013</i>	27
2. <i>Des éléments permettant de recommander certaines évolutions de ce dispositif</i>	27
a) <i>Le rapport des inspections générales des services judiciaires, de l’administration et des affaires sociales</i>	27
b) <i>Un avis plus critique publié le 8 juillet 2014 par la commission nationale consultative des droits de l’homme</i>	29
V. LA NÉCESSAIRE CONSOLIDATION DU PLACEMENT EN FAMILLE D’ACCUEIL	30
A. UNE MESURE UTILE POUR OFFRIR À CERTAINS MINEURS UN CADRE PROTÉCTEUR.....	30
1. <i>Une prise en charge conjointe par les familles et par les éducateurs de la PJJ</i>	30
2. <i>Une mesure utile</i>	31
B. DES FAMILLES QUI DOIVENT ÊTRE CONFORTÉES DANS LEUR MISSION	32
1. <i>Un statut ambiguë</i>	32
2. <i>La nécessité d’une meilleure reconnaissance des familles d’accueil</i>	34
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, le mercredi 26 novembre 2014, la commission des lois du Sénat, réunie ce même jour¹, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Cécile Cukierman, les crédits du **programme 182 « protection judiciaire de la jeunesse »** au sein de la mission « justice » du **projet de loi de finances pour 2015**.

Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis, a rappelé que la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) avait connu une forte baisse de ses crédits et de ses effectifs entre 2008 et 2012, puis une légère progression en 2013 et 2014. **Elle a indiqué que les crédits prévus pour 2015 se stabilisaient à un niveau juste suffisant pour faire fonctionner les services de la PJJ.**

Par ailleurs, Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis, **s'est fait l'écho des inquiétudes des associations du secteur associatif habilité (SAH)**, relevant que les crédits accordés au SAH vont poursuivre leur diminution en 2015. A cet égard, elle a appelé de ses vœux des évolutions permettant aux associations, dont la capacité d'innovation est précieuse dans le domaine de la délinquance des mineurs, d'avoir une meilleure visibilité sur leur avenir comme partenaire essentielle de la PJJ.

S'agissant de **la future réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante**, Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis, a rappelé qu'elle devrait s'appuyer, davantage que ne l'ont fait les réformes intervenues au cours des dix dernières années, sur les grands principes de la justice des mineurs dégagés par le Conseil constitutionnel et garantis par les engagements internationaux de notre pays, au premier rang desquels la convention internationale des droits de l'enfant. En outre, elle a souligné que généralisation de la césure du procès constituait un élément particulièrement souhaitable de la réforme.

Enfin, Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis, a fait valoir la nécessité d'une reconnaissance accrue et d'une réflexion sur le statut des **familles d'accueil** auxquelles la PJJ confie certains mineurs délinquants.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 182 « protection judiciaire de la jeunesse » du projet de loi de finances pour 2015.

¹ Les comptes rendus de ces réunions sont consultables à l'adresse suivante : <http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>.

Mesdames, Messieurs,

À titre liminaire, votre rapporteure tient à rendre hommage à son prédécesseur, notre ancien collègue M. Nicolas Alfonsi, qui rapportait auparavant les crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ).

Au sein des crédits de la mission justice, soit 6,37 milliards d'euros en crédits de paiement, les crédits du programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » se monteront en 2015 à 777 millions d'euros, soit une diminution d'environ 0,7 %. En revanche, le plafond d'autorisation des emplois du programme pour 2015 augmente de 60 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Pour significative qu'elle paraisse dans le contexte de rigueur budgétaire qui affecte la plupart des missions, le maintien des crédits et l'augmentation des emplois sont cependant loin de compenser les très importantes diminutions qui ont eu lieu depuis 2008. Elles devraient permettre néanmoins à la PJJ d'assurer le fonctionnement de l'ensemble de ses services et établissements et de financer ceux du secteur associatif habilité (SAH), les crédits spécifiquement consacrés au SAH étant toutefois en baisse.

Votre rapporteure se félicite par ailleurs de l'annonce par la garde des sceaux de la réforme prochaine de la justice pénale des mineurs. Cette réforme, annoncée depuis 2008, n'a que trop tardé, tant l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, toujours irréprochable au regard des principes qu'elle proclame, est devenue inapplicable par sa complexité et son incohérence du fait des innombrables modifications qu'elle a subies depuis sa promulgation. En outre, il serait absurde que le droit pénal des mineurs, qui a constitué une des sources d'inspiration de la récente loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales¹, reste en retrait des évolutions les plus récentes du droit pénal des majeurs.

Enfin, votre rapporteure s'est penchée sur deux sujets liés à la protection judiciaire de la jeunesse qui ont connu récemment des développements importants : d'une part, la question difficile de la prise en charge des mineurs isolés étrangers, d'autre part celle des placements en famille d'accueil.

¹ Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

I. UN BUDGET EN STAGNATION

Le budget de la PJJ a connu une forte diminution à partir de 2008, Cette tendance a été toutefois inversée en 2012. Le projet de budget pour 2015, quant à lui, est marqué par une certaine stabilité.

A. DE NOUVELLES ORIENTATIONS POUR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

1. Un accent mis sur la continuité des parcours des jeunes pris en charge par la PJJ

La PJJ a conduit un état des lieux de la protection judiciaire de la jeunesse à partir de l'été 2013, à l'issue duquel a été établi un diagnostic partagé avec l'ensemble de ses partenaires : les associations, les conseils généraux et les services judiciaires. Elle a également pu s'appuyer sur le rapport de notre ancien collègue M. Jean-Pierre Michel¹.

Le 30 septembre 2014 a ainsi été publiée une note d'orientation nationale. Celle-ci met l'accent sur **la consolidation des parcours des mineurs**, afin que la réponse donnée par la justice à l'acte délictueux s'insère dans une réponse plus globale, construite en fonction du jeune concerné et non plus, de manière trop segmentée et cloisonnée, en fonction de la seule logique propre à chaque institution.

Lors de son audition par votre rapporteure, Mme Catherine Sultan, directrice de la PJJ, a souligné à propos de cette volonté de prise en charge continue qu'elle supposait, de la part de la PJJ et de ses partenaires, de grands efforts pour penser l'organisation du parcours des jeunes de la manière la plus fluide possible.

2. Une rénovation nécessaire des relations de la PJJ avec ses partenaires

Cette nouvelle orientation, dont se félicitent l'ensemble des personnes entendues par votre rapporteure (notamment les syndicats de la PJJ et les fédérations d'associations) suppose de relancer **une étroite concertation avec les juridictions**, qui prononcent les mesures appliquées ensuite par le secteur public ou le secteur associatif habilité de la PJJ. En effet, les juridictions doivent intégrer la notion de parcours du jeune délinquant, parcours pas toujours linéaire mais qui peut au contraire connaître des retours en arrière temporaires. Dès lors, le schéma classique d'une réponse de plus en plus sévère allant de l'alternative aux poursuites

¹ La PJJ au service de la justice des mineurs, 18 décembre 2013 : http://www.justice.gouv.fr/publication/rap_michel2013.pdf

au centre éducatif fermé puis à la prison mérite parfois d'être reconsidéré, certaines mesures de milieu ouvert étant par exemple susceptibles de permettre une sortie de la délinquance contrairement au placement en centre éducatif fermé.

La nouvelle orientation implique également une rénovation des relations avec les associations du secteur associatif habilité. Cette rénovation devrait d'abord passer par l'élaboration **d'une charte commune** précisant la complémentarité du secteur public et du secteur associatif aux niveaux national et local. Dès lors que l'accent est ainsi mis sur la continuité du parcours des jeunes¹, la responsabilité d'assurer cette continuité est confiée aux services de milieu ouvert, seuls à même d'assurer l'interface avec l'ensemble des partenaires qui suivent les jeunes délinquants.

B. DES CRÉDITS QUI ÉVOLUENT PEU

1. L'héritage d'une forte baisse des crédits entre 2008 et 2012

Pour comprendre l'évolution du budget de la PJJ, il convient de garder à l'esprit la forte baisse intervenue à partir de 2008. A partir de cette date, la protection judiciaire de la jeunesse avait en effet été contrainte à une évolution selon deux principaux axes.

D'une part, **elle avait abandonné la prise en charge des mineurs en danger**, cette tâche revenant désormais aux conseils généraux. Ce recentrage sur la prise en charge des mineurs délinquants avait conduit en trois ans à une diminution de 32 % du nombre de mineurs en danger et de 88 % du nombre de jeunes majeurs pris en charge par la PJJ.

D'autre part, la PJJ avait mis en place **une nouvelle carte des directions interrégionales** plus cohérente avec celle de l'administration pénitentiaire, passant de quinze directions régionales à neuf directions interrégionales (DIR) au 1^{er} janvier 2009. Parallèlement, **les directions départementales avaient été regroupées en cinquante-quatre directions territoriales (DT)**. Cette grande réforme s'est traduite par une diminution de 337 postes entre 2008 et 2012, soit une baisse considérable.

