

N° 153

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

TOME IX

PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par Mme Maryse CARRÈRE,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET EN AUGMENTATION POUR UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DE L'ENFANCE DÉLINQUANTE	8
A. UNE AUGMENTATION CONTINUE DES MOYENS DEPUIS 2012	8
1. <i>La baisse des crédits opérée à partir de 2007 est désormais effacée</i>	8
2. <i>Une tendance à la hausse qui se prolonge en 2019</i>	9
B. DES EFFECTIFS SUPPLÉMENTAIRES ET DES ÉVOLUTIONS STATUTAIRES EN 2019	13
1. <i>Une hausse modérée des effectifs</i>	13
2. <i>Des évolutions statutaires</i>	16
C. UNE ACTIVITÉ DE LA PJJ QUI DEMEURE SOUTENUE	16
1. <i>Une délinquance juvénile stable depuis une dizaine d'années</i>	16
2. <i>Une écrasante majorité de mesures pénales, confiées surtout au secteur public</i>	18
3. <i>Un début d'amélioration des conditions de prise en charge des jeunes suivis par la PJJ</i>	19
4. <i>L'augmentation du nombre de mineurs incarcérés</i>	21
II. UN BUDGET 2019 MARQUÉ PAR LE PROGRAMME DE CONSTRUCTION DE NOUVEAUX CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS	21
A. LE LANCEMENT DU PROGRAMME DE CONSTRUCTION DE NOUVEAUX CEF	22
1. <i>Les caractéristiques des centres éducatifs fermés</i>	22
2. <i>Les opérations prévues en 2019</i>	24
3. <i>Des interrogations qui demeurent</i>	24
4. <i>L'enjeu du recrutement</i>	27
B. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR L'IMMOBILIER ET POUR LE SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ	28
1. <i>D'importants besoins de rénovation du patrimoine immobilier</i>	28
2. <i>Une inflexion des crédits alloués au secteur associatif habilité</i>	30
C. LA MISE EN ŒUVRE DE NOUVELLES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET LES PERSPECTIVES DE RÉFORME	31
1. <i>Le placement séquentiel en CEF</i>	31
2. <i>La mesure éducative d'accueil de jour</i>	32
3. <i>Vers une réforme de l'ordonnance de 1945 ?</i>	33
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT	37

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 21 novembre 2018 sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de **Mme Maryse Carrère**, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2019 au programme « *Protection judiciaire de la jeunesse* », au sein de la mission « *Justice* »¹.

La rapporteure a tout d'abord souligné l'augmentation des crédits alloués en 2019 à la protection judiciaire de la jeunesse, dans le prolongement du redressement budgétaire observé depuis 2012, avec des crédits de paiement de 875 millions d'euros, en hausse de 2,85 %, et des autorisations d'engagement de 903 millions d'euros, en hausse de 3,9 %. Le plafond d'emplois est quant à lui relevé à hauteur de 48 équivalents temps plein travaillé (ETPT), pour atteindre 9 156 ETPT.

La rapporteure a indiqué que ces moyens devraient permettre à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) de faire face dans de meilleures conditions à une activité qui demeure soutenue, avec 215 043 mesures pénales et civiles mises en œuvre en 2017, pour un peu plus de 140 000 jeunes suivis.

Elle a souligné qu'une part significative des moyens supplémentaires alloués à la PJJ serait absorbée par le programme de construction de nouveaux centres éducatifs fermés (CEF).

Alors que l'objectif du Gouvernement est d'ouvrir vingt nouveaux centres d'ici à la fin du quinquennat, les premières opérations seront lancées en 2019 : elles concerneront deux centres dans le secteur public et cinq dans le secteur associatif habilité. Aucune ouverture de CEF ne devrait cependant avoir lieu avant 2021, compte tenu des délais de construction, mais aussi de recrutement et de formation du personnel.

Après avoir rappelé le coût élevé de fonctionnement des CEF, la rapporteure a souligné la nécessité de ne pas mettre en péril la diversité des prises en charge des mineurs délinquants, les CEF ne pouvant en aucun cas constituer la réponse adaptée à tous les jeunes.

Les autres priorités budgétaires sont l'entretien et la rénovation du patrimoine immobilier de la PJJ, qui est souvent dégradé, notamment dans le ressort des directions interrégionales (DIR) Île-de-France et Grand-Nord, en raison d'un manque d'investissement les années passées.

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Pour la troisième année consécutive, les crédits alloués au secteur associatif habilité augmentent, de 3,8 % en 2019. Ces moyens supplémentaires doivent notamment permettre au secteur associatif de réaliser un plus grand nombre de mesures judiciaires d'investigation, ce qui devrait permettre au secteur public de dégager des moyens pour conduire des actions en direction de jeunes de retour d'Irak et de Syrie, les actions en lien avec la radicalisation étant réalisées exclusivement par le secteur public de la PJJ.

La rapporteure a enfin rappelé que l'année 2019 devrait être marquée par la mise en œuvre de modifications législatives prévues par le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice : développement du placement séquentiel dans les CEF, avec des possibilités de sortie destinées à favoriser la réinsertion du jeune, et expérimentation d'une nouvelle mesure éducative d'accueil de jour. L'année 2019 pourrait également être marquée par une réforme de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante, des réflexions ayant été engagées au ministère de la justice depuis le mois de juin 2018 sur ce sujet.

Sur sa proposition, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « *Protection judiciaire de la jeunesse* » de la mission « *Justice* » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit d'allouer à la mission « Justice » 9,055 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 3,81 % par rapport à 2018, et 9,037 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une légère progression de 0,28 %.

Il s'inscrit dans le cadre d'une programmation pluriannuelle fixée par le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, actuellement en cours de discussion au Parlement. Dans sa version initiale, ce projet de loi de programmation prévoit d'augmenter de 24 % les crédits de la justice d'ici à la fin du quinquennat. Même si elle salue cet effort budgétaire, votre commission des lois a plaidé pour une augmentation encore plus significative des crédits, afin de rattraper le retard accumulé dans le domaine judiciaire.

Ce contexte général d'augmentation des crédits bénéficie notamment au programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ). À cet égard, le projet de loi de finances pour 2019 déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale s'inscrit dans le prolongement du redressement budgétaire engagé depuis 2012. L'an prochain, le budget de la PJJ devrait ainsi progresser de 24,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 2,85 % par rapport à la loi de finances pour 2018, et de 34,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 3,9 %. Ils atteindraient un total de 875 millions d'euros en crédits de paiement et de 903 millions en autorisations d'engagement.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui a majoré de 113 523 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement le budget de la PJJ afin de revaloriser le barème des indemnités kilométriques et celui des frais de nuitée.

Le plafond d'autorisations d'emplois, qui n'a pas été modifié à l'Assemblée nationale, devrait connaître une hausse modérée, avec 48 équivalents temps plein travaillé (ETPT) supplémentaires, pour un total de 9 156 ETPT au sein de la PJJ en 2019. En 2018, les créations d'emplois s'étaient limitées à 18 ETPT.

Ces moyens supplémentaires devraient permettre de renforcer les deux réseaux sur lesquels s'appuie la PJJ : celui du secteur public, composé de 220 établissements et services relevant du ministère de la justice, et celui du secteur associatif, constitué de 1 024 établissements et services, habilités et contrôlés par le ministère.

Les crédits alloués au secteur associatif habilité (SAH) poursuivraient leur croissance, entamée en 2017, avec une augmentation sensible de 8,8 millions d'euros (+ 3,8 %). Cette tendance s'explique notamment par la participation du SAH au programme de construction de nouveaux centres éducatifs fermés (CEF).

La création de vingt nouveaux CEF d'ici à 2022 a été annoncée par Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, le 31 octobre 2017. Dans le projet de budget pour 2019, il est prévu de consacrer 4,1 millions d'euros supplémentaires à ce dispositif afin de préparer l'ouverture de cinq nouveaux centres dans le secteur associatif et de deux autres dans le secteur public.

Votre rapporteure souligne l'importance de l'effort budgétaire consenti en faveur des CEF, qui ne doit cependant pas être réalisé au détriment des autres modes de prise en charge, la justice des mineurs ayant besoin de disposer d'une palette diversifiée de solutions pour trouver celle qui est la plus adaptée à chaque jeune.

I. UN BUDGET EN AUGMENTATION POUR UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DE L'ENFANCE DÉLINQUANTE

L'augmentation des moyens alloués à la PJJ rend possible une meilleure prise en charge des jeunes placés sous main de justice, dans un contexte de stabilité de la délinquance des mineurs.

A. UNE AUGMENTATION CONTINUE DES MOYENS DEPUIS 2012

1. La baisse des crédits opérée à partir de 2007 est désormais effacée

À partir de 2007, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la PJJ a connu **une baisse sensible des crédits de paiement qui lui étaient alloués**. Entre 2008 et 2011, les crédits de paiement du programme 182 sont ainsi passés de 804 millions d'euros à 758 millions d'euros, soit une baisse de plus de 6 %.

Cette diminution des crédits a été rendue possible, tout d'abord, par un **recentrage de la PJJ sur le suivi des mineurs délinquants**, les mineurs en danger devant relever des conseils départementaux, compétents en matière

de protection de l'enfance. Ce recentrage a conduit à la quasi-disparition des mesures civiles réalisées par la PJJ : si l'on comptait, en 2007, 18 429 mesures civiles en milieu ouvert et 1 885 mesures civiles de placement, on ne dénombrait plus, cinq ans plus tard, que 443 mesures en milieu ouvert et 37 mesures de placement.

