

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

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 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

**JUSTICE :
PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE**

Par M. Patrice GÉLARD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Michel Duffour, *vice-présidents* ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balareello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Robert Bret, Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Simon Loueckhote, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 et 89 (annexe n° 33) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
INTRODUCTION	ERREUR! SIGNE'
I. LES MOYENS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	6
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS POUR 2000.....	6
B. LA RÉPARTITION DES MESURES NOUVELLES.....	7
1. <i>Le personnel : un effort de créations d'emplois sans précédent.</i>	7
2. <i>Les crédits de fonctionnement sont en forte progression.</i>	8
3. <i>Les crédits de subventions (titre IV) : développer les activités pour les mineurs.</i>	9
4. <i>Les crédits d'investissement (titre V) : création de nouveaux hébergements et rénovation des anciens.</i>	9
C. LE CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES CRÉDITS.....	9
1. <i>La fin des gels de crédits.</i>	10
2. <i>L'exécution de la loi de programme pour la Justice</i>	10
II. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES PAR LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	11
A. LES MODALITÉS DE PRISE EN CHARGE.....	11
1. <i>Répartition entre les secteurs</i>	11
2. <i>Les types de prise en charge</i>	12
B. LES MINEURS SUIVIS SONT DE PLUS EN PLUS JEUNES ET PRÉSENTENT DES HANDICAPS SOCIAUX IMPORTANTS.....	12
III. LA DIFFICULTÉ D'APPORTER UNE RÉPONSE JUDICIAIRE SYSTÉMATIQUE, RAPIDE ET EFFICACE AUX FAITS DE DÉLINQUANCE	14
A. LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE AUGMENTE.....	14
B. APPORTER UNE RÉPONSE SYSTÉMATIQUE AUX ACTES DE DÉLINQUANCE.....	14
1. <i>L'activité des parquets mineurs : le développement du traitement en temps réel et des alternatives aux poursuites.</i>	15
2. <i>L'activité des juges et tribunaux pour enfants est en forte augmentation</i>	16
a) <i>L'activité des juges d'instruction</i>	16
b) <i>L'activité pénale des juges et tribunaux pour enfants</i>	16
c) <i>Activité civile des juges des enfants</i>	17
3. <i>La défense des mineurs devant les juridictions</i>	17
C. LE SUIVI DES MINEURS INCARCÉRÉS.....	18
IV. LES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	19
A. LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE.....	19
1. <i>La contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales</i>	19
a) <i>Les contrats locaux de sécurité (CLS)</i>	19
b) <i>Les communes : les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) et politique de la ville</i>	20
c) <i>Les conseils généraux : l'aide sociale à l'enfance et les conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD)</i>	20
d) <i>Les régions : la préparation des contrats de plan Etat-régions</i>	20
2. <i>Le partenariat avec l'Education nationale</i>	20
3. <i>Les maisons de justice et du droit</i>	21
B. LE CONTRÔLE DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ.....	21
C. RENFORCER ET DIVERSIFIER LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS.....	21
1. <i>L'accueil d'urgence est encore très insuffisant</i>	22
2. <i>Le placement des mineurs délinquants : centres de placement immédiat (CPI) et centres éducatifs renforcés (CER)</i>	22
D. LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE.....	23

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Elisabeth Guigou, ministre de la Justice, garde des Sceaux, la commission des Lois, réunie le mardi 7 décembre 1999 sous la présidence de M. Charles Jolibois, vice-président, a procédé, sur le rapport pour avis de M. Patrice Gélard, à l'examen des crédits relatifs à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000.

La commission a décidé de donner un **avis favorable** à l'adoption de ces crédits, en hausse de 14,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1999, sous réserve des observations suivantes :

1. Les créations d'emplois, d'ampleur exceptionnelle, ne doivent pas être réalisées au détriment de la **qualité du recrutement et de la formation initiale**, les missions du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse étant dirigées vers des jeunes délinquants de plus en plus violents.