La réforme de l'organisation territoriale s'est accompagnée d'une **restructuration des services et des établissements**², les unités éducatives de milieu ouvert réunissant au moins 6 équivalents temps plein (ETP) d'éducateurs, les établissements de placement collectif ne devant pas

¹ Comme l'a indiqué la directrice de la PJJ elle-même, faire désormais de cette continuité l'orientation principale de l'activité de la PJJ ne signifie pas qu'une telle préoccupation fût absente des actions antérieures de ce service. Il s'agit simplement de la faire passer cette préoccupation au premier plan et de refonder explicitement sur elle les relations entre les acteurs de la prise en charge de l'enfance délinquante.

² Décret n° 2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la PJJ.

accueillir moins de douze mineurs et les unités éducatives d'hébergement diversifié, vingt-quatre mineurs. En conséquence, les services jugés trop petits ont été supprimés tandis que d'autres voyaient leur capacité augmentée.

Conséquence de ces évolutions, **les crédits de la PJJ ont diminué de près de 6 % entre 2008 et 2011**, passant de 804,4 millions d'euros à 757,6 millions d'euros. **Cette diminution des crédits s'est accompagnée d'une diminution des effectifs de 632 ETPT sur la période 2008-2012.**

2. Une stabilisation après un changement de tendance

Cette évolution a connu un net infléchissement en 2013 et 2014. Si le projet de loi de finance pour 2012 avait déjà prévu une augmentation des crédits de 4,6 % en autorisations d'engagement et de 2 % en crédits de paiement, cette augmentation correspondait essentiellement à l'ouverture de vingt nouveaux centres éducatifs fermés (CEF) issus de la transformation de foyers classiques existants. Le plafond d'emplois alloués à la PJJ, quant à lui, avait d'ailleurs à nouveau diminué de 106 ETP. En revanche, le projet de loi de finances pour 2013 a prévu une augmentation des crédits de 1,09 % en autorisations d'engagement et de 2,41 % en crédits de paiement, le montant total du programme 182 atteignant 800,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 790,7 millions d'euros en crédits de paiement.

La forte contrainte pesant sur l'ensemble des budgets de l'État l'année passée s'était en revanche traduite par une diminution de 2,3 % des autorisations d'engagement et de 0,6 % des crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2014 par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, les crédits passant, en autorisations de paiement, d'environ 800 millions d'euros à environ 781 millions d'euros, et en crédits de paiement d'environ 790 millions d'euros à 785 millions d'euros.

Le projet de budget du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » pour 2015 se caractérise quant à lui par une certaine stabilité. Les crédits de paiement du programme s'élèvent à 777,8 millions d'euros (- 0,7 %), résultant de la hausse des dépenses de personnel du titre 2 (+ 1,1 %) et d'une baisse des autres dépenses (fonctionnement, investissement et interventions) de 3,2 %. Les autorisations d'engagement connaissent, quant à elles, une légère augmentation (+ 0,1 %), passant de 779,2 millions d'euros en 2014 à 780,3 en 2015.

C. UNE HAUSSE DES EMPLOIS À CONFIRMER

1. Des emplois fortement affectés par la RGPP

La révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a débuté en 2009, a largement concerné la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Au total, la direction a ainsi connu une baisse de 632 ETPT entre 2008 et 2012. Cette diminution des emplois a concerné en priorité la fonction soutien afin de préserver la fonction éducative. Elle a également rendu nécessaire une restructuration des services déconcentrés. Par ailleurs, le recentrage de l'action de la PJJ sur le pénal et l'abandon progressif des missions au civil a également permis de préserver la fonction éducative malgré la baisse des emplois alloués.

2. Un redressement progressif

En 2013, cette tendance s'est inversée avec la création de 75 ETPT au titre de la réduction des délais de prise en charge dans le milieu ouvert, de l'accompagnement pédopsychiatrique au sein des centres éducatifs fermés (CEF) et de la diversification des prises en charge. Toutefois, compte tenu des crédits effectivement alloués au programme 182 par la loi de finances initiale pour 2013, la PJJ n'a pu en réalité financer que 26 ETPT de plus qu'en 2012.

En 2014, 78 emplois destinés à l'ouverture de nouveaux CEF et au renfort des actions menées pour la santé des mineurs ont été alloués au programme 182, se traduisant par la création de 83 ETPT.

La création d'emplois amorcée en 2013 se poursuit dans le projet de loi de finances pour 2015, le plafond d'emplois du programme pour 2015 étant de 8 567 ETPT, soit + 60 ETPT par rapport au plafond d'emplois 2014. Cette évolution tient compte notamment de l'extension en année pleine de 2014 sur 2015 de 32 ETPT et de **la création de 28 ETPT pour 56 emplois**, au titre du renforcement des centres éducatifs fermés et du milieu ouvert.

Selon Mme Catherine Sultan, directrice de la PJJ entendue par votre rapporteure, cette augmentation du nombre d'emplois est appréciable même si les ressources humaines restent calibrées au plus juste par rapport aux besoins de la PJJ.

D. DES CRÉDITS DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ (SAH) TOUJOURS EN BAISSSE

1. Une nouvelle baisse de 3,8 %

Rappelons que ces crédits correspondent aux prestations réalisées par les établissements et services du secteur habilité « justice » à la demande des juges des enfants, des juges d’instruction et des magistrats du parquet. Le prix de ces prestations intègre, pour chaque type de prise en charge, les dépenses de fonctionnement, les frais de siège, de personnel, d’investissement, de provisions et de charges financières. L’imputation des charges s’opère à partir des systèmes d’information comptables sur la base des facturations effectivement réalisées.

En 2013, la diminution cumulée du budget affecté au SAH était de 73,5 millions d’euros depuis 2008, soit une baisse d’environ 24 %. Le budget accordé au secteur associatif passait en 2014 (LFI 2014) de 240 millions d’euros à 232,2 millions.

Pour 2015, les crédits SAH, intégrés à l’action n° 1 « mise en œuvre des décisions judiciaires », s’élèvent à 225 400 000 euros.

Cette nouvelle baisse d’environ 3,8 % des crédits du SAH succède ainsi à plusieurs années de diminution continue.

Crédits SAH (en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (PLF)	Evolution 2015/2010		Evolution 2015/2014	
	Loi de Finances Initiale	254,2	240	242	240	234	225,4	- 28,8	-11,32 %	- 8,6
Taux de mise en réserve (en %)		0,05	0,06	0,06	0,07	0,08				
Report de charges n+1	34,4	35,5	39,5	20						

Source : ministère de la justice.

Selon le ministère de la justice, toutefois, l’appréciation de cette baisse doit être nuancée. En effet, la budgétisation du SAH en 2014 était surévaluée par rapport à la charge réelle de l’exercice qui se situait aux environs de 221 millions d’euros. Par ailleurs, les crédits 2015 tiennent compte d’une progression de 1 % du glissement vieillesse-technicité (GVT) par rapport au projet de loi de finances pour 2014. Ainsi, selon le ministère, ces crédits permettent d’assurer le bon fonctionnement des établissements et services en reconduisant les moyens pour 2014 et en couvrant l’augmentation des dépenses de personnels du SAH.

2. Une certaine inquiétude du secteur associatif habilité

Cette appréciation n'a pas été partagée par les principales associations du secteur associatif habilité, entendues par votre rapporteur, qui jugent à l'inverse la poursuite de la baisse des crédits du SAH inquiétante et regrettent une diminution forcée de l'activité des associations de ce secteur, qui porte en particulier atteinte à la capacité des associations à fournir une réponse diversifiée à la délinquance des mineurs.

Il est vrai que la diminution de l'activité du secteur associatif habilité depuis plusieurs années concerne l'ensemble des composantes du SAH :

Secteur habilité Justice	2010	2011	2012
	Total	Total	Total
Investigation	32 466	23 080	21 279
Enquête sociale	7 201	1 197	3
IOE	24 869	7 717	7
MJIE	396	14 166	21 269
Placement judiciaire	5 863	5 025	4 605
Collectif	4 859	4 250	3 894
Collectif Traditionnel	2 367	1 825	1 588
Collectif Spécialisé	2 492	2 425	2 306
dont CER	1 208	1 128	1 033
dont CEF	1 284	1 297	1 273
Lieux de vie	456	402	376
Individualisé - CHD	375	260	245
Familial	173	113	90
Milieu ouvert	13 068	11 630	10 778
Mesures et sanctions éducatives	13 068	11 630	10 778
AEMO + Suivi jeune majeur	558	158	101
Réparation	12 510	11 472	10 635
Ensemble			42
	51 397	39 735	36 662

Source : ministère de la justice.

Les fédérations d'associations s'inquiètent particulièrement de la stagnation du budget prévu pour les mesures de réparation pénale, dont l'utilité est pourtant largement reconnue (cf. encadré ci-après). En effet, la baisse depuis plusieurs années du nombre de mesures de ce type conduit nécessairement à une réduction d'effectifs dans les services, généralement de petite taille, qui les mettent en œuvre, au risque d'une désorganisation de ces services et d'une perte de qualité des actions menées.