Si l'on peut comprendre la volonté des pouvoirs publics de mieux délimiter les champs d'intervention de la PJJ et des conseils départementaux, afin d'éviter des redondances préjudiciables à une bonne utilisation des deniers publics, votre rapporteure rappelle cependant que le public suivi par la PJJ recoupe largement celui suivi par l'aide sociale à l'enfance (ASE), ainsi que les professionnels entendus au cours de ses auditions le lui ont confirmé. Les mineurs délinquants sont souvent en effet également des mineurs en danger, ayant fait l'objet de maltraitance ou de négligence.

Le deuxième levier sur lequel l'État est intervenu pour réaliser des économies budgétaires est celui de la **réorganisation administrative** :

- neuf **directions interrégionales** (DIR) ont été substituées aux quinze directions régionales précédentes, à compter du 1^{er} janvier 2009, en cohérence avec la carte de l'administration pénitentiaire. Identifiées comme le niveau pertinent de pilotage des missions à l'échelon déconcentré, les DIR sont désormais chargées de la mise en œuvre des politiques définies par l'administration centrale de la PJJ au niveau de leur territoire de compétence. Elles assurent la coordination des différents acteurs de la PJJ ainsi que la gestion des moyens budgétaires et humains ;

- **54 directions territoriales** (DT) ont été substituées aux directions départementales à compter de 2012. Ces directions territoriales, placées directement sous la responsabilité du directeur interrégional, sont chargées de mettre en œuvre la politique de prise en charge de la jeunesse délinquante ou en danger et du contrôle de l'activité des services de leur ressort géographique.

Selon la Cour des comptes¹, cette réorganisation a permis d'absorber les deux tiers des allègements d'effectifs demandés dans le cadre de la RGPP. Elle a donc réduit l'impact de la RGPP sur les équipes d'éducateurs déployés sur le terrain.

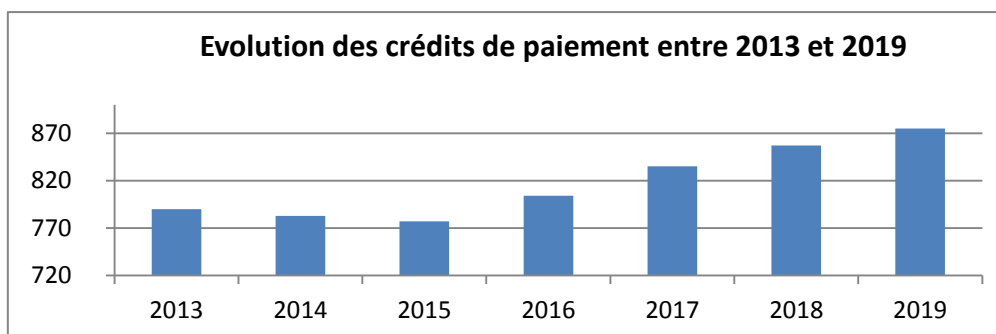
2. Une tendance à la hausse qui se prolonge en 2019

À partir de 2011, les crédits de la PJJ sont repartis à la hausse, malgré un contexte général de rigueur budgétaire. Le budget de la PJJ a augmenté de 12 % depuis cette date, atteignant un montant de 851 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2018.

¹ Cour des comptes, rapport sur la protection judiciaire de la jeunesse réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat (octobre 2014).

Pour 2019, le projet de loi de finances propose de poursuivre sur cette voie, avec une nouvelle hausse des crédits et des créations de postes.

Dans le texte déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, le budget de la PJJ augmente de 3,96 % en autorisations d'engagement (AE) et de 2,85 % en crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, pour s'établir, respectivement, à 903 millions d'euros et à 875 millions d'euros.



Cet accroissement s'explique d'abord par **la hausse des dépenses de personnel** (titre 2), qui atteindraient en 2019 un montant de 528 millions d'euros (en AE comme en CP), soit 11 millions de plus qu'en 2018 (+ 2,2). Ces moyens supplémentaires sont notamment destinés à financer la création de nouveaux postes, principalement d'éducateurs (voir *infra*). Les dépenses de personnel absorbent 60 % des crédits du programme.

Il résulte ensuite de la progression notable des dépenses du titre 6 – correspondant aux dépenses d'intervention – qui augmentent de 9,5 millions d'euros pour atteindre près de 248 millions (+ 4 %) en AE comme en CP. Ces crédits correspondent pour l'essentiel (239,1 millions) aux **subventions versées au secteur associatif habilité**.

Enfin, la hausse des crédits trouve son origine dans une augmentation de 3,5 millions d'euros des **dépenses d'investissement** (titre 5), qui atteindraient un peu plus de 18 millions d'euros en 2019 (+ 24 %). La progression est encore plus forte si l'on considère les autorisations d'engagement qui progressent de 88 % pour atteindre 38 millions d'euros.

En revanche, les dépenses de fonctionnement, hors personnel, sont contenues puisqu'elles reculeraient légèrement en 2019 par rapport à 2018 (- 0,16 %).

Crédits du programme « protection judiciaire de la jeunesse » (en euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2018	Demandées pour 2019	Évolution 2018/2019	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018/2019
Titre 2 - Dépenses de personnel	517 135 546	528 541 821	2,2 %	517 135 546	528 541 821	2,21 %
Autres dépenses	352 068 453	375 126 421	6,5 %	333 953 730	346 814 770	3,85 %
<i>dont titre 3 - Dépenses de fonctionnement</i>	93 549 388	89 361 335	- 4,48 %	81 103 487	80 967 942	- 0,17 %
<i>dont titre 5 - Dépenses d'investissement</i>	20 229 849	38 030 000	87,99 %	14 561 027	18 111 742	24,39 %
<i>dont titre 6 - Dépenses d'intervention</i>	238 289 216	247 735 086	3,96 %	238 289 216	247 735 086	3,96 %
Total	869 203 999	903 668 242	3,96 %	851 089 276	875 356 591	2,85 %

Source : projet annuel de performances pour 2019

Le tableau ci-dessus présente les crédits demandés dans le projet de loi de finances déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Comme cela a été indiqué à titre liminaire, l'Assemblée nationale a adopté, en seconde délibération, un amendement du Gouvernement qui majore les crédits de la mission « Justice ». Concernant le programme 182, cette majoration, qui porte sur les dépenses de personnel, s'élève à **113 523 euros** (en AE comme en CP).

Elle vise à financer des mesures décidées lors du « rendez-vous salarial » qui a réuni les neuf organisations syndicales représentatives de la fonction publique et les employeurs publics le 18 juin 2018. Il a été décidé à cette occasion une **revalorisation des frais de mission des agents publics** : les frais de nuitée seront ainsi augmentés, en les distinguant selon la zone géographique (de 110 euros pour Paris intra-muros à 70 euros pour les petites communes où les coûts d'hébergement sont plus réduits) ; et l'indemnité kilométrique sera revalorisée pour la première fois depuis 2006, à hauteur de 17 % ce qui correspond au cumul de l'inflation depuis douze ans.

S'agissant de la répartition des crédits de paiement par action¹, la hausse du budget se répercute essentiellement sur l'action relative à la mise en œuvre des décisions judiciaires. Cette action regroupe les crédits nécessaires aux mesures de prise en charge des mineurs délinquants et aux

¹ Le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » se décompose en trois actions : 01/ Mise en œuvre des décisions judiciaires ; 03/ Soutien, 04/ Formation.

mesures d'investigation. Elle rassemble à elle seule 85 % des crédits du programme et verrait, en 2019, sa dotation progresser de 25,5 millions d'euros, soit une augmentation de 3,5 %.

**Évolution de la répartition des crédits de paiement par action
entre 2018 et 2019 (en euros)**

	Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution 2018-2019
Mise en œuvre des décisions judiciaires (Action 01)	717 660 796	743 223 726	3,5 %
Soutien (Action 03)	97 871 137	95 343 810	-2,6 %
Formation (Action 04)	35 557 343	36 789 055	3,46 %
Total	851 089 276	875 356 591	2,85 %

Source : projet annuel de performances pour 2019

Les crédits affectés au soutien et à la formation initiale et continue connaissent des évolutions divergentes en 2019 :

- l'action « **Soutien** », qui regroupe les crédits nécessaires à la fonction support de pilotage, de gestion, d'animation et de coordination avec les partenaires voit ses crédits diminuer de 2,6 % ;

- l'action « **Formation** », qui concerne la formation assurée par l'École nationale de la PJJ (ENPJJ) dans son site principal à Roubaix et dans ses onze pôles territoriaux de formation (PTF) connaît une croissance de 3,46 %.

L'École nationale de la protection judiciaire de la judiciaire (ENPJJ)

Implantée depuis dix ans à Roubaix, l'ENPJJ est devenue en 2017 un service à compétence nationale, afin de mieux répondre aux besoins des professionnels sur l'ensemble du territoire national.

En 2018, le service de la formation a été réorganisé : aux deux pôles de formation statutaire et de formation continue ont été substitués un pôle dédié aux personnels éducatifs intervenant directement auprès des mineurs et un pôle dédié aux métiers de la gouvernance, cadres et personnels mobilisés dans les fonctions support.

En 2018 comme en 2019, les crédits de fonctionnement (hors personnel) s'élèvent à 7,4 millions d'euros. L'école emploie, en 2018 comme en 2019, un total de 163,9 ETPT, auxquels s'ajoutent les stagiaires qui perçoivent une rémunération au cours de leur scolarité. En 2018, le nombre de stagiaires correspond à 283 ETPT ; en 2019, il devrait passer à 228,3 ETPT, en raison d'un changement comptable (prise en charge de la pré-affectation des éducateurs stagiaires par les directions interrégionales et non plus par l'ENPJJ).