2. Votre commission des Lois déplore le **retard pris dans les investissements** en matière d'hébergement collectif, le taux de consommation des crédits d'équipement s'avérant insuffisant pour respecter le programme d'équipement des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

3. **La sécurité physique et psychologique des jeunes placés sous protection judiciaire n'est pas satisfaisante.** Or, ceux-ci ne pourront bénéficier d'une véritable insertion tant qu'ils évolueront dans un contexte de **violence quotidienne**.

4. La multiplication des mesures de réparation prononcées ne doit pas faire illusion, dans la mesure où trop de **décisions de justice** concernant les mineurs délinquants sont **en attente d'exécution** ou ne sont pas appliquées.

5. L'accès des jeunes délinquants à l'assistance d'un **avocat**, en particulier d'un avocat spécialisé, doit être facilité par l'instauration d'une juste **rémunération**.

6. Votre commission des Lois s'inquiète de l'inefficacité du dispositif de **prévention de la délinquance juvénile**. Celui-ci pourrait reposer sur une meilleure implication de l'**Éducation nationale** et sur la définition d'un partenariat équilibré entre, d'une part, les **collectivités territoriales** dans le cadre de leurs compétences, et d'autre part le service public de la justice, qui assure une mission régaliennne de l'État.

7. Le **contrôle** pédagogique, administratif et financier **du secteur associatif** habilité doit être renforcé, au besoin au moyen d'une inspection générale de ce secteur.

8. Votre commission des Lois regrette que la mise en place de **l'accueil d'urgence** s'effectue par transformation de structures existantes, au détriment du bon fonctionnement des services et au risque de ne constituer qu'un effet d'annonce.

9. Les efforts en direction des **départements prioritaires** doivent être poursuivis, dans l'objectif d'un rattrapage à moyen terme.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est comme chaque année appelé à examiner les crédits des services de la protection judiciaire de la jeunesse, qu'il avait adoptés à l'unanimité l'année dernière.

Le projet de loi de finances pour 2000 fixe à 27,3 milliards de francs le budget du ministère de la Justice, ce qui représente une hausse de 3,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1999, très supérieure à la hausse de 1,5 % des budgets civils de l'Etat.

Le Gouvernement, lors de la réunion du conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, a réaffirmé sa volonté de faire de la protection judiciaire de la jeunesse une de ses priorités.

Ainsi, **3,18 milliards de francs**, soit 11,7 % du budget de la justice, seront consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse en 2000. Ces crédits sont en **hausse de 14,7 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 1999.

Il s'agit d'**un changement d'échelle** dans les moyens mis en œuvre pour répondre à la délinquance des mineurs. **Les créations d'emplois sont exceptionnelles** au regard de l'effectif global des services (380 emplois créés sur un total de 6400).

Le **plan gouvernemental de lutte contre la délinquance des mineurs** a été défini à la suite du rapport remis en avril 1998 par les députés Christine Lazerges et Jean-Pierre Balduyck, lors du Conseil de sécurité intérieure du 8 juin 1998, confirmé et renforcé par celui du 27 janvier 1999, complété par la circulaire d'orientation relative à la protection judiciaire de la jeunesse en date du 24 février 1999.

Votre rapporteur exposera les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, puis examinera la réponse judiciaire apportée à la délinquance juvénile, enfin présentera les priorités qui lui semblent devoir être retenues en 2000 en matière de protection judiciaire de la jeunesse.