Le point sur la mesure de réparation pénale

Dans le précédent rapport pour avis sur l'évolution des crédits de la PJJ, notre ancien collègue M. Nicolas Alfonsi avait déjà relevé la diminution du nombre de mesures de réparation pénale. Pour l'année 2015, il est prévu une **stagnation** du budget attribué à la réparation pénale.

Préconisée notamment par l'article 40 de la convention Internationale des droits de l'enfant, la mesure de réparation pénale à l'égard des mineurs a été introduite dans l'ordonnance du 2 février 1945 par la loi du 4 janvier 1993 portant réforme du code de procédure pénale. Il s'agit d'une mesure éducative prononcée à l'égard d'un mineur, âgé de 13 à 18 ans, auteur d'une infraction pénale, et permettant au mineur d'engager une action volontaire de réparation à l'égard de la victime ou de la collectivité qu'il a lésée. Elle peut être prononcée à tous les stades de la procédure.

La réparation pénale est une mesure de courte durée (quatre mois) fixée par décision judiciaire. Elle comprend deux phases. Dans un premier temps, un travail éducatif vise à favoriser un processus de responsabilisation chez le mineur tout en l'aidant à comprendre la portée de son acte tant pour la victime que pour la société. Dans un second temps, après avoir associé les titulaires de l'autorité parentale, le mineur effectue une activité de réparation du préjudice afin de se réinscrire dans le corps social. La notion d'individualisation est au cœur de la mesure : l'activité est mise en œuvre en fonction de l'âge du jeune, de sa maturité, de sa situation et de l'infraction commise.

Il faut souligner que la mesure de réparation pénale se rapproche ainsi par plusieurs aspects de la notion de **justice restaurative**. Or, rappelons que celle-ci a récemment été consacrée, en ce qui concerne les majeurs, par l'article 18 de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, qui dispose que « *Constitue une mesure de justice restaurative toute mesure permettant à une victime ainsi qu'à l'auteur d'une infraction de participer activement à la résolution des difficultés résultant de l'infraction, et notamment à la réparation des préjudices de toute nature résultant de sa commission. Cette mesure ne peut intervenir qu'après que la victime et l'auteur de l'infraction ont reçu une information complète à son sujet et ont consenti expressément à y participer. Elle est mise en œuvre par un tiers indépendant formé à cet effet, sous le contrôle de l'autorité judiciaire ou, à la demande de celle-ci, de l'administration pénitentiaire* ».

Au 30 novembre 2013, 32 807 mesures de réparation avaient été suivies dont 23 766 mesures par le secteur public de la PJJ (72 % des mesures) et 9 041 par le secteur associatif habilité (28 % des mesures). Entre 2007 et 2013, le nombre de mesures suivies par les secteurs public et associatif a progressé de 11 % mais de manière irrégulière (- 1 % entre 2012 et 2013) et selon un rythme particulier pour chaque opérateur : les réparations suivies en secteur public progressent de 30 % entre 2007 et 2013 et de 2 % entre 2012 et 2013. Le nombre de réparations suivies en secteur associatif habilité a en revanche diminué de 17 % depuis 2007 dont - 7 % pour la seule année 2013.

Le secteur public a réduit de moitié son délai de prise en charge des mesures de réparation pénale (de 48 à 33 jours entre 2007 et 2012) malgré l'augmentation du nombre de mesures confiées. Parallèlement, ce délai est passé de 44 à 34 jours dans le secteur associatif. La mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2014, de l'article 12-3 modifié de l'ordonnance du 2 février 1945, prévoyant la convocation du mineur devant les services éducatifs dans un délai maximum de cinq jours, favorise la réduction de ce délai de prise en charge.

La réparation pénale est très appréciée des magistrats. Elle représente ainsi 19 % des mesures confiées au milieu ouvert.

Pour l'application des mesures, les services éducatifs de milieu ouvert associent les collectivités locales, les associations et la société civile. Des conventions sont formalisées à l'échelon du service avec ces partenaires et précisent les modalités d'organisation, le contenu de l'activité et les responsabilités réciproques. La mise en œuvre peut également découler d'un partenariat formalisé dans des accords-cadres nationaux (ainsi avec la Poste, la Croix Rouge, la SNCF).

Cette diminution des crédits du SAH résulte de dynamiques convergentes dans ses différents secteurs d'intervention : diminution de l'activité pénale, rationalisation des mesures d'investigation, raréfaction des mesures de protection des jeunes majeurs.

Toutefois, force est de constater qu'elle résulte aussi en partie **d'un jeu de vases communicants entre le secteur public de la PJJ et le SAH**. En effet, la création de nouveaux emplois pour la PJJ suppose également, nécessairement, de nouveaux moyens de fonctionnement. Le titre III, qui inclut le financement du secteur associatif habilité, est donc forcément concerné. Les crédits de ce titre III étant globalement à la baisse en loi de finances initiale pour 2015, le financement du SAH en est automatiquement affecté.

Par ailleurs, les associations estiment qu'une amélioration de la situation financière du secteur pourrait résulter de **l'extension de la possibilité de financer les associations par dotation globale de financement**. Rappelons en effet qu'un décret du 26 décembre 2011 permet à la PJJ d'assurer le financement des centres éducatifs fermés (CEF) par dotation globale de financement, réforme effective depuis le 1^{er} janvier 2013. Ce décret prévoit la possibilité d'étendre ce mode de financement à d'autres dispositifs que les CEF. Selon les informations transmises à votre rapporteure par le ministère de la justice, cette possibilité fera l'objet de propositions en 2015 « *en fonction des moyens qui seront mis à disposition de la DPJJ* ».

Enfin, les fédérations d'associations souhaiteraient que soit effectuée **une étude sur les raisons ayant conduit à une diminution importante du nombre des associations habilitées depuis quatre ans** (environ - 25 %) : il s'agirait, par exemple, notamment de savoir dans quelles mesures cette diminution résulte d'une sélectivité accrue de la PJJ ou d'une moindre demande d'habilitation des associations.

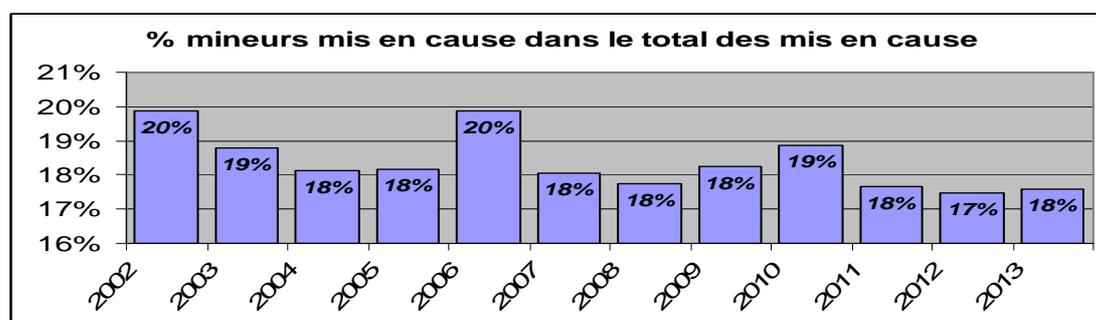
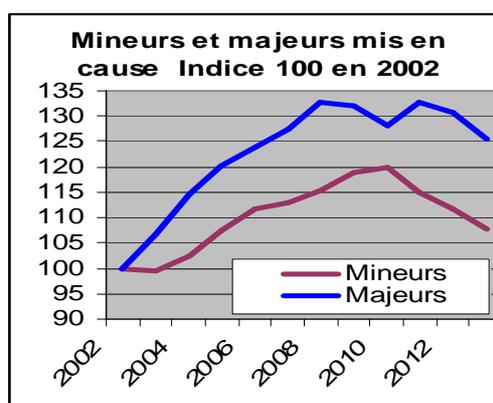
II. UNE STABILITÉ DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

L'évolution de la délinquance des mineurs est particulièrement suivie par l'opinion publique et fait l'objet de nombreuses analyses parfois contradictoires. Il convient d'abord de se reporter aux éléments statistiques disponibles puis de consulter dans un second temps les études plus qualitatives qui se penchent notamment sur les questions de la récidive et de la désistance¹.

A. DES DONNÉES QUI NE CONFORTENT PAS L'HYPOTHÈSE D'UNE AUGMENTATION DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

1. Une délinquance des mineurs qui augmente moins vite que celle des majeurs

En 2002, 180 000 mineurs et presque 730 000 majeurs étaient mis en cause. En 2013, ils sont respectivement 195 000 et 911 000. Il convient de souligner que l'augmentation de la population mineure en cause sur la période (+ 8 %) s'est réalisée à un rythme trois fois inférieur à celui de la croissance des majeurs mis en cause (+ 25 %). Par ailleurs, en 2002, les mineurs composaient 19,89 % des mises en cause. En 2013, ils n'en ont représenté que 17,59 %. **La baisse de la part de la population mineure mise en cause est un processus continu sur les dix ans observés.**



Source : ministère de la justice.

¹ La notion de « désistance » signifie qu'après une condamnation ou tout autre type de rencontre du délinquant avec la justice, celui-ci ne revient pas devant celle-ci.