Depuis 2015, l'école est mobilisée sur les questions de lutte contre la radicalisation : 10 750 personnes ont reçu une formation de sensibilisation ou de prévention de la radicalisation. En 2018, l'école s'est attachée à développer un module dédié à l'accompagnement des mineurs de retour de la zone irako-syrienne. Dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme, elle a bénéficié de crédits à hauteur de 0,24 million d'euros pour couvrir les dépenses liées à la sécurité de son site de Roubaix (portique de sécurité et gardiennage).

B. DES EFFECTIFS SUPPLÉMENTAIRES ET DES ÉVOLUTIONS STATUTAIRES EN 2019

La PJJ va bénéficier, en 2019, de créations de poste supplémentaires et les éducateurs d'une amélioration de leur statut.

1. Une hausse modérée des effectifs

À partir de 2008, le recentrage de la PJJ sur la prise en charge des mineurs délinquants et sa réorganisation territoriale ont entraîné une réduction sensible des emplois qui lui étaient affectés. Entre 2008 et 2012, le plafond d'autorisations d'emplois de la PJJ a ainsi connu une baisse totale de 632 ETPT.

La tendance s'est inversée à compter de 2012, avec la création de 38 ETPT. En 2013, 17 ETPT ont été créés 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. En 2014, 100 ETPT ont été créés pour le renforcement des CEF et des actions menées pour la santé des mineurs.

Au cours des trois dernières années, les créations d'emplois ont été essentiellement affectées aux plans de lutte contre le terrorisme. L'évolution des effectifs en 2015 et 2016 est liée aux créations d'emplois

prévues dans les plans de lutte anti-terrorisme (PLAT 1 et 2). En 2015, 223 ETPT ont été créés (60 pour le renforcement des CEF et du milieu ouvert et 163 au titre du premier plan de lutte contre le terrorisme – PLAT 1). En 2016, 138 ETPT ont été créés, dont 6 dans le cadre du PLAT 1 et 75 dans celui du PLAT 2.

La LFI pour 2017 prévoyait, enfin, la création de 165 ETPT, dont 145 au titre du plan de lutte contre la radicalisation et le terrorisme (PART) – 30 psychologues et 115 éducateurs – et 20 au titre du renforcement du milieu ouvert.

Ces créations de postes ont permis de renforcer les équipes d'éducateurs et de psychologues et de recruter des référents « citoyenneté et laïcité ». Comme le précisait notre collègue Cécile Cukierman dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2017, « *la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a choisi de s'appuyer sur les moyens supplémentaires accordés par les PLAT 2 et PART pour renforcer les dispositifs de droit commun. (...) Aucun crédit n'est donc spécifiquement fléché sur des actions de prévention de la radicalisation. Aucun établissement n'a de même vocation à n'accueillir que des mineurs radicalisés* »¹.

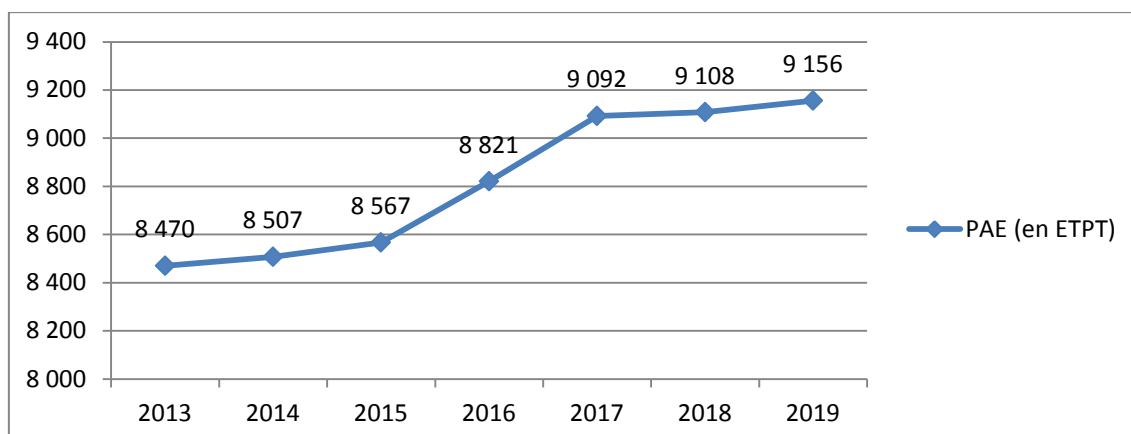
En 2018 comme en 2019, les créations de postes interviennent à un **rythme plus modéré**. Au cours de l'année écoulée, le plafond d'autorisation d'emplois a ainsi augmenté de seulement 16 ETPT. Pour le prochain exercice, le projet de loi de finances prévoit de le porter à 9 156 ETPT, soit 48 ETPT supplémentaires par rapport au plafond de 2018.

Dans le détail, ces créations de postes résultent pour partie de l'extension en année pleine du schéma d'emploi de l'année 2018 sur l'année 2019, à hauteur de 14 ETPT, et pour partie de l'impact du schéma d'emploi 2019, pour 36 ETPT.

Deux ETPT sont perdus en raison du transfert de deux postes d'encadrement vers le programme 310 « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* ». En 2017, six postes avaient déjà été transférés vers le programme 310, en raison du regroupement de l'inspection générale des services judiciaires, de l'inspection des services pénitentiaires et de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse dans une nouvelle inspection générale de la justice, d'une part, d'une réforme du secrétariat général du ministère de la justice, d'autre part.

¹ Avis n° 146 (2016-2017) sur le projet de loi de finances pour 2017, fait par Mme Cécile Cukierman au nom de la commission des lois, déposé le 24 novembre 2016.

Évolution du plafond d'autorisation d'emplois entre 2013 et 2019



Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Cette évolution du plafond d'autorisation d'emplois ne donne cependant qu'une image imprécise de la variation des effectifs sur le terrain. En effet, depuis 2009, les effectifs réels de la PJJ sont inférieurs au plafond autorisé, les crédits alloués ne permettant pas de financer tous les emplois prévus. Ce sous-emploi s'est dégradé après 2015, jusqu'à atteindre un taux d'utilisation des ETPT de 95,6 % en 2017. Un redressement s'est amorcé en 2018.

Évolution du plafond d'emplois autorisés et réalisés entre 2012 et 2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Plafonds autorisés (en ETPT)	8 395	8 470	8 507	8 567	8 821	9 092	9 156
Réalisé (en ETPT)	8 187	8 183	8 312	8 480	8 480	8 695	8 874
Taux d'utilisation	97,5 %	96,6 %	97,7 %	99 %	96,1 %	95,6 %	96,9 %

Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

En 2019, le projet de loi de finances devrait permettre de financer **51 emplois supplémentaires** en dépit d'une progression inférieure du plafond d'emplois autorisé.

Ces emplois vont permettre de préparer l'ouverture des nouveaux CEF (34 emplois) et de renforcer la pluridisciplinarité en recrutant des psychologues et des assistants de service social (17 emplois).

2. Des évolutions statutaires

L'année 2019 va être marquée par le passage, le 1^{er} février 2019, des éducateurs de la PJJ dans la catégorie A de la fonction publique. Ce changement statutaire va entraîner une revalorisation de leur grille indiciaire. La PJJ souhaite également mieux reconnaître le rôle des éducateurs chargés de missions d'encadrement en créant un corps de « cadre éducatif » dont feraient partie les responsables d'unité.

Ces mesures catégorielles devraient entraîner 4,9 millions d'euros de dépenses supplémentaires.

Comme votre rapporteure l'a toutefois constaté au cours de ses auditions, les organisations syndicales représentatives de la PJJ se montrent réservées sur cette évolution.

Elles déplorent tout d'abord que les dispositions statutaires applicables soient celles des corps de catégorie A de la fonction publique de l'Etat à caractère socio-éducatif, et non celles, plus avantageuses, applicables aux attachés d'administration centrale par exemple. Elles regrettent ensuite la disparition, conséquence du passage en catégorie A, de la catégorie « active » qui permet à des fonctionnaires exposés à des postes pénibles de pouvoir partir plus tôt en retraite.

Prenant acte de ces réserves, votre rapporteure salue toutefois ces évolutions qui témoignent de la volonté du ministère de la justice d'apporter une plus grande reconnaissance aux éducateurs de la PJJ.

C. UNE ACTIVITÉ DE LA PJJ QUI DEMEURE SOUTENUE

Dans un contexte de stabilité de la délinquance juvénile, l'activité de la PJJ demeure soutenue, avec la prise en charge des mineurs les plus difficiles. Présente dans les établissements pénitentiaires qui accueillent des mineurs, la PJJ doit faire face à l'accroissement du nombre de mineurs incarcérés observé depuis deux ans.

1. Une délinquance juvénile stable depuis une dizaine d'années

Même si l'actualité nous rappelle régulièrement que la délinquance des mineurs peut revêtir des formes graves, qui appellent une réponse sans faiblesse de la part de la justice, les statistiques montrent, dans l'ensemble, une stabilité de la délinquance des mineurs depuis une dizaine d'années.

Depuis 2007, le nombre d'affaires pénales impliquant au moins un mineur a varié entre 170 000 et 183 000 chaque année, sans que l'on puisse discerner de tendance à la hausse ou à la baisse. En 2017, le nombre d'affaires se situe dans le bas de cette fourchette (170 205). La part des

mineurs dans le total des personnes mises en cause oscille depuis cinq ans entre 17 % et 18 %.