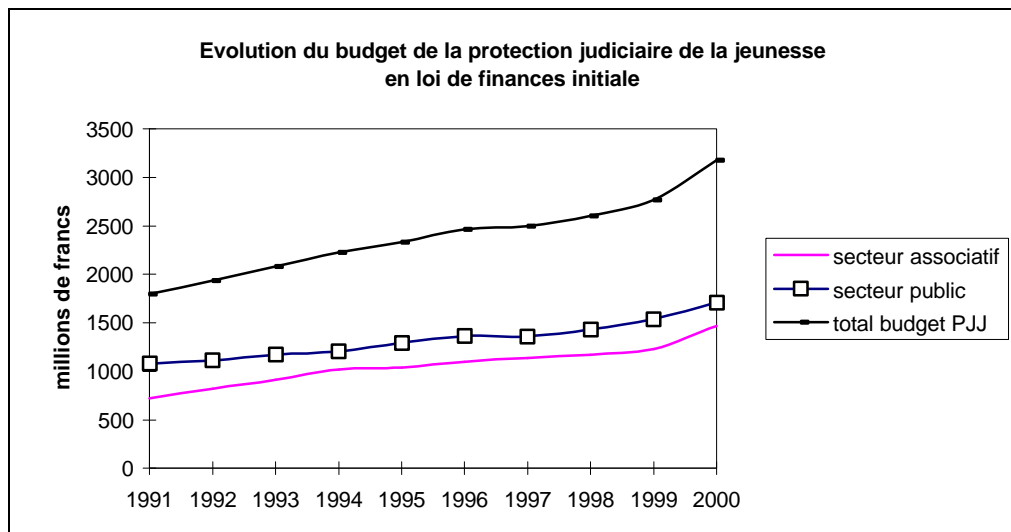
I. LES MOYENS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS POUR 2000

Le budget des services de la protection judiciaire de la jeunesse pour l'exercice 2000 s'élève à 3,18 milliards de francs, ce qui représente 11,7 % des crédits de la Justice inscrits dans le projet de loi de finances.

Votre commission des Lois se félicite de l'augmentation de 14,7 % des crédits destinés à la protection judiciaire de la jeunesse, par rapport à 1999.

Cette progression est la plus importante enregistrée depuis de nombreuses années, puisque le taux annuel d'augmentation des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse était de 6,4 % en 1999, 4,1 % en 1998, 1,5 % en 1997, 5,5 % en 1996, 5,0 % en 1995, 6,8 % en 1994, 7,7 % en 1992 et 10,7 % en 1991.



L'augmentation de 408 millions de francs (MF) des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse tient à la progression des mesures acquises (+ 185 MF) et des mesures nouvelles (+ 244 MF pour les titres III et IV).

Cependant, le titre V (équipements, investissements) est en diminution de 20 MF en crédits de paiement par rapport à 1999. Le Gouvernement fait savoir que cette situation ne devrait pas présenter d'inconvénients pour la réalisation des programmes d'ouverture de services ou pour la rénovation des équipements, en raison des **reports de crédits** de paiement qui pourraient être réalisés en 2000.

Les crédits destinés à la rémunération des prestations du secteur associatif habilité s'élèvent à 1.468 MF, soit 46,2 % du budget de la protection judiciaire de la jeunesse. Ces crédits sont en augmentation de 19 %.

Les crédits destinés au secteur public avec 1.712 MF, en augmentation de 18,2 %, représentent 53,8 % du budget.

B. LA RÉPARTITION DES MESURES NOUVELLES

La progression totale en mesures nouvelles concernant le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse est de 294 MF, répartis en 240 MF pour le titre III (moyens des services), 4 MF pour le titre IV (interventions publiques) et 50 MF pour le titre V (investissements).

1. Le personnel : un effort de créations d'emplois sans précédent.

Parmi les mesures nouvelles concernant le secteur public, 109 MF seront consacrés aux crédits de personnel : 68 MF financeront la création de 380 emplois, annoncée lors du Conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999 ; 12 MF permettront la revalorisation du régime indemnitaire des agents de la protection judiciaire de la jeunesse ; 3 MF en crédits de vacation renforceront le suivi médico-psychologique des jeunes. 14 MF sont destinés aux emplois jeunes.

Il s'agit d'une augmentation historique des moyens de la protection judiciaire de la jeunesse, 380 emplois devant être créés en 2000, dont 258 emplois d'éducateurs.