2. Les atteintes aux personnes

En ce qui concerne les atteintes aux personnes, les mineurs, qui représentent 22 % de la population vivant en France, représentent seulement 15 % des personnes mises en cause pour violences en 2002 et 14 % en 2013. **Malgré un discours ambiant parfois alarmiste, ils sont donc moins souvent mis en cause pour ce type de délinquance que les majeurs**, qui composent 78 % de la population et 85 % des mis en cause. De fait, seules les années 2007 à 2009 ont vu ce motif d'infraction progresser plus vite chez les mineurs (+ 17 %) que chez les majeurs (+ 13 %). Les années 2010 à 2013 ont même vu baisser les violences imputées aux mineurs (-7 %) quand celles imputées aux majeurs augmentaient (+ 8 %). Toutefois, la part des violences augmente chez les mineurs sur la période (de 16 % à 22 % des mises en cause entre 2002 et 2013), évolution partagée avec les majeurs (23 % des mises en cause en 2002 et 29 % en 2012).

B. DES ÉTUDES INTÉRESSANTES SUR LA RÉITÉRATION ET LA DÉSISTANCE

1. Bilan des études déjà réalisées

Concernant le taux de réitération et le taux de récidive, le ministère de la justice a produit entre 2007 et 2012 cinq études statistiques détaillées. En particulier, deux études comparables dans leurs méthodes (extractions du casier judiciaire) et menées en 2007 et 2011 ont permis de tirer certaines conclusions.

L'étude de 2007, menée par le service de la statistique du ministère de la justice, s'est ainsi penchée sur la réitération d'infraction après condamnation, à partir des données des casiers judiciaires des mineurs ayant eu une condamnation inscrite en 1999, 2000 et 2001. Les cohortes ont ainsi pu être suivies pendant une période d'au moins trois ans, en incluant la période post-majorité. **Le taux de désistance atteint 45 % dans cette étude** (soit 55 % de réitérants).

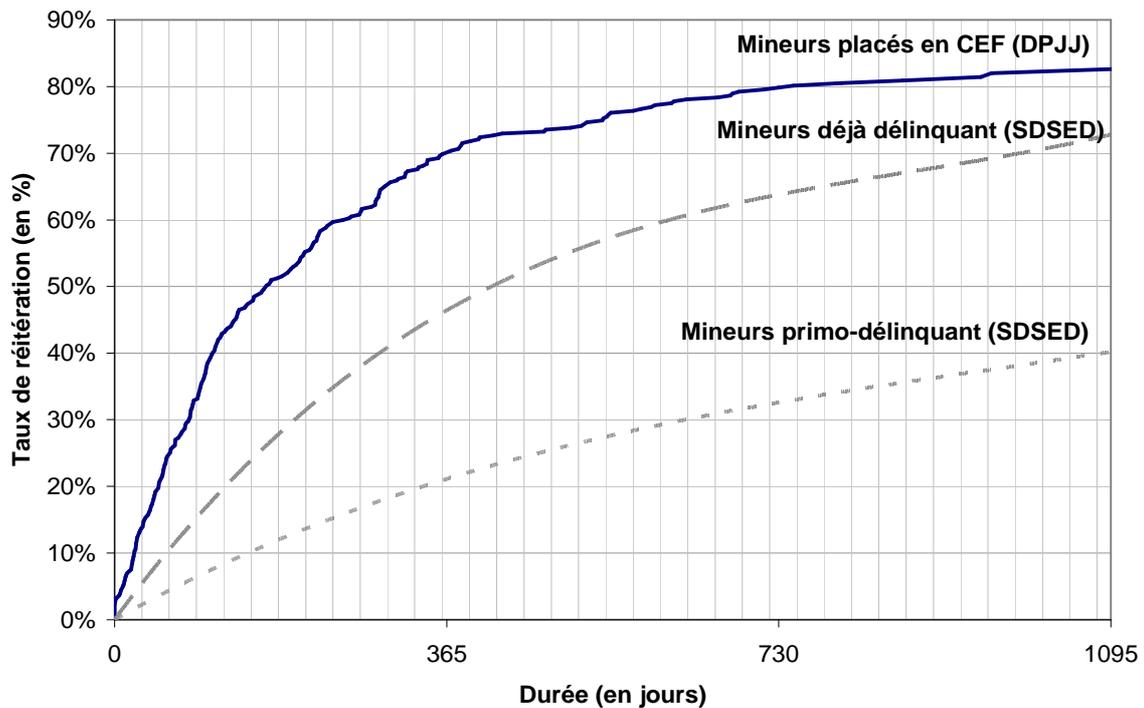
Dans l'étude de 2011 réalisée par la PJJ, étaient suivis des mineurs placés en centre éducatif fermé entre 2003 et 2007. Cette étude évalue le taux de désistance entre 15 et 45 % (entre 55 et 85 % de réitérants) en fonction, notamment, de la durée du séjour. Les mineurs qui restent plus de 170 jours réitérent significativement moins que les autres.

Ces études conduisent ainsi à distinguer, par rapport au taux de réitération :

- les mineurs primo-délinquants. Il s'agit de la cohorte des mineurs qui ont eu une première condamnation inscrite au casier judiciaire entre 1999 et 2001 (enquête 2007) ;

- les mineurs déjà délinquants. Il s’agit de la cohorte des mineurs qui ont eu une condamnation inscrite au casier judiciaire entre 1999 et 2001, mais qui ne constituait pas la première condamnation inscrite au casier judiciaire (enquête 2007) ;

- les mineurs placés en CEF entre 2004 et 2006 (enquête 2011).



Source : ministère de la justice.

Les mineurs déjà délinquants ont ainsi des taux de réitération relativement élevés : 46 % au bout d’un an, 73 % au bout de trois ans, même s’ils n’atteignent pas ceux des mineurs placés en CEF (83 % au bout de trois ans). Par contre, les primo-délinquants ont des taux de réitération beaucoup plus faibles (40 % au bout de trois ans).

En outre, l’étude de 2007 montrait que les mesures les plus contraignantes, réservées aux mineurs les plus délinquants (placement dans un établissement, liberté surveillée, mise sous protection judiciaire) conduisent respectivement à des taux de réitération de 76 %, 63 % et 61 %. Les taux de réitération relevés dans l’étude de 2011 pour les mineurs placés en CEF sont cohérents avec ces résultats.

Enfin, les deux études convergent pour montrer que, quel que soit le domaine d’infraction considéré, la réitération concerne prioritairement des vols et recels.

2. Les nouvelles études en cours

La DPJJ a lancé de nouvelles études pour approfondir la question de la réitération et de la désistance. Par ailleurs, une réflexion est actuellement en cours sur la modification du logiciel de gestion de l'activité et des mesures éducatives (GAME) créé par l'arrêté du 20 mars 2012. Il s'agirait d'introduire de nouvelles fonctionnalités permettant le suivi quantitatif des mesures confiées aux établissements et services du secteur public de la PJJ et du secteur associatif habilité ainsi qu'un suivi plus qualitatif de l'évolution du mineur en cours de sa prise en charge. Le motif de l'infraction pourrait être inclus dans ce traitement. Cette nouvelle version de GAME devrait permettre une meilleure connaissance du public suivi par la DPJJ. Toutefois, compte tenu des données personnelles qui seraient contenues dans ce traitement automatisé, l'adoption d'un décret en Conseil d'État après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) apparaît nécessaire.

Votre rapporteure souligne l'intérêt de poursuivre les recherches afin de parvenir à une vision aussi précise et dépassionnée que possible de la délinquance des mineurs et de leur devenir après leur passage devant la justice. Lors de son audition, Mme Marie-Pierre Hourcade, présidente de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), a également regretté le fait que l'existence et le contenu de ce type d'études soient insuffisamment portés à la connaissance des magistrats.

III. VERS UNE RÉFORME D'ENSEMBLE DE LA JUSTICE DES MINEURS ?

L'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante a connu de très nombreuses modifications qui l'ont rendue complexe et difficile à utiliser pour les magistrats, si bien que la question d'une refonte du droit pénal des mineurs fait l'objet de discussions depuis plusieurs années.