L'activité pénale des parquets pour mineurs

unité : affaire

	2007	2008	2009	2010	2011(e)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Affaires de mineurs traitées	178 812	181 449	182 530	173 000	178 796	174 878	171 376	170 907	168 046	183 773	170 205
Affaires non poursuivables*	28 961	31 116	31 870	29 079	33 520	32 639	32 934	33 581	35 500	38 850	36 215
<i>Mineur mis hors de cause</i>	5 147	5 504	5 377	4 877	5 926	6 051	5 874	6 138	5 785	6 316	5 725
<i>Absence d'infraction, charges insuffisantes, motif juridique</i>	23 814	25 612	26 493	24 202	27 594	26 588	27 060	27 443	29 715	32 534	30 490
Affaires poursuivables	149 851	150 333	150 660	143 921	145 276	142 239	138 442	137 326	132 546	144 923	133 990
Classement sans suite pour inopportunité des poursuites	15 781	13 430	10 754	8 790	8 920	8 743	8 228	8 720	8 951	10 845	9 010
Réponse pénale	134 070	136 903	139 906	135 131	136 356	133 496	130 214	128 606	123 595	134 078	124 980
Taux de réponse pénale	89,5%	91,1%	92,9%	93,9%	93,9%	93,9%	94,1%	93,7%	93,2%	92,5%	93,3%
Alternatives aux poursuites réussies	73 883	77 795	80 884	77 140	82 222	81 355	79 139	78 528	72 976	82 137	73 368
<i>dont rappels à la loi</i>	51 144	52 314	54 354	n.d	53 990	52 153	49 847	48 904	43 922	50 287	44 395
Compositions pénales réussies	251	558	1 048	1 284	1 337	1 857	1 998	2 217	2 249	2 638	2 294
Poursuites	59 936	58 550	57 974	56 707	52 797	50 284	49 077	47 861	48 370	49 303	49 318
<i>Par transmission au juge d'instruction</i>	1 969	2 045	1 892	1 736	1 690	1 933	1 883	1 678	1 609	1 661	1 709
<i>Par transmission à une juridiction mineurs</i>	57 967	56 505	56 082	54 971	51 107	48 351	47 194	46 183	46 761	47 642	47 609

* Les affaires faisant l'objet d'un non-lieu pour assistance éducative sont désormais prises en compte dans les mesures alternatives réussies.

Champ : France métropolitaine et DOM

Source : Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / SID statistiques pénales

Comme l'indique le tableau ci-dessus, le taux de réponse pénale est particulièrement élevé s'agissant des mineurs (93,3 %). Il s'agit majoritairement d'alternatives aux poursuites, avec une part élevée de rappels à la loi (44 395 en 2017).

La baisse sensible entre 2016 et 2017 du nombre d'affaires poursuivables (- 7,5 %) s'explique entièrement par une diminution du nombre d'alternatives aux poursuites (- 10,7 %) et de compositions pénales (- 13 %), le nombre de poursuites demeurant quasiment identique.

Les atteintes aux biens commises sans violence sont les infractions les plus fréquentes chez les mineurs (38 % du total contre 19 % chez les majeurs). Viennent ensuite les violences physiques non crapuleuses ou sexuelles (23 %, soit un taux proche de celui des majeurs qui atteint 25 %).

Ce constat général ne dispense pas d'une nécessaire vigilance concernant certaines évolutions de la délinquance des mineurs.

Tout d'abord, l'année 2018 est marquée par la multiplication de **rixes** meurtrières, particulièrement en Île-de-France. Les forces de l'ordre ont dénombré 159 bagarres de bandes entre janvier et août 2018, concentrées à 90 % en région parisienne, soit un chiffre en légère hausse par rapport à 2017.

Cependant, alors que ces rixes n'avaient occasionné qu'un seul décès en 2017, on en dénombre une dizaine depuis le début de l'année 2018. Ces rixes paraissent souvent liées à des logiques d'affrontements territoriaux,

amplifiées par la caisse de résonance des réseaux sociaux qui permettent d'organiser rapidement des actions violentes.

Ensuite, la présence de mineurs non accompagnés (MNA) pose des difficultés en certains points du territoire, par exemple dans le quartier de la Goutte d'Or à Paris. La plupart des MNA ne sont pas des délinquants : pris en charge par les conseils départementaux, ils souhaitent avant tout demeurer sur notre territoire et s'intégrer dans notre société. Certains sont cependant conduits à commettre des infractions qui relèvent d'une délinquance de subsistance, tandis que d'autres sont aux mains de réseaux qui les exploitent. Lorsqu'ils s'installent dans la durée, ces phénomènes de délinquance peuvent devenir très pénibles à vivre pour les habitants des quartiers concernés.

2. Une écrasante majorité de mesures pénales, confiées surtout au secteur public

La PJJ met en œuvre trois grands types de mesures :

- des mesures **d'investigation** : il s'agit d'enquêtes sur l'environnement du jeune et de sa famille destinées à apporter une aide à la décision du magistrat ;

- des mesures de **milieu ouvert** : les jeunes restent dans leur lieu de vie habituel mais sont suivis par un éducateur qui les accompagne dans leur parcours d'insertion et met tout en œuvre pour éviter la récidive ;

- des mesures de **placement** : le jeune est placé dans un établissement d'hébergement où il est encadré par des éducateurs ; on distingue plusieurs catégories d'établissements de placements : les unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC), les unités éducatives d'hébergement diversifié (UEHD), les centres éducatifs renforcés (CER) et les centres éducatifs fermés (CEF).

Ces différents types de mesures peuvent être décidés dans un cadre pénal, lorsque le jeune a commis une infraction, ou dans un cadre civil lorsqu'il est en danger et a besoin de mesures de protection. Les services de milieu ouvert de la PJJ mettent en œuvre les mesures d'investigation et les mesures de milieu ouvert, tandis que la gestion des lieux d'hébergement relève d'unités distinctes.

Dans un contexte de stabilité de la délinquance, le nombre de mesures confiées à la PJJ n'a pas connu de progression marquée, même s'il demeure élevé, la PJJ prenant en charge les jeunes les plus difficiles.

Au cours de l'année 2017, les secteurs public et associatif ont mis en œuvre **215 043 mesures civiles et pénales**, soit un volume quasiment stable (+ 1,5 %) par rapport à 2012 (211 953), pour un total de **140 272 jeunes suivis** (un jeune pouvant faire l'objet de plusieurs mesures).

Ces mesures se décomposent en 178 889 mesures pénales (83 % du total) et 36 154 mesures civiles (17 %), ces dernières étant presque toutes des mesures d'investigation. La répartition entre mesures pénales et civiles est très voisine de celle observée en 2012.

Dans le détail, on dénombre, parmi ces 215 043 mesures, 43 % de mesures d'investigation, 53 % de mesures de milieu ouvert et 4 % de mesures de placement.

La très grande majorité de ces mesures – 173 943 exactement, soit 85 % du total – ont été confiées aux services de milieu ouvert du **secteur public**. Elles consistent principalement en des mesures d'investigation (68 979 mesures), des mesures éducatives ou des sanctions éducatives pénales (70 448 mesures) et des mesures de probation ou des peines (34 516 mesures), dont le suivi des mineurs incarcérés.

Les 31 812 mesures confiées au **secteur associatif habilité** (SAH) consistent essentiellement en des mesures d'investigation (22 285 mesures) et en des mesures de réparation (9459 mesures).

En ce qui concerne les mesures de placement, au nombre de 9 288 en 2017, la répartition entre secteur public et secteur associatif est plus équilibrée, puisque 55 % de ces mesures relèvent du secteur public et 45 % du secteur associatif.

Si le secteur public demeure le premier opérateur pour les foyers traditionnels (72 % des mesures d'hébergement lui reviennent), le secteur associatif apparaît comme l'opérateur privilégié pour l'hébergement spécialisé (centres éducatifs renforcés et centres éducatifs fermés) : les magistrats lui confient 94 % des placements en centres éducatifs renforcés (CER) et 65 % des placements en CEF.

3. Un début d'amélioration des conditions de prise en charge des jeunes suivis par la PJJ

Les augmentations d'effectifs décidées depuis quelques années ont permis de faire baisser légèrement en 2017 le « taux d'accompagnement » en milieu ouvert, c'est-à-dire le nombre de mineurs suivis par chaque éducateur.

Alors que la cible de la PJJ est qu'un éducateur accompagne 25 jeunes, **le taux moyen constaté en 2017 est légèrement inférieur (24,7)**.

De même, on a observé, en 2017, une légère diminution du nombre de mesures de milieu ouvert suivies par éducateur : le ratio s'est établi à 30 en moyenne au cours de l'année, alors qu'il était de 31 en 2016 et 2015.

Concernant le placement, le taux d'occupation des différents types d'hébergement demeure inférieur à la cible visée, à terme, par la PJJ. Seul le

taux d'occupation des CEF paraît se rapprocher de la cible (85 %), ce qui semble indiquer une optimisation de l'utilisation de ces structures.

Taux d'occupation (%)

	2015	2016	2017	Cible
Établissement de placement éducatif (UEHC) SP	68,1	66,5	68	80
Établissement de placement éducatif SAH*	77,9	80,2	79	80
Centre Éducatif Renforcé SP	79,6	86,9	85	90
Centre Éducatif Renforcé SAH	85,7	84,2	83	90
Centre Éducatif Fermé SP	66,7	68,2	70	85
Centre Éducatif Fermé SAH	76,1	75,2	79	85

* Établissements spécialisés dans la prise en charge collective de mineurs délinquants en tarification exclusive État.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Une difficulté persistante réside dans le **délai souvent excessif de mise en œuvre des mesures décidées par le juge des enfants** : les représentants de la direction de la PJJ ont indiqué que ce délai peut souvent attendre six à huit mois, en partie en raison de retards imputables aux services des greffes des tribunaux et en partie en raison de délais tenant à la PJJ. Ces délais sont préjudiciables à l'efficacité de la réponse pénale, l'adolescent ne percevant pas toujours bien le lien entre la sanction qui lui est infligée et les faits commis plusieurs mois auparavant.