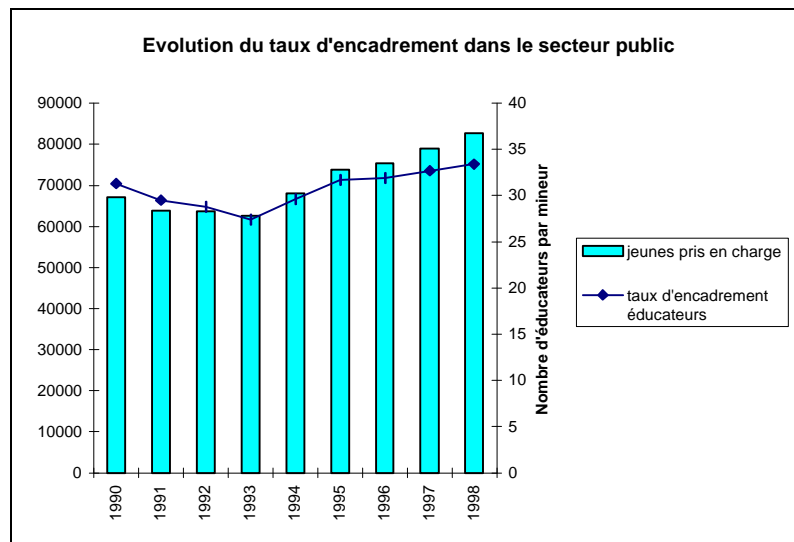
Votre rapporteur se félicite de la **meilleure adéquation entre les emplois budgétaires et les emplois réels**. Les créations d'emplois budgétaires étaient de 60 en 1997, 100 en 1998, 150 en 1999. Ces créations devraient améliorer le taux d'encadrement des jeunes suivis par la protection judiciaire de la jeunesse (nombre de jeunes rapporté au nombre d'éducateurs).

Un concours exceptionnel pour le recrutement de 200 éducateurs¹ a été lancé. La formation de ces éducateurs sera dérogatoire par rapport au statut des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse. Les personnes recrutées devront justifier d'une expérience professionnelle de trois ans dans le domaine social, éducatif et sportif.

Par ailleurs, **600 emplois jeunes** seront recrutés dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse. Ils assureront des activités d'animation culturelle, sportive, d'orientation ou d'enseignement auprès des mineurs suivis par la protection judiciaire de la jeunesse.

Le dispositif emplois jeunes du ministère de la Justice comporte deux volets, l'un associatif, revu actuellement à la baisse², l'autre public¹, avec le recrutement direct, sous contrats de droit public, par le ministère de la Justice, des **agents de justice**.

Alors que la quasi totalité des crédits de fonctionnement sont déconcentrés, **la déconcentration de la gestion du personnel reste à effectuer**. Un groupe de travail a été constitué à ce sujet et devra consulter les organisations syndicales.



2. Les crédits de fonctionnement sont en forte progression

L'abondement des **crédits de fonctionnement** des services augmente de **16 %** c'est-à-dire de 68 MF : 62 MF sont des crédits déconcentrés consacrés aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, 6 MF iront au Centre national de formation et d'études de la protection judiciaire de la jeunesse. De plus, 34 MF seront destinés à la formation des personnels.

¹ Décret n° 99-412 du 26 mai 1999 fixant des modalités exceptionnelles de recrutement d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse.

² Les accords cadre signés avec le secteur habilité il y a deux ans devront être révisés à la baisse, ce secteur ayant des difficultés pour financer les 20 % de la rémunération des emplois jeunes restant à sa charge.

Les crédits de fonctionnement permettront la poursuite de l'**informatisation** des services de la protection judiciaire de la jeunesse. Il s'agit, au niveau national, de l'extension dans les structures d'accueil des jeunes du logiciel de régies d'avances (COBRA), et au niveau déconcentré du passage à l'an 2000 des logiciels de suivi de l'activité des structures d'accueil et de tableaux de bord (logiciel GAME), ainsi que de l'informatique pédagogique. Actuellement, le faible niveau des effectifs et le fort taux de sous-traitance freinent la mise en place des nouvelles technologies.

3. Les crédits de subventions (titre IV) : développer les activités pour les mineurs

5 MF de moyens nouveaux seront consacrés au développement des activités pour les mineurs. La protection judiciaire de la jeunesse doit en effet préparer les jeunes à entrer dans les dispositifs de droit commun en proposant systématiquement des activités de jour dans le cadre de la prise en charge éducative.

4. Les crédits d'investissement (titre V) : création de nouveaux hébergements et rénovation des anciens.

Les crédits de paiement en investissement s'élèveront à 50 MF pour les mesures nouvelles. Le programme d'équipement 2000 de la protection judiciaire de