A. UNE ACCÉLÉRATION DES MODIFICATIONS APPORTÉES AU DROIT PÉNAL DES MINEURS

1. Des modifications intervenues pour appliquer aux mineurs les réformes du droit pénal des majeurs

Au cours des quinze dernières années, de nombreuses modifications législatives ont accru la complexité de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Si l'on ne considère que les modifications intervenues depuis 2002, on peut relever les évolutions suivantes :

- la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a créé les sanctions éducatives, parmi lesquelles la mesure d'aide ou de réparation. Elle a également créé les établissements pour mineurs (EPM), les centres éducatifs fermés ;

- la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a notamment étendu des dispositions nouvelles relatives à la garde à vue aux mineurs de plus de 16 ans lorsqu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'une ou plusieurs personnes majeures ont participé, comme auteur ou complice, à la commission de l'infraction (infractions de criminalité et de délinquance organisée) ;

- la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a notamment étendu aux mineurs la procédure des alternatives aux poursuites, ainsi que celle de composition pénale. Elle a également étendu aux mineurs de moins de 16 ans n'ayant bénéficié d'aucune mesure ou n'ayant pas été sanctionnés au préalable la possibilité de placement sous contrôle judiciaire. Une autre disposition importante de cette loi vise à limiter le nombre d'admonestations ou de remises à parents prononcées à l'encontre de mineurs déjà condamnés ;

- la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs a précisé que la diminution de moitié de la peine encourue prévue par l'article 20-2 s'applique également aux peines minimales dites peines planchers et a également prévu que les mesures ou sanctions éducatives prononcées contre un mineur ne peuvent constituer le premier terme d'une récidive ;

- la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a fixé le principe de l'applicabilité aux mineurs des dispositions relatives à l'assignation à résidence sous surveillance électronique, des aménagements de peine pour les peines d'emprisonnement ferme inférieures ou égales à deux ans et des dispositions relatives au placement sous surveillance électronique en fin de peine ;

- la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale a prévu le placement des mineurs en détention provisoire en cas de non-respect d'une assignation à résidence avec surveillance électronique et a imposé le recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE) en cas d'assignation à résidence sous surveillance électronique ;

- 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 créé le tribunal correctionnel pour mineurs, introduit la possibilité pour le parquet de faire convoquer le mineur par officier de police judiciaire devant le tribunal, permis au magistrat ou à la juridiction saisie de la situation d'un mineur de faire comparaître par la force publique les parents qui ne répondent pas aux convocations judiciaires. Elle a également créé le dossier unique de personnalité ;

- la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines a instauré à compter de 2014 un délai de prise en charge de cinq jours par les services de la protection judiciaire de la jeunesse en cas de prononcé d'une décision exécutoire ordonnant une mesure ou une sanction éducatives, à l'exception des décisions de placement, ou prononçant une peine autre qu'une peine ferme privative de liberté ;

- la loi relative à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines adoptée le 17 juillet 2014 est également applicable aux mineurs, à l'exception de la peine de contrainte pénale.

Les nombreuses évolutions intervenues dans la procédure pénale applicable aux mineurs depuis une douzaine d'années consistent ainsi, pour une grande part, à tenir compte des très fréquentes modifications apportées au droit pénal et à la procédure pénale des majeurs, soit pour en prévoir l'application pure et simple aux mineurs, soit pour les adapter à ceux-ci. Peu de modifications d'importance ont visé les seuls mineurs.

2. Une évolution parfois contradictoire

Par ailleurs, on peut observer une évolution quelque peu contradictoire.

D'une part, en effet, on constate une tendance à **rapprocher la justice des mineurs de celle des majeurs en la rendant plus sévère**, au motif que la délinquance juvénile serait devenue plus dure, plus précoce et plus semblable à celle des majeurs.

D'autre part, et inversement, l'ordonnance de 1945, du fait de la grande diversité des mesures qu'elle prévoit, constitue une source d'inspiration pour une **diversification des peines prévues pour les majeurs afin d'améliorer leur réinsertion**. Tout comme au sein de l'ordonnance de 1945, l'accent est mis sur la capacité des délinquants majeurs à s'amender et l'exécution « *vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions* », selon les termes de la loi du 17 juillet 2014 relative à la prévention de la récidive, inspirés de ceux de l'article 1^{er} de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

En tout état de cause, ces évolutions ont eu pour effet non recherché de complexifier à l'excès l'ordonnance de 1945.

B. UNE RÉFLEXION ENGAGÉE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES

1. Des projets de réforme déjà anciens

Une réflexion est menée depuis 2009, conjointement par la DPJJ et la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, sur l'élaboration d'un projet de loi portant réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Une commission présidée par M. André Varinard, chargée de formuler des propositions pour réformer en profondeur l'ordonnance du 2 février 1945 et procéder à une véritable refondation de la justice pénale des mineurs, avait remis son rapport dès décembre 2008. Elle avait formulé soixante-dix propositions, essentiellement autour de trois thèmes :

- **l'élaboration d'un code de la justice pénale des mineurs**. Il s'agirait de rassembler l'ensemble des textes relatifs au droit pénal des mineurs au sein d'un code dédié. Les principes fondamentaux de ce droit,

ainsi clairement distingué du droit pénal des majeurs (primauté de l'éducatif, atténuation de la responsabilité en fonction de l'âge, caractère exceptionnel de l'emprisonnement), figureraient dans les articles liminaires de ce nouveau code ;

- une modification du droit pénal applicable aux mineurs. S'agissant des seuils de responsabilité, la commission avait ainsi proposé **de fixer à 12 ans l'âge de la responsabilité pénale**¹. A partir de cet âge, les mineurs pourraient encourir indifféremment des sanctions éducatives et des peines. Néanmoins, elle avait également proposé de ne fixer qu'à 14 ans l'âge à partir duquel une peine d'emprisonnement serait encourue, sauf en matière criminelle. S'agissant des mesures encourues, la commission, dans un souci de clarté, avait proposé d'unifier les mesures et les sanctions éducatives au sein d'une seule catégorie dénommée sanctions éducatives ;

- une réforme des règles de procédure. La commission s'était prononcée en faveur du maintien de la double compétence (au civil et au pénal) du juge des enfants, qui deviendrait le juge des mineurs. Elle s'était déclarée favorable à une déjudiciarisation de la première infraction et avait préconisé de soumettre, sur renvoi du juge des mineurs ou du juge d'instruction, à un tribunal correctionnel spécialement composé les mineurs devenus majeurs au moment du jugement, les mineurs poursuivis avec des majeurs et les mineurs âgés de 16 à 18 ans en état de nouvelle récidive.

Si la réforme d'ensemble attendue à la suite du rapport Varinard n'a pas eu lieu, plusieurs des propositions de ce rapport ont été reprises dans des projets de loi. En particulier, la loi du 10 août 2011 précitée sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs s'est appuyée sur le rapport pour introduire des dispositions accélérant le traitement judiciaire des affaires les plus graves, créant le tribunal correctionnel pour mineurs ou encore instaurant le dossier unique de personnalité.

2. Le texte en préparation

Le présent Gouvernement a repris à son compte ce projet de réforme d'ensemble du droit des mineurs. La garde des sceaux a, en particulier, indiqué, lors de l'examen de la loi du 15 juillet 2014 sur la prévention de la récidive, que **la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs** serait parfaitement cohérente avec l'objectif de renforcement de la spécialisation de la justice des mineurs.

La réforme s'orienterait vers **une abrogation de l'ordonnance du 2 février 1945** pour y substituer un texte plus cohérent tout en réaffirmant

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

ses principes fondateurs en conformité avec la jurisprudence constitutionnelle et les standards internationaux : spécificité de la justice des mineurs avec une procédure adaptée et une spécialisation de tous les intervenants et priorité aux mesures éducatives et à la réinsertion.

Les grands axes qui se dessinent seraient les suivants :

- fin de l'instruction systématique menée par le juge des enfants, maintien d'une procédure d'information judiciaire devant le juge d'instruction uniquement pour les affaires graves ou complexes ;

- restructuration de la procédure devant le juge des enfants autour de la **césure du procès**, permettant au juge de statuer dans des délais rapides sur la culpabilité et les intérêts civils, puis de décider de la mesure éducative ou de la peine la plus adéquate après une phase d'observation, d'action éducative et de mise à l'épreuve. Si la césure du procès est déjà possible aujourd'hui, ses modalités d'application font qu'elle n'est presque jamais mise en œuvre ;

- prise en compte plus rapide des victimes du fait de cette nouvelle procédure ;

- amélioration des délais de jugement et de l'efficacité de la réponse judiciaire par la création de délais maximum entre le jugement sur la culpabilité et la décision sur la mesure éducative ou la peine, et l'aménagement de procédures d'urgence sous conditions ;

- reconfiguration des réponses éducatives dans le sens de la simplification et de la cohérence et en renforçant la dimension restaurative, la personnalisation et la modularité ;

- restructuration des mesures de sûreté et des peines pour plus de clarté.

Votre rapporteure approuve l'ensemble des modifications ainsi envisagées. En particulier, elle estime, à titre personnel, que la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs, qui ont fait la preuve de leur inutilité et dont l'existence même va à l'encontre des principes de la justice des mineurs, devra impérativement figurer dans le texte qui sera présenté au Parlement. De même, les dispositions déjà existantes relatives à la césure du procès pénal, qui ont inspiré certaines dispositions de la loi du 17 juillet 2014 relative à la prévention de la récidive, semblent être restées quasiment lettre morte et devront donc être améliorées et renforcées.