Les délais de prise en charge sont encore plus longs dans certains territoires défavorisés, notamment la Seine-Saint-Denis. C'est ce qui a conduit les juges des enfants du tribunal de Bobigny à dénoncer dans une tribune¹ « des délais de prise en charge inacceptables ». Ils soulignent que les décisions rendues au pénal sont notifiées dans un délai d'un an en moyenne et qu'il s'écoule parfois jusqu'à dix-huit mois entre le jour de l'audience et la prise en charge effective par un éducateur.

Les critiques formulées dans cette tribune visent cependant surtout les décisions prises par les juges des enfants dans le cadre de la protection de l'enfance, qui relèvent, comme cela a été indiqué, de la compétence du conseil départemental et non de la PJJ. Elles posent à nouveau la question des difficultés financières des départements qui doivent financer des dépenses sociales dynamiques alors que leurs dotations budgétaires évoluent peu.

¹ Cf. la tribune « Juges des enfants en Seine-Saint-Denis : notre alerte est un appel au secours », Le Monde, 5 novembre 2018, signée par Thierry Barranger, président du tribunal pour enfants et quatorze de ses collègues.

4. L'augmentation du nombre de mineurs incarcérés

Le nombre de mineurs incarcérés a augmenté assez fortement depuis trois ans : alors que l'on dénombrait 715 mineurs incarcérés le 1^{er} janvier 2016, ils étaient **835 le 1^{er} octobre 2018** (+ 16,7 %), après un pic observé en juin 2018 (893 mineurs détenus).

Les mineurs sont incarcérés, pour un tiers d'entre eux, dans l'un des six **établissements pénitentiaires pour mineurs** (EPM) présents sur le territoire, et, pour les deux autres tiers, dans le **quartier pour mineurs d'une maison d'arrêt**.

Le taux d'occupation moyen de ces établissements et quartiers pour mineurs atteint aujourd'hui 75 % au niveau national. Il est bien sûr plus élevé dans certains établissements, ce qui a conduit l'administration pénitentiaire à procéder à des transferts pour éviter des situations de surpopulation carcérale.

Entre le 1^{er} août 2017 et le 1^{er} octobre 2018, ces transferts ont permis de ramener le taux d'occupation des établissements relevant de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris de 92 % en moyenne à 78 %, soit un taux voisin de la moyenne nationale.

Cette augmentation du nombre de mineurs incarcérés résulte d'abord de la progression du recours à la **détention provisoire**, qui concerne les trois quarts de ces mineurs. Elle tient aussi pour partie à l'incarcération d'un nombre croissant de **mineurs non accompagnés** (MNA) surtout dans les grandes métropoles : souvent contraints à une délinquance de subsistance, ces mineurs ne présentent aucune garantie de représentation, ce qui conduit fréquemment les juges à les incarcérer pour éviter qu'ils ne disparaissent avant la tenue de leur procès.

La PJJ est présente dans les EPM comme dans les quartiers pour mineurs pour y conduire un travail éducatif, en partenariat avec l'administration pénitentiaire, l'éducation nationale et les professionnels de santé. L'augmentation du nombre de mineurs incarcérés a donc entraîné une augmentation de l'activité des personnels affectés en prison. Pour tenter de maîtriser l'évolution du nombre de mineurs incarcérés, la DPJJ a diffusé à ses services le 26 janvier 2018 une note **mettant l'accent sur les alternatives à la détention**.

II. UN BUDGET 2019 MARQUÉ PAR LE PROGRAMME DE CONSTRUCTION DE NOUVEAUX CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS

Le projet de budget pour 2019 est le premier à être marqué par les conséquences financières du lancement du programme de construction de

vingt nouveaux centres éducatifs fermés (CEF). Ce programme absorbe une part significative des marges de manœuvre allouées à la PJJ.

A. LE LANCEMENT DU PROGRAMME DE CONSTRUCTION DE NOUVEAUX CEF

1. Les caractéristiques des centres éducatifs fermés

Les centres éducatifs fermés (CEF), institués par la loi du 9 septembre 2002¹, visent à apporter une solution de prise en charge pour les mineurs les plus ancrés dans la délinquance ou qui commettent les actes les plus graves.

Le placement en CEF est décidé soit dans le cadre d'une mesure de contrôle judiciaire, soit dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve, soit dans le cadre d'un aménagement de peine.

Les CEF prennent la forme de petites structures pouvant accueillir jusqu'à douze jeunes, placés chacun pour une période de six mois, renouvelable une fois. La prise en charge des mineurs placés est assurée 24 heures sur 24 et tout au long de l'année, par 26,5 équivalents temps plein. En pratique, un centre accueille rarement une douzaine de jeunes, en raison de la nécessité de garder des places disponibles, des fugues assez fréquentes ou du fait des incarcérations qui sanctionnent le non-respect des obligations liées au placement en CEF.

Les centres permettent, au moyen d'un cadre fermé et « contenant », d'assurer la prise en charge intensive des jeunes par une équipe pluridisciplinaire. Ainsi, un suivi éducatif et pédagogique renforcé est assuré, orienté vers un objectif de réinsertion sociale et professionnelle.

Le caractère fermé résulte de l'obligation faite au jeune d'y résider, sous la surveillance permanente des adultes, et de respecter les conditions du placement. Il risque l'incarcération s'il ne respecte pas ses obligations, par exemple s'il commet une fugue.

On compte actuellement 52 CEF (35 relèvent du secteur associatif habilité et 17 du secteur public). Votre rapporteure a visité le 7 novembre 2018 le CEF de Saint-Brice-sous-Forêt, dans le Val d'Oise, qui relève du secteur public.

Si la durée du placement est déterminée par le magistrat, le contenu de la prise en charge est construit sur un module de six mois. Dans les faits, les séjours sont généralement écourtés à cause d'incidents, de la condamnation à une peine de prison ferme dans le cadre d'une autre affaire ou encore du passage du jeune à sa majorité, de sorte que la durée moyenne de placement est inférieure à quatre mois.

¹ Loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice.

Si la plupart des CEF sont mixtes, en principe, seuls une quinzaine d'entre eux accueillent en pratique des jeunes filles. Ces dernières ne représentent en effet que 10 % des prises en charge de la PJJ, ce qui soulève des interrogations sur leur intégration dans des structures collectives majoritairement masculines. Cette réflexion a conduit la PJJ à ouvrir en 2007 un CEF réservé aux jeunes filles, situé à Doudeville en Seine-Maritime.

Les échanges que votre rapporteure a eus avec les professionnels du CEF de Saint-Brice-sous-Forêt l'incitent à penser que la mixité peut présenter un intérêt du point de vue éducatif, à condition de respecter un équilibre numérique entre filles et garçons. Regrouper les jeunes filles dans un petit nombre de lieux peut cependant présenter l'inconvénient de les éloigner de leur famille.

La découverte des métiers, la formation professionnelle, l'insertion dans l'emploi sont des objectifs essentiels pour les éducateurs. Les jeunes placés en CEF sont souvent orientés vers les métiers du bâtiment, de la restauration, de l'entretien des espaces verts, ou encore de la mécanique. Lors de sa visite à Saint-Brice-sous-Forêt, votre rapporteure a ainsi pu s'entretenir avec un jeune qui effectuait un stage chez un mécanicien automobile : son intérêt pour ce métier l'incitait à envisager d'entrer en apprentissage chez cet employeur.

En raison du fort taux d'encadrement, **le coût d'un placement en CEF est le plus élevé parmi les différents modes de placement des mineurs**. En outre, le coût de journée moyen a fortement augmenté au cours des dernières années, du fait en particulier de la réévaluation des moyens humains et de l'augmentation des coûts dans le secteur public.

Les prévisions pour 2019 concernant les **coûts de journée par mineur** sont de **672 euros**, tous opérateurs confondus (SP et SAH), contre 664 euros prévus par le projet annuel de performance (PAP) pour 2018. À titre de comparaison, le coût d'une journée en centre éducatif renforcé (CER) devrait s'établir à 572 euros en 2019, après 543 euros en 2018, et celui d'une journée en UEHC à 569 euros, après 561 euros en 2018. Fort logiquement, le prix de journée d'une mesure de suivi en milieu ouvert est beaucoup plus modeste - autour de 13 euros - ces mesures n'impliquant pas un hébergement du jeune.

Le mode de financement des CEF

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les CEF sont financés par une dotation globale de financement. Le budget déterminé en début d'année est donc financé indépendamment du niveau d'activité. Un système d'indicateurs, défini par arrêté ministériel, permet d'objectiver la modulation de la dotation d'une année sur l'autre. La dotation globale de financement garantit aux associations un financement régulier, grâce au versement par douzièmes, et prévisible sur l'année dans la mesure où elle n'est pas dépendante du niveau de l'activité réalisée. Elle facilite la gestion de trésorerie des établissements en mettant fin à la variation des versements en fonction de l'activité.

2. Les opérations prévues en 2019

La PJJ a prévu en 2019 le démarrage des travaux immobiliers pour la construction de deux nouveaux CEF dans le secteur public et cinq dans le secteur associatif. **Aucune ouverture de CEF n'est cependant prévue avant 2021** compte tenu des délais de réalisation des travaux puis du temps nécessaire pour recruter et former le personnel appelé à travailler dans ces centres.

En termes d'investissement, la PJJ prévoit la mobilisation de 13,5 millions d'euros en AE et de 1,8 million d'euros en CP pour le secteur public. Pour le secteur associatif, qui finance essentiellement ses projets immobiliers par le recours à l'emprunt, est prévue une aide à l'investissement de 2,3 millions d'euros pour faciliter le démarrage du programme de construction.

La première étape est la prospection foncière, pour trouver un terrain adapté, suivie d'une phase de construction immobilière puis de formation et d'affectation du personnel. Avec le secteur associatif, la PJJ procède par la voie d'appels à projets, organisés à l'échelle départementale, pour sélectionner les projets à réaliser.

La PJJ est attentive à l'implantation des nouveaux CEF, pour éviter de reproduire certaines erreurs du passé. Elle veille ainsi à ce qu'ils soient implantés à proximité de bassins importants de population et d'emplois, et non dans des zones trop isolées (où le foncier peut pourtant être plus facile et moins coûteux à obtenir), afin de faciliter le recrutement du personnel de ces centres et de pouvoir nouer plus facilement des partenariats avec les acteurs de l'insertion et de l'emploi.

3. Des interrogations qui demeurent

Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2018, notre ancienne collègue Josiane Costes avait regretté un « *développement des CEF sans évaluation préalable suffisante des besoins et des coûts* ». Les interrogations qu'elle avait soulevées demeurent toujours d'actualité.

La question de l'évaluation des besoins n'a pas été véritablement éclaircie. Le taux d'occupation des CEF demeure inférieur à la cible fixée par la PJJ, ce qui montre que le dispositif ne se trouve pas dans une situation de saturation justifiant *a priori* une augmentation importante du nombre de places. Alors que les CEF s'adressent aux mineurs les plus ancrés dans la délinquance, on ne discerne pas, quand on considère les statistiques de la délinquance juvénile, d'évolution notable qui permette d'anticiper un fort accroissement des besoins.

Considérant que des ouvertures de CEF peuvent être justifiées par la nécessité de compléter l'offre d'hébergement dans certains territoires, notamment le Sud-Est et l'Île-de-France, nos collègues Catherine Troendlé et Michel Amiel, dans leur rapport sur la réinsertion des mineurs enfermés¹, ont suggéré, en s'appuyant sur les travaux des corps d'inspection², de viser une cible de 60 CEF sur l'ensemble du territoire et de se limiter donc à l'ouverture de huit nouveaux établissements.

Compte tenu des coûts de fonctionnement élevés des CEF, la priorité donnée à ce dispositif risque en outre de pénaliser le développement des autres modes de prise en charge. Certes, il n'est pas prévu de créer les nouveaux CEF par la transformation de structures d'hébergement déjà existantes, comme cela a pu être le cas par le passé. Il n'en reste pas moins qu'une part significative des moyens supplémentaires prévus par le projet de loi de finances pour 2019 sont alloués à la construction des CEF : 4,7 millions d'euros de crédits et 34 des 51 créations de postes prévues l'an prochain.

Votre rapporteure se montrera donc attentive, au cours des prochaines années, à l'évolution du taux d'occupation des CEF et à **l'équilibre qui doit être préservé entre les différentes catégories d'établissements de placement**. Si, dans un contexte de hausse globale du budget, l'investissement dans les CEF peut être réalisé en 2019 sans pénaliser les autres dispositifs de la PJJ, il n'est pas certain qu'il en aille toujours de même dans un cadre budgétaire plus contraint.

Un dernier point sur lequel peu de progrès ont été accomplis ces dernières années est celui de **l'évaluation des conséquences d'un placement en CEF sur le devenir d'un jeune**. Régulièrement, la direction de la PJJ (DPJJ) indique qu'elle envisage d'effectuer une étude de cohorte³ des

¹ « Une adolescence entre les murs : l'enfermement, dans les limites de l'éducatif, du thérapeutique et du répressif », rapport d'information n° 726 (2017-2018) fait par M. Michel Amiel au nom de la mission d'information présidée par Catherine Troendlé. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r17-726-1/r17-726-11.pdf>

² Inspection générale des affaires sociales (Igas), inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et inspection de la protection judiciaire de la jeunesse (IPJJ), Mission sur l'évaluation des centres éducatifs fermés dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants de février 2013 et Rapport sur le dispositif des centres éducatifs fermés de juillet 2015.

³ Le principe d'une telle étude est de suivre dans le temps une population définie (la cohorte), et d'enregistrer les événements survenant dans cette population au cours de la durée de l'observation.

mineurs délinquants pris en charge par les établissements et services de son ressort, pour en évaluer l'efficacité, mais cette étude tarde à se matérialiser.

Votre rapporteure observe également que la PJJ n'est **toujours pas en mesure de renseigner l'indicateur de performance 1.3, relatif à la part des jeunes âgés de moins de dix-sept ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé ni réitéré dans l'année qui a suivi**. La DPJJ indique travailler à une interconnexion des différents systèmes d'information du ministère de la justice afin de mieux suivre le parcours des jeunes qui lui sont confiés. Dans l'attente, il ne paraît guère pertinent de maintenir dans le programme annuel de performance un indicateur pour lequel ne figure aucune donnée pour les dernières années écoulées ni aucun objectif pour l'année 2019.

La refonte du système d'information de la PJJ

Un arrêté du 20 mars 2012¹ a créé le logiciel « Game 2010 » qui permet le recueil des décisions de justice civiles et pénales applicables aux mineurs confiés au secteur public.

Le déploiement de ce logiciel avait pour objectif d'améliorer la mise en œuvre et le suivi des mesures et sanctions éducatives, de faciliter l'adaptation de la prise en charge à chaque personne suivie et d'exploiter certaines données à des fins statistiques.

Dans son rapport d'information de 2015², notre collègue Antoine Lefèvre a critiqué l'absence de fiabilité et d'exhaustivité des saisies dans « Game 2010 » et conclu que cet indicateur de performance n'apparaissait pas significatif.

Une refonte du système d'information de la PJJ est en cours dans le but de permettre aux magistrats, aux associations, aux éducateurs et aux personnels administratifs de travailler ensemble plus facilement grâce à un nouvel outil – dénommé Parcours – axé sur le suivi des mineurs et non plus sur le suivi des mesures. L'objectif à terme est de parvenir à évaluer l'efficacité des mesures et des peines prononcées avec des indicateurs sur le profil des mineurs accueillis, leur parcours au sein de la PJJ, puis après leur sortie des services et établissements, dans une logique de réinsertion.

La base de données sera enrichie par un module d'évaluation par l'éducateur référent du comportement du mineur en début, en cours et en fin de séjour. L'ajout d'informations, telles que la nature de l'infraction commise fondant chaque mesure éducative et la possibilité de référencer chaque mesure à l'affaire concernée, améliorera l'interprétation des motifs d'entrée et sortie à moyen et long termes des mineurs en services éducatifs.

Enfin, l'accès du futur logiciel sera ouvert aux services éducatifs des associations habilitées. Cela permettra de disposer du même degré de connaissance des mineurs confiés à chacun des deux opérateurs de la réponse pénale apportée par la justice des mineurs.

¹ Arrêté du 20 mars 2012 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « gestion de l'activité et des mesures éducatives 2010 ».

² La protection judiciaire de la jeunesse : poursuivre la modernisation, rapport d'information n° 217 (2014-2015) de M. Antoine Lefèvre, fait au nom de la commission des finances. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-217-notice.html>

4. L'enjeu du recrutement

Le bon fonctionnement d'un CEF dépend largement de la qualité et de la cohésion de l'équipe éducative qui y est affectée. Or la PJJ comme les associations habilitées peinent à attirer des éducateurs qualifiés et expérimentés dans les établissements de placement, et en particulier dans les CEF.

Les CEF accueillent un public particulièrement difficile, ce qui peut favoriser des accès de violence, et ils doivent fonctionner jour et nuit, chaque jour de l'année, ce qui fait peser une contrainte forte sur le personnel en termes de disponibilité. Même si le taux d'encadrement est élevé, l'absence non anticipée d'un éducateur, pour cause de maladie par exemple, contraint ses collègues à effectuer des heures supplémentaires pour compenser. Le *turn over* du personnel dans ces structures est élevé, notamment en raison d'un nombre important de contractuels, de sorte qu'il est difficile pour l'encadrement d'entretenir un véritable esprit d'équipe et de mettre en œuvre un projet éducatif très ambitieux.

Il est à craindre que les problèmes de recrutement et de fidélisation du personnel ne s'accroissent si vingt CEF supplémentaires doivent être pourvus en personnel. Outre la création des 34 emplois supplémentaires qui a été évoquée, la PJJ a pris diverses initiatives.

Elle a d'abord mené une expérimentation visant à évaluer les effets de l'arrivée d'un troisième cadre sur le fonctionnement des établissements et sur la qualité de la prise en charge. Le bilan positif qui en a été tiré a conduit à généraliser la présence de deux responsables d'unité éducative aux côtés du directeur à compter d'octobre 2017. Mais cette évolution a été opérée à moyens constants par la transformation d'un emploi d'éducateur en un emploi de responsable d'unité.

Elle mène ensuite une seconde expérimentation tendant à optimiser le recrutement des contractuels *via* le recours à une agence spécialisée dans le travail social, dont le rôle est la recherche de candidats et la constitution d'un vivier de professionnels. Une évaluation de cette expérimentation doit être prochainement réalisée.

En outre, la PJJ s'efforce depuis cinq ans de valoriser l'investissement des agents affectés dans les structures de placement, notamment en prenant en compte cet élément pour choisir ceux à promouvoir au grade supérieur. En parallèle, elle procède à une revue de carrière de ses cadres pour constituer un vivier national de directeurs de service susceptibles de prendre la tête d'un CEF.