Plus généralement, alors qu'il est souvent question de traiter plus sévèrement une délinquance des mineurs qui serait plus dure et plus précoce, il semble nécessaire de rappeler **la nécessité de faire vivre les grands principes de la justice des mineurs**, principes auxquels le législateur, faut-il le rappeler, ne saurait déroger, dans la mesure où ils sont garantis tant par la norme constitutionnelle que par les traités ratifiés par la France :

- en 2002, le Conseil constitutionnel a clairement délimité **les spécificités obligatoires de la justice des mineurs** : atténuation de la

responsabilité, juridictions et procédures spécialisées. Il a en effet indiqué à l'occasion de l'examen de la loi Perben I du 9 septembre 2002, dans le considérant n° 26, que « *Considérant que l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées, ont été constamment reconnu par les lois de la République du début du XX^e siècle ; que ces principes trouvent notamment leur expression dans la loi du 12 avril 1906 sur la majorité pénale des mineurs, la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante* ».

Parallèlement, il a indiqué la limite de ces spécificités en faisant valoir que « *toutefois, la législation républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946 ne consacre pas de règles selon lesquelles les mesures contraignantes ou les sanctions devraient toujours être évitées au profit de mesures purement éducatives ; qu' en particulier, les dispositions originelles de l'ordonnance du 2 février 1945 n'écartaient pas la responsabilité pénale des mineurs et n'excluaient pas, en cas de nécessité, que fussent prononcées à leur égard des mesures telles que le placement, la surveillance, la retenue ou, pour les mineurs de plus de 13 ans, la détention ; que telle est la portée du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs* » ;

- en matière d'engagements internationaux, la France est liée d'abord par **les règles minima des Nations unies sur l'administration de la justice des mineurs** (règles de Beijing de 1985, principes de Ryad et règles minima des Nations unies pour la protection des mineurs privés de liberté de 1990, celles-ci prévoyant par exemple nettement que la privation de liberté des mineurs, quelle que soit sa forme, ne doit être qu'exceptionnelle).

La convention internationale des droits de l'enfant, adoptée le 20 novembre 1989 par l'assemblée générale des Nations unies, signée par la France le 26 janvier 1990 et entrée en vigueur dans notre pays le 6 septembre 1990, comporte également des garde-fous relatifs à la justice des mineurs (notamment dans son article 40) et la Cour de cassation a reconnu son applicabilité directe en droit interne.

Enfin, d'une part les garanties du procès équitable consacrées par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme s'appliquent aux mineurs, d'autre part, la Cour européenne des droits de l'homme a validé, dès le 24 mai 1989 dans l'affaire Hauschildt puis dans l'affaire Nortier/Pays-Bas, la non séparation des fonctions d'instruction et de jugement en droit pénal des mineurs (jurisprudence paradoxalement remise partiellement en cause par le Conseil constitutionnel sur le motif de l'atteinte à l'impartialité dans sa décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011 (cf. avis budgétaire année précédente).

IV. LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS: UN PROBLÈME EN PASSE D'ÊTRE RÉSOLU ?

La France est confrontée, depuis quelques années, à l'arrivée sur son territoire de mineurs isolés étrangers (MIE). En mai 2013, le ministère de la justice a mis en place un dispositif d'accueil *ad hoc*. Les résultats de celui-ci ont fait l'objet de plusieurs analyses et de recommandations dont certaines devraient être mises en œuvre dans les prochains mois.

A. UNE CHARGE INÉGALEMENT RÉPARTIE ENTRE LES DÉPARTEMENTS

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

Les arrivées de mineurs isolés étrangers semblent s'être amplifiées entre 2008 et 2011, menaçant de saturation les dispositifs d'accueil et de prise en charge des services d'aide sociale à l'enfance des conseils généraux les plus fortement concernés, en particulier Paris et la Seine-Saint-Denis.

Dans un rapport élaboré en 2010 à la demande du Premier ministre, notre collègue Mme Isabelle Debré avait souligné que « *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'État 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'État pour justifier sa propre absence de réponse à un phénomène qu'ils disent subir largement* ».

Ainsi, du fait d'une répartition très inégale de ces jeunes au moment de leur arrivée sur le territoire français, plusieurs départements ont été confrontés à la question de leur accueil dans des proportions qu'ils estimaient ne plus être en mesure d'assumer, tant sur le plan financier que sur celui des capacités d'accueil.

A la suite du rapport de Mme Isabelle Debré, le précédent Gouvernement a confié à la DPJJ, à la fin de l'année 2010, une mission de coordination de l'ensemble des acteurs, afin d'améliorer l'accueil et la prise en charge de ces mineurs. La DPJJ a entrepris de mettre en place une concertation avec l'ensemble des ministères concernés par la question des mineurs isolés étrangers (droit au séjour, prise en charge, santé, insertion) et 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.

Par ailleurs, en septembre 2011, afin de faire face à une situation d'urgence en Seine-Saint-Denis, le ministère de la justice a mis en place un dispositif afin de rééquilibrer la charge financière supportée par ce département. Celui-ci a réorienté vers d'autres conseils généraux les mineurs isolés arrivant en Seine-Saint-Denis. L'acheminement des jeunes sur leur lieu de placement définitif était assuré par la Croix-Rouge, sur la base d'une convention conclue avec le ministère de la justice.

Des recours ont été formés par certains des départements concernés par ce dispositif contre les décisions de placement des juges des enfants. Après examen de ces recours, deux cours d'appel (Paris et Versailles) ont toutefois validé les dispositions prises par l'État. Ces recours sont à présent devant le Conseil d'État.

Éléments statistiques - période du 1^{er} juin 2013 au 31 mai 2014

- La cellule nationale a eu connaissance de 4 042 jeunes étrangers évalués comme mineurs et isolés dont :

- 39 % de mineurs réorientés vers d'autres départements après saisine de la cellule par le parquet du département évaluateur, soit 1 569 MIE ;

- 61 % de mineurs maintenus dans le département d'origine après ou sans saisine de la cellule par le parquet du département évaluateur, soit 2 473 MIE ;

- 636 sorties du dispositif dont 205 jeunes devenus majeurs (selon les informations recueillies jusqu'au 31 mai 2014).

Les principaux pays de naissance des MIE sont :

- MIE nés en Afrique subsaharienne :

627 MIE de Guinée, 573 MIE du Congo et de RDC, 612 MIE du Mali ;

- MIE nés en Asie :

278 MIE du Bangladesh, 198 MIE du Pakistan, 99 MIE d'Afghanistan ;

- MIE nés au Maghreb ou au Moyen Orient :

184 MIE du Maroc, 179 MIE d'Algérie, 84 MIE de Tunisie ;

- MIE nés en Europe :

267 MIE d'Albanie, 53 MIE du Kosovo, 21 MIE de Turquie.

B. LE DISPOSITIF NATIONAL DE « MISE À L'ABRI »

1. Un dispositif mis en place par un protocole et une circulaire du 31 mai 2013

A la suite de l'expérience menée en Seine-Saint-Denis, un **dispositif national de « mise à l'abri, évaluation et orientation des mineurs isolés étrangers »** a été mis en place le 31 mai 2013 sous la forme d'un protocole signé par l'État et par l'association des départements de France et d'une circulaire de la garde des sceaux.

Ce dispositif national prévoit une articulation entre l'intervention du conseil général et celle du parquet. Ainsi, **les conseils généraux accueillent provisoirement le mineur étranger isolé pour une durée de cinq jours**, évaluent la réalité de sa minorité et de son isolement puis saisissent le procureur de la République. Au vu des données transmises par la majorité des départements, près de 50 % des jeunes se présentant comme mineurs isolés étrangers sont reconnus MIE à la suite de l'évaluation. **L'État rembourse les départements qui mettent en œuvre ce protocole à hauteur de 250 euros par jour pour un maximum de cinq jours**. Le parquet prend ensuite attache avec la **cellule nationale d'orientation** placée auprès de la DPJJ. Celle-ci indique au parquet un lieu de placement en application d'une clé de répartition fondée sur le poids démographique de chaque département dans la population nationale âgée de 0 à 19 ans. Si certains conseils généraux ne sont entrés que tardivement dans le dispositif et si d'autres restent réticents à son application, **70 départements ont contribué au bout d'un an à cette solidarité envers 25 départements bénéficiaires**.

2. Des éléments permettant de recommander certaines évolutions de ce dispositif

a) Le rapport des inspections générales des services judiciaires, de l'administration et des affaires sociales

Un rapport sur bilan du dispositif du 31 mai 2013 a été publié en juillet 2014 à l'issue d'une mission de l'inspection générale des services judiciaires, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales.

Concernant la clé de répartition, le rapport constate qu'elle n'est pas remise en cause par les acteurs du système. En outre, le dispositif d'orientation permet aux conseils généraux d'avoir une visibilité à moyen terme des admissions de MIE. Il a également permis, pour la première fois, la prise en compte de ce public spécifique au sein de la protection de l'enfance, mission du conseil général, tout en instaurant un cadre opérationnel de mise à l'abri, d'évaluation et d'éducation permettant de commencer à harmoniser les pratiques entre les départements.

Toutefois, selon la mission, **la pérennisation du dispositif suppose une consolidation juridique et financière.**

Tout d'abord, les recours en annulation pour excès de pouvoir, déposés en 2013 par douze départements contre la circulaire du 31 mai 2013, sont pendants devant le Conseil d'État et font peser un risque sur la pérennité du dispositif, qu'il faudrait, en cas d'annulation, remettre en place par tout moyen juridique adapté.