Enfin, un nouvel outil de gestion du temps de travail des professionnels, destiné à faciliter l'organisation des plannings, et par là même à améliorer le fonctionnement des établissements de placement, a été expérimenté dans les directions interrégionales Grand-Nord et Grand-Ouest

à partir de l'automne 2016. L'outil ayant donné satisfaction, il a été décidé, en mars 2018, de le déployer dans tous les établissements de placement, après formation des professionnels concernés.

Ces différentes initiatives témoignent de la volonté de la direction de la PJJ d'apporter une réponse à ces problèmes de recrutement. Il conviendra de vérifier au cours des prochaines années si ces mesures sont suffisantes pour surmonter les difficultés récurrentes observées dans les CEF.

B. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR L'IMMOBILIER ET POUR LE SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ

Outre la construction de nouveaux CEF, le projet de budget se caractérise par un effort consenti en faveur de la rénovation du patrimoine immobilier de la PJJ et par une progression bienvenue des crédits alloués au secteur associatif habilité.

1. D'importants besoins de rénovation du patrimoine immobilier

La mission de la PJJ requiert des moyens immobiliers importants et de natures très variées : immeubles de bureau pour les directions déconcentrées, ateliers et salles de classe pour les activités de jour et d'insertion, locaux d'hébergement dans les établissements de placement. Les moyens consacrés à l'immobilier sont répartis en deux catégories de dépenses selon que le patrimoine immobilier utilisé par la PJJ appartient à l'État (dépenses du propriétaire) ou qu'il est loué (dépenses de l'occupant).

Le tableau ci-après présente l'évolution des moyens alloués aux dépenses du propriétaire et aux dépenses de l'occupant entre 2017 et 2019.

Moyens consacrés à l'immobilier (en millions d'euros)

	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Immobilier - Dépenses du propriétaire	4,90	5,55	16,75	11,08	34,53	14,61
Immobilier - Dépenses de l'occupant	40,45	35,27	50,88	37,13	40,29	33,49

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Un effort significatif est prévu en 2019 pour la rénovation des locaux dont l'État est propriétaire. Entendue par votre rapporteure, la direction de la PJJ a convenu que le patrimoine immobilier était dégradé en raison de dépenses d'entretien qui ont longtemps été insuffisantes, en particulier dans le ressort des directions interrégionales Île-de-France et Grand-Nord.

Certes, une part des crédits sera affectée à la construction des nouveaux CEF du secteur public (13,5 millions d'euros en AE et 1,8 million en CP), mais il restera possible de financer des opérations de maintenance lourde rendues nécessaires par l'état du bâti, à hauteur de 12,6 millions en AE et de 9,5 millions en CP. Des opérations de remise à niveau, impliquant des travaux moins lourds, devraient également être financées à hauteur de 6 millions d'euros en AE et 1 million en CP.

Enfin, des crédits sont prévus, à hauteur de 2,4 millions d'euros en AE et de 2,3 millions en CP, pour des opérations plus qualitatives visant à adapter les locaux à l'évolution des modes de prise en charge. Lors de sa visite à Saint-Brice-sous-Forêt, votre rapporteure a par exemple constaté que le CEF prévoyait de réaménager une partie de ses locaux pour créer un espace dédié à l'hébergement des familles, pour que celles-ci puissent rendre visite plus facilement aux jeunes placés. Le maintien – ou le rétablissement – des liens avec la famille ne peut qu'en être amélioré.

Parmi les opérations qui consommeront le plus de crédits en 2019, on peut citer les travaux prévus dans plusieurs unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) à Valence, Évreux, Lorient, Tourcoing et Toulouse, ainsi que les travaux en cours à l'unité éducative de milieu ouvert (UEMO) et à l'unité éducative d'hébergement diversifié (UEHD) de Béthune.

Les crédits consacrés aux dépenses de l'occupant ne connaissent pas une progression aussi significative. La comparaison entre 2019 et 2018 est cependant biaisée par la disparition des loyers budgétaires¹, qui avaient majoré les crédits de 4,38 millions en 2018. Si l'on tient compte de cet élément, les crédits de paiement sont stables. Ils intègrent les coûts relatifs aux augmentations de surface liées aux renforts d'effectifs ainsi que les besoins récurrents pour l'entretien courant.

Si votre rapporteure se félicite des moyens dégagés dans le projet de budget, elle souligne que l'effort devra être maintenu dans la durée pour remettre à niveau et entretenir l'ensemble du parc. Certains bâtiments paraissent peu adaptés à leur destination : le CEF de Saint-Brice-sous-Forêt est ainsi installé dans une élégante demeure bourgeoise qui est coûteuse à entretenir et avec une disposition des locaux qui n'est pas nécessairement optimale pour un hébergement collectif. D'autres font l'objet de dégradations fréquentes de la part de leurs occupants, ce qui occasionne des dépenses récurrentes.

Votre rapporteure sera également attentive à l'exécution du budget car il est arrivé par le passé qu'un écart substantiel apparaisse entre les

¹ Il s'agissait d'un loyer acquitté par les ministères en vertu de la convention d'utilisation conclue avec la direction de l'immobilier de l'État, dont le montant variait en fonction de la surface d'immeubles domaniaux à usage de bureaux qu'ils utilisaient et des caractéristiques locales de marché. Ce mécanisme, par lequel l'État se versait un loyer à lui-même, devait inciter les administrations à réaliser des économies au niveau de leur parc immobilier.

crédits alloués en loi de finances initiale et les dépenses réellement effectuées. En 2017, la loi de finances initiale avait ainsi prévu d'allouer 10,63 millions (en CP) aux dépenses du propriétaire mais seulement 5,55 millions ont été finalement dépensés. Cette observation rejoint les remarques formulées par certains syndicats lors de leur audition concernant la lenteur de l'avancement de certains chantiers.

2. Une inflexion des crédits alloués au secteur associatif habilité

Partenaire historique de la PJJ, le secteur associatif habilité (SAH) a connu, à compter de 2008, une diminution importante de sa dotation budgétaire. Celle-ci est passée de 307 millions d'euros en 2008 à 223,9 millions d'euros en 2016. Cette évolution s'explique en partie par le recentrage des activités de la PJJ sur le secteur pénal, les services du SAH assurant auparavant plus de la moitié des mesures civiles confiées à la PJJ.

Il convient donc de saluer le redressement, pour la troisième année consécutive, des crédits alloués au SAH. **L'enveloppe est ainsi de 239,1 millions d'euros, contre 230,9 millions en 2018, soit une hausse de 3,55 %.**

Crédits affectés au secteur associatif habilité de 2012 à 2019 (en millions d'euros)

CP	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PLF 2019
LFI	242,0	249,8	234,3	225,4	223,9	229,2	230,9	239,1
Exécution	232,9	234,7	215,6	219,7	217,1	220,8	ND*	-

* non disponible.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Les représentants du SAH entendus par votre rapporteure ont convenu que la hausse de crédits prévue en 2019 était significative. Ils ont cependant fait observer que l'enveloppe allouée au SAH retrouve à peine, en euros courants, son niveau de 2011, alors que les salaires et les coûts de fonctionnement des structures ont augmenté depuis cette date, ne serait-ce que sous l'effet de l'inflation.

Ils ont également évalué à 1,5 million d'euros la part des crédits absorbés par le lancement des projets de CEF associatifs et souligné que la perspective d'ouvrir à terme une quinzaine de CEF associatifs impliquerait de recruter environ 400 personnes, ces emplois pouvant difficilement être financés sans réaliser des économies sur d'autres dispositifs.

Comme la DPJJ l'a expliqué à votre rapporteure, la hausse des crédits doit notamment permettre au SAH de **réaliser un plus grand nombre de mesures judiciaires d'investigation éducatives** (MJIE)¹, ce qui devrait permettre au secteur public de dégager des moyens pour se concentrer sur **l'investigation « retour de Syrie - prévention de la radicalisation »**.

Jusqu'à présent, le secteur public détient le monopole des actions conduites sur la thématique de la radicalisation, ce que les associations regrettent car elles estiment avoir développé un savoir-faire sur le terrain qui est insuffisamment reconnu.

Alors que le secteur associatif dispose d'une capacité reconnue d'innovation et d'expérimentation en matière de prise en charge des mineurs, votre rapporteure souhaite que les crédits qui lui sont alloués soient à la hauteur des responsabilités importantes qui lui sont confiées.

C. LA MISE EN ŒUVRE DE NOUVELLES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET LES PERSPECTIVES DE RÉFORME

L'année 2019 devrait voir se concrétiser les mesures législatives prévues par le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, dont l'impact budgétaire reste limité. Dans le même temps, le ministère de la justice a mis en place un groupe de travail qui pourrait déboucher sur une réécriture, attendue, de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante.

1. Le placement séquentiel en CEF

L'article 52 du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, adopté par le Sénat, vise à donner une base juridique solide à la pratique du **placement séquentiel dans les CEF**.

Il s'agit d'autoriser le jeune, dans la dernière phase de son placement, à passer du temps en dehors du CEF, dans sa famille ou dans un foyer de jeunes travailleurs par exemple, afin de préparer sa sortie et de faciliter la reprise d'une scolarité, d'une formation ou la recherche d'un emploi. Pendant ces « séquences » passées en dehors du centre, le jeune resterait néanmoins sous la responsabilité du directeur du CEF.

¹ La mesure judiciaire d'investigation éducative obligatoire en matière pénale, est une mesure d'investigation, modulable dans son contenu et sa durée, qui vise à évaluer la situation d'un mineur. Mise en œuvre, par les éducateurs de la PJJ qui peuvent être secondés par un assistant social et un psychologue, elle permet de recueillir et d'analyser des éléments sur la situation scolaire, sanitaire, sociale et éducative du jeune et de sa famille. Elle constitue ainsi une aide au magistrat dans sa prise de décision, lui permettant de vérifier si les conditions d'une intervention judiciaire sont réunies et de proposer des réponses adaptées à la situation.

L'objectif est, d'une part, d'éviter une rupture trop brutale entre la vie du jeune pendant la durée de son placement en CEF, où il est très solidement encadré, et son retour dans son lieu de vie habituel, d'autre part, de préparer au mieux sa sortie, afin d'éviter une « sortie sèche », facteur de réitération. Ces sorties peuvent également avoir pour effet d'apaiser les tensions qui peuvent exister entre les jeunes accueillis dans le CEF.

Le projet de budget prévoit de consacrer 0,67 million d'euros à la mise en œuvre de ce placement séquentiel.

2. La mesure éducative d'accueil de jour

Aucun crédit spécifique n'est en revanche alloué à l'expérimentation de la nouvelle **mesure éducative d'accueil de jour** (MEAJ), qui devra être mise en œuvre, à moyens constants, par redéploiement de crédits et d'effectifs au sein de la PJJ.

L'article 52 du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit cette expérimentation pour une durée de trois ans à compter de la publication de la loi. Un rapport d'évaluation devra être adressé au Parlement au moins six mois avant le terme de l'expérimentation, en vue de son éventuelle généralisation.

La MEAJ vise à assurer, en journée, l'accueil de jeunes dans une perspective d'insertion sociale, scolaire et professionnelle. Elle est conçue comme une voie intermédiaire entre le milieu ouvert et le placement, adaptée aux besoins des jeunes confiés à la PJJ et de nature à éviter des ruptures dans leurs parcours. Elle entend remobiliser le jeune à partir d'un projet éducatif global pour l'aider à s'insérer dans les dispositifs de droit commun : retour à la scolarité, formation professionnelle, accès à l'emploi, insertion sociale et citoyenne.

Les ressorts dans lesquels cette mesure pourra être prononcée par les tribunaux, dont le nombre ne pourra excéder vingt, seront définis par arrêté de la ministre de la justice, garde des sceaux.

Dans des conditions qui seront précisées par voie de circulaire, chaque DIR de la PJJ pourra présenter, à partir de diagnostics locaux, jusqu'à quatre projets expérimentaux, en les hiérarchisant. Chaque projet détaillera les besoins identifiés, les objectifs visés et les organisations envisagées pour y répondre, ainsi que les modalités de communication avec les juridictions.

Des comités de pilotage régionaux et un comité national seront chargés du suivi et de l'évaluation de l'expérimentation.

Les professionnels de la PJJ ont été associés aux réflexions sur cette expérimentation. Les organisations syndicales entendues par votre rapporteure s'interrogent néanmoins sur l'apport de la MEAJ par rapport à la mesure d'activité de jour, créée en 2007 et prévue à l'article 16 *ter* de

l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante. Cette mesure, peu utilisée par les juridictions, 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* ».

En première analyse, il semble que la MEAJ serait un dispositif plus intensif et plus contraignant pour le mineur que l'actuelle mesure d'activité de jour : l'éducateur viendrait chercher le jeune à son domicile le matin, un emploi du temps serré lui serait appliqué, puis il serait ramené chez lui le soir.

La communication auprès des juridictions, pour que celles-ci prononcent régulièrement la MEAJ, sera un déterminant essentiel de son succès. Ce type de dispositif peut présenter un intérêt pour redonner à des jeunes des habitudes de travail (se lever le matin à heure fixe, participer à un ensemble d'activités...) et leur inculquer des savoirs fondamentaux avant de les insérer éventuellement dans les dispositifs de droit commun.

3. Vers une réforme de l'ordonnance de 1945 ?

L'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquance est le texte fondateur du droit pénal des mineurs à l'époque contemporaine.

Elle repose sur quelques grands principes auxquels les professionnels de la PJJ sont très attachés : l'existence d'une justice spécialisée, compétente en matière civile et en matière pénale, concernant les mineurs (juge des enfants, tribunaux pour enfants, cour d'assises des mineurs) ; le primat de l'éducatif sur le répressif, qui conduit à envisager la peine privative de liberté comme la solution d'ultime recours ; la prise en compte de la personnalité du mineur, qui implique que des mesures d'investigation soient réalisées avant qu'une décision judiciaire soit prise ; enfin, un principe d'atténuation de la responsabilité pénale, en vertu duquel la peine encourue par un mineur est au plus égale à la moitié de celle encourue par un majeur¹.

Modifiée à 40 reprises depuis 1945, soit en moyenne une fois tous les deux ans, l'ordonnance a cependant perdu en lisibilité et en cohérence au fil du temps, ce qui a conduit le ministère de la justice à mettre en place un groupe de travail pour préparer une réforme.

Ce groupe de travail associe des professionnels de la justice des mineurs et des parlementaires, dont nos collègues Catherine Troendlé et

¹ Cette excuse de minorité peut toutefois être écartée, sur décision du tribunal pour enfants ou de la cour d'assises des mineurs, si le jeune a entre seize et dix-huit ans. Il peut alors être sanctionné comme un majeur.

Michel Amiel pour le Sénat. Après avoir tenu neuf réunions au cours du deuxième semestre de l'année 2018, le groupe de travail devrait remettre, à la fin du mois de mars 2019, un rapport à la garde des sceaux mettant en valeur les points de consensus.

La direction de la PJJ a indiqué à votre rapporteure que le groupe de travail est guidé par quelques grands principes :

- maintenir la notion de discernement pour déterminer le seuil de responsabilité pénale ;

- favoriser la souplesse de la réponse éducative ;

- renforcer toutes les mesures de nature à éviter la récidive et à favoriser la réinsertion du mineur ;

- encourager la césure du procès pénal, afin qu'une décision soit prise rapidement sur la culpabilité du mineur et sur l'indemnisation des parties civiles, tout en se donnant le temps d'étudier la situation du mineur pour choisir la sanction la plus adaptée ;

- répondre aux exigences du Conseil constitutionnel concernant l'impartialité du tribunal¹ pour enfants et favoriser la continuité de l'intervention du juge des enfants auprès d'un même mineur.

L'objectif de la réforme est d'abord de rendre le texte de l'ordonnance plus intelligible et plus facile d'accès pour les professionnels de la justice des mineurs. Il s'agit aussi de réduire le délai de jugement, alors qu'il s'écoule aujourd'hui en moyenne dix-sept mois entre le début des poursuites et le jugement, ce qui est trop long pour les victimes mais aussi pour les auteurs d'infractions et leurs parents. Enfin, il est souhaitable d'uniformiser les pratiques judiciaires diverses mises en place après la décision du Conseil constitutionnel sur l'impartialité du juge des enfants en adaptant la procédure.

À partir des préconisations du groupe de travail et des précédents projets de réforme de l'ordonnance, un projet de texte pourrait être élaboré et soumis à la représentation nationale.

Votre rapporteure espère que ce projet de refonte de l'ordonnance de 1945 aboutira à un texte plus lisible et répondant aux enjeux actuels de la justice des mineurs. Elle rappelle que la réforme d'ensemble de l'ordonnance est un projet ancien, déjà envisagé en 2008 au moment du rapport de la commission Varinard². Au cours du quinquennat précédent, un projet de

¹ Par une décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, le Conseil constitutionnel a censuré l'article L. 251-3 du code de l'organisation judiciaire, qui permettait au juge des enfants ayant instruit le dossier et renvoyé le mineur pour jugement de présider ensuite le tribunal pour enfants, en raison de l'atteinte portée au principe d'impartialité des juridictions garanti par la Constitution.

² Cf. le rapport de la commission présidée par André Varinard, « Adapter la justice pénale des mineurs : entre modifications raisonnables et innovations fondamentales - 70 propositions », décembre 2008.

réforme n'a pu voir le jour en raison de la priorité légitimement donnée, à partir de 2015, à la lutte anti-terroriste par rapport aux autres dossiers portés par le ministère de la justice. L'année 2019 pourrait offrir un contexte politique plus propice à l'avancement de ce type de réforme.

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « *Protection judiciaire de la jeunesse* » de la mission « *Justice* », inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENT

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

M. Franck Chaulet, adjoint à la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse

M. Ludovic Fourcroy, sous-directeur la sous-direction du pilotage et l'optimisation des moyens

Syndicat National des personnels de l'éducation et du social (SNPES) PJJ/Fédération syndicale unitaire (FSU)

M. Carlos Lopez, co-secrétaire national

M. Christophe Caron, co-secrétaire national

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

M. Patrice Chollier, secrétaire fédéral

UNS-CGT PJJ

M. François Lavernhe, secrétaire général

M. Thierry Tame, secrétaire général adjoint

Fédération Citoyens et Justice

Mme Jeanne Clavel, présidente de la commission Justice des enfants et des adolescents

Mme Sophie Diehl, conseillère technique « justice des enfants et des adolescents »

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

M. Jérôme Voiturier, directeur général

Mme Marie Lambert-Muyard, conseillère technique « Enfances, Familles, Jeunesses »

Déplacement au centre éducatif fermé de Saint-Brice-sous-Forêt
(Mercredi 7 novembre 2018)

Accueil, visite et entretien avec **Mmes Mylène Flament**, directrice territoriale, et **Sylvie May**, directrice territoriale adjointe, de la protection judiciaire de la jeunesse du Val d'Oise.

Échanges avec les éducateurs, l'infirmière, le psychologue.

Entretien avec deux jeunes placés.