En outre, en cas de maintien du dispositif, **certaines notions juridiques et pratiques devraient être précisées**, notamment en ce qui concerne les documents d'identité présentés, l'expertise d'âge osseux et la nécessité de notifier aux jeunes les décisions de refus d'admission à l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou de non-assistance éducative. Il conviendrait également de **pérenniser l'aide financière apportée par l'État.**

De plus, selon la mission, **le dispositif appelle de nombreux ajustements opérationnels** : homogénéisation des conditions d'accueil entre les départements, centralisation des évaluations pour chaque région sous l'égide du préfet de région, organisation de l'expertise documentaire, élaboration d'une doctrine commune d'emploi sur les expertises médicales d'âge.

Le pilotage de la politique d'accueil des MIE doit également être renforcé et évoluer vers davantage d'interministérialité. Ainsi, le cadre général du dispositif devrait faire l'objet d'une circulaire du Premier ministre précisant les modalités d'accueil des MIE depuis leur entrée sur le territoire jusqu'à leur majorité.

Enfin, la mission recommande l'élaboration de guides de bonne pratique en matière de santé à l'usage des personnes qui évaluent et accueillent les MIE et suggère que les préfetures, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et les conseils généraux améliorent la coordination de leurs interventions pour surmonter **les difficultés concernant l'accès au droit au séjour des MIE devenus majeurs**, en particulier en ce qui concerne l'articulation avec le code du travail et l'obtention de documents d'identité probants.

A la suite de la remise de ce rapport, lors du comité de suivi du 18 septembre 2014, l'État a confirmé qu'il s'engageait à financer le dispositif sur les mêmes bases pour l'année 2015 (sans en préciser les modalités à ce jour).

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le ministère de la justice, l'accent sera mis prochainement sur la formation des personnels des conseils généraux, des associations et des autres acteurs œuvrant à l'évaluation des publics MIE. L'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), pour la lutte contre la fraude documentaire instaureront ainsi en 2015 des formations sur ce sujet.

b) Un avis plus critique publié le 8 juillet 2014 par la commission nationale consultative des droits de l'homme

La commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH), qui s'est auto-saisie de cette question, a publié, le 8 juillet 2014, un « *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national. État des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers* ».

La CNCDDH estime d'abord qu'il n'y a pas eu, en réalité, d'augmentation importante du nombre de MIE sur le territoire français, les autorités ayant longtemps sous-estimé ce nombre en l'évaluant à 4 000 alors que les associations l'estimaient au double.

En outre, afin d'acquérir une vue plus juste du problème, et à l'encontre de certaines réactions d'inquiétude, il convient, selon la Commission, de partir du constat déjà établi par un rapport de l'IGAS de 2012¹ selon lequel la plupart des jeunes concernés montrent **une forte volonté d'intégration et d'apprentissage dans les structures où ils sont recueillis**.

Après avoir noté que le dispositif du 31 mai 2013 comprenait des avancées notables pour la protection des MIE, la CNCDDH fait valoir que de nombreux dysfonctionnements perdurent, justifiant son auto-saisine. Dès lors, la CNCDDH émet vingt-trois recommandations pour améliorer la situation.

Si certaines de ces préconisations recourent celles de la mission des trois inspections générales, la commission va plus loin sur de nombreux points. Ainsi, alors que le rapport met l'accent sur la nécessité et les modalités de l'établissement de l'authenticité des documents produits par les mineurs, la commission recommande que **le principe soit celui de la présomption de minorité, elle-même fondée sur la présomption d'authenticité des documents produits et de légitimité de leur détenteur**. Ces présomptions ne seraient renversées que sur décision de justice spécialement motivée. En outre, la CNCDDH conteste la validité des analyses médico-légales de détermination de l'âge, et **recommande par conséquent l'abandon de ces évaluations, qu'elles consistent en un examen osseux ou en un autre mode d'examen médical**. Elle recommande également aux autorités françaises d'accomplir loyalement toutes les démarches nécessaires pour récupérer les éléments de l'état civil du jeune isolé étranger auprès des autorités de l'État d'origine.

S'agissant de la protection des MIE, la CNCDDH recommande de **généraliser la désignation d'un administrateur *ad hoc*** qui se verrait confier une mission de représentation, d'assistance juridique et d'information pour tous les mineurs mis dans l'incapacité de faire valoir et d'exercer leurs droits,

¹ IGAS, *Évaluation de l'accueil des mineurs relevant de l'ASE hors de leur département d'origine, février 2012 annexe 8*.

du fait de l'absence ou de l'éloignement de leurs représentants légaux. Cet administrateur serait obligatoirement désigné par le procureur de la République au moment de l'entrée en contact du mineur avec les autorités françaises. Enfin, la commission préconise de considérer que le fait, pour un mineur, d'être étranger et isolé emporte une présomption de danger qui fonde, à son tour, le droit d'accéder à la protection des enfants.

Votre rapporteure considère que l'avis de la CNCDH a le mérite de ne pas perdre de vue que l'obtention d'une protection constitue pour les mineurs isolés étrangers un droit fondamental qui découle directement de l'article 20 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE). Dès lors, si elle se félicite de la prise en charge résolue de ce dossier par le ministère de la justice, elle souhaite que l'instauration de procédures administratives *ad hoc* vise d'abord à garantir l'intérêt supérieur de l'enfant consacré par la CIDE.

V. LA NÉCESSAIRE CONSOLIDATION DU PLACEMENT EN FAMILLE D'ACCUEIL

Les associations du SAH entendues par votre rapporteure ont attiré son attention sur la question de **la situation des familles accueillant des mineurs délinquants, notamment en ce qui concerne leur statut juridique**. Un récent rapport de l'inspection générale des services judiciaires permet également de faire le point sur ce mode de placement.

A. UNE MESURE UTILE POUR OFFRIR À CERTAINS MINEURS UN CADRE PROTECTEUR

1. Une prise en charge conjointe par les familles et par les éducateurs de la PJJ

Les placements en famille d'accueil sont effectués sur décision judiciaire au titre de l'ordonnance du 2 février 1945. Ils peuvent être décidés pour les mineurs de tous âges et à tous les stades de la procédure. La décision du magistrat prévoit d'abord que le mineur concerné est confié à un établissement de placement en vue d'être placé dans un second temps en famille d'accueil. Il est important de souligner que ce type d'accueil n'est pas uniquement destiné à un public d'adolescents ne pouvant plus être hébergés en établissement collectif, **mais bien, potentiellement, à tous les mineurs confiés dans un cadre pénal à la PJJ**.

Ce mode de prise en charge vise à apporter aux mineurs un cadre de vie sécurisant et structurant, tout en assumant un rôle de médiateur et une fonction réparatrice. Les familles d'accueil sont en lien permanent avec les professionnels de la PJJ qui restent garants du projet d'insertion du mineur placé et de son évolution.

La candidature de chaque famille donne lieu à des rencontres préalables entre les professionnels et les adultes accueillants, afin d'apprécier les caractéristiques de la famille et ses motivations. Il existe ainsi des contre-indications : motivation reposant principalement sur l'aspect financier, représentation inadéquate et excessive de la place à occuper auprès du mineur, repères éducatifs manifestement problématiques ou situation personnelle, familiale, de santé de la famille ne permettant pas l'accueil serein d'un mineur.

Une convention conclue entre la famille d'accueil et l'établissement de placement organise ensuite les droits et obligations de chacun durant la prise en charge du mineur. Elle mentionne également **le montant et les modalités de l'indemnisation des familles d'accueil**. Le montant de l'indemnité forfaitaire journalière maximale, qui était de 31 euros depuis 2011, **a été porté à 36 euros au 1er janvier 2013**. L'établissement assure, par ailleurs, des astreintes de jour et de nuit pour soutenir les familles d'accueil et intervenir au besoin. En outre, sont organisées des réunions d'information et des groupes de parole afin de favoriser les échanges, l'expression et la compréhension des difficultés rencontrées. Enfin, des entretiens sont régulièrement menés en présence du mineur et de la famille d'accueil afin de clarifier les horaires familiaux, les sorties, et de dénouer les éventuels conflits.

Un recensement mené par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse portant sur le premier semestre 2012 montre que 432 familles accueillaient alors des mineurs délinquants. Certaines familles prennent en charge plusieurs mineurs (jusqu'à trois, voire quatre). Environ un quart de ces mineurs sont reçus dans le cadre d'un accueil immédiat, les trois-quarts dans les conditions d'un accueil préparé. Un nouveau recensement est en cours auprès de l'ensemble des directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse.

2. Une mesure utile

En 2013, 766 jeunes ont ainsi été confiés à des familles d'accueil relevant du secteur public (693 enfants) et des associations (73 enfants) soit une augmentation de 3 % depuis 2012 mais une baisse de 47 % depuis 2007. Cette baisse importante résulte exclusivement du recentrage au pénal car les placements familiaux pénaux ont, quant à eux, progressé de 7 % depuis 2012 et sont stables depuis 2007 (- 1 %).

Le rôle de ces familles dans la prise en charge des mineurs délinquants est salué de façon unanime. Mme Marie-Pierre Hourcade, présidente de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), entendue par votre rapporteure, a notamment souligné l'intérêt du placement en famille d'accueil tout en regrettant un manque d'information des magistrats sur le fonctionnement de cette mesure.

B. DES FAMILLES QUI DOIVENT ÊTRE CONFORTÉES DANS LEUR MISSION

1. Un statut ambiguë

Le statut actuel des familles d'accueil est celui de bénévoles indemnisés. Ces familles ne sont visées par aucune disposition dans l'ordonnance du 2 février 1945.

La situation des familles accueillant des mineurs délinquants confiés par la PJJ est ainsi très différente de celle des familles accueillant des mineurs confiés par les conseils généraux dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE). En effet, ces dernières bénéficient depuis 1977, outre de l'agrément par le président du conseil général, du statut d'« assistant maternel », impliquant une rémunération, des congés payés et une indemnité d'absence d'activité. La réforme opérée par la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 accroit la professionnalisation de ces familles en distinguant l'assistant familial, qui accueille à son domicile des mineurs de façon habituelle et permanente dans le cadre d'un dispositif de protection de l'enfance, de l'assistant maternel, qui accueille de façon habituelle et non permanente des mineurs confiés par leurs parents.

En revanche, **s'agissant du placement familial des mineurs délinquants, aucun texte législatif n'est venu consacrer cette mission**, les familles d'accueil de mineurs délinquants n'étant mentionnées que dans le décret n° 2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse. Dans son titre II relatif à l'organisation et au fonctionnement, l'article 12 de ce décret prévoit en effet que *«1-Pour l'accomplissement de leurs missions, les établissements de placement éducatif sont constitués d'au moins une unité éducative relevant d'une ou plusieurs des catégories suivantes : 1° Les unités éducatives d'hébergement collectif ; 2° Les unités éducatives d'hébergement diversifié, dans lesquelles les jeunes sont hébergés soit en famille d'accueil, soit en logement autonome et bénéficient d'un accompagnement éducatif régulier de la part des professionnels de l'unité. »*

Cette absence de statut juridique des familles d'accueil semble étonnante compte tenu des responsabilités qu'elles assument et de la difficulté inhérente à la prise en charge de mineurs parfois dangereux ou affectés de problèmes psychologiques sérieux.

Pour autant, **les familles d'accueil constituent un enjeu important pour la PJJ.** Ainsi, le plan stratégique national n° 3 (2012-2014) se fixe, parmi ses objectifs, la diversification du placement judiciaire. Pour cela, il prévoit le **développement d'un réseau de familles d'accueil** et souligne l'importance, dans le cadre de la prise en charge des mineurs délinquants, du placement familial.

Or, un groupe de travail constitué sur ce sujet en 2011 au sein de la PJJ a notamment considéré que le statut d'assistant familial prévu par l'article L.421-2 et suivant du code de l'action sociale et des familles (CASF) « *devrait être déjà appliqué aux familles d'accueil PJJ* » et qu'« *il apparaît donc nécessaire de prévoir par la loi la dérogation au statut CASF* ». Toutefois, il est apparu que la création d'un statut d'assistants familiaux « agents publics non titulaires » aurait des conséquences importantes en matière d'emploi (350 emplois) et de rémunérations (6 millions d'euros). Le groupe de travail de la PJJ a donc été conduit à envisager l'externalisation de cette activité vers le secteur associatif habilité (SAH) « *comme la possibilité la plus raisonnable au regard des contraintes budgétaires* ».

Par ailleurs, une mission a été confiée au premier semestre 2012, à l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), sur l'hébergement familial des mineurs délinquants. Cette mission a rendu son rapport en octobre 2012.

Ce rapport souligne tout d'abord la qualité du travail accompli par les éducateurs en charge du mineur en relation avec la famille d'accueil. Il s'agit d'un suivi très serré, les éducateurs assumant en réalité l'essentiel de la mission éducative (ainsi ils donnent les accords ou refus d'accéder à une demande du mineur), avec la coopération de la famille.

Le rapport fait ensuite le bilan des analyses effectuées par la DPJJ et souligne notamment que l'implantation territoriale des familles d'accueil est très hétérogène selon les régions. Ainsi, la direction interrégionale « Grand Nord » est particulièrement dotée en familles d'accueil avec 98 places alors que celles « Grand Ouest » et « Grand Est » n'en comptent respectivement que 43 et 50.

S'agissant des mineurs concernés par le placement familial, la grande majorité (87 %) fait l'objet d'une procédure correctionnelle et seuls 13 % d'entre eux d'une procédure criminelle, sans que l'on dispose de statistiques sur le type de délinquance concernée. Près des trois-quarts des mineurs concernés ont plus de 16 ans.

La mission de l'IGSJ a également recueilli des éléments directement auprès des familles d'accueil par le biais d'un questionnaire.

Les réponses reçues montrent notamment que seuls 22 % des familles déclarent avoir reçu une information lors de l'étude de leur candidature par les professionnels de l'unité éducative d'hébergements diversifiés (UEHD) et de la direction territoriale de la PJJ ainsi que pendant la préparation de l'arrivée d'un mineur. Toutefois, davantage de familles déclarent bénéficier d'une écoute et d'échanges avec ces professionnels (37 %) et de leurs conseils (24 %) tout au long de la mesure. En outre, des réunions avec des familles d'accueil sont souvent organisées par la PJJ (68,1 %). Ces réunions ont lieu au plus tous les trois mois dans près de la

moitié des cas (48,4 %). La plupart des familles déclarent que les éducateurs de la PJJ viennent rencontrer le mineur chez elles (94,70 %).

Les familles d'accueil déclarent ainsi très majoritairement (90 %) être suffisamment soutenues et accompagnées par les professionnels de la PJJ dans l'exercice de leur mission.

En ce qui concerne l'indemnisation des familles, les deux tiers des réponses indiquent que **cette indemnisation est insuffisante** au regard de l'énergie développée, du temps consacré, des soins prodigués, de la nourriture consommée par le mineur et de son mode de vie. Le grief le plus souvent émis est l'irrégularité des versements et leur retard.

Or, selon l'IGSJ, l'indétermination du statut juridique des familles d'accueil présente **un certain nombre de risques juridiques**, en particulier un risque de requalification de la mission assurée par les familles en contrat de travail.

Pour autant, **l'IGSJ ne préconise pas la transposition à l'accueil des mineurs délinquants du statut d'assistant familial de l'ASE**. En effet, une telle solution, outre d'évidents effets budgétaires, ferait perdre une partie importante de sa souplesse à ce mode de prise en charge. **De même, le transfert vers le SAH, pourtant suggéré par la PJJ elle-même, présente de sérieux inconvénients** : alors même que cette possibilité existe déjà, les familles salariées par le SAH qui accueillent actuellement des enfants en danger sont en général très réticentes à accueillir également des mineurs délinquants. En outre, cette option aurait également un impact financier important sur le titre III des crédits de la PJJ. L'IGSJ avoue finalement son incapacité à résoudre le problème du statut des familles d'accueil de mineurs délinquants et renvoie cette question à une réflexion qui ne pourra aboutir « *qu'à moyen terme* ».

2. La nécessité d'une meilleure reconnaissance des familles d'accueil

En revanche, sont proposées des mesures pour améliorer le déploiement du placement familial sur le territoire national. Il s'agit essentiellement :

- d'un inventaire des besoins en familles d'accueil afin de mettre en place un maillage territorial opérationnel ;
- d'une diffusion adaptée de l'information sur les missions des familles d'accueil et des modalités de recrutement homogènes ;
- de meilleures modalités de défraiement des familles d'accueil ;
- d'une véritable reconnaissance du rôle des familles d'accueil.

Votre rapporteure ne peut que reprendre à son compte ces préconisations en soulignant que, cette solution de placement étant généralement considérée comme satisfaisante, la difficulté de la question du statut ne doit pas bloquer toute évolution positive sur d'autres aspects.

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme n° 182 « protection judiciaire de la jeunesse » du projet de loi de finances pour 2015.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

Mme Catherine Sultan, directrice

M. Dominique Varry, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens

Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)

Mme Marie-Pierre Hourcade, présidente

CGT-PJJ

M. Alain Dru

M. Armand Mallier

Syndicat national des personnels de l'éducation surveillée - Fédération syndicale unitaire (SNPES-PJJ/FSU)

Mme Maria Ines, co secrétaire national

M. Michel Faujour, co secrétaire national

CFDT-PJJ

M. Patrice Chollier, secrétaire fédéral

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

M. Benoit Ménard, directeur général

Fédération nationale des services sociaux spécialisés (FN3S)

M. Folliot Michel, président

Mme Nathalie Vandeputte, vice-présidente

Fédération Citoyens et justice

M. Jean Pineau, vice-président de la Commission nationale Justice des mineurs

Mme Angélique Sanchez, chargée de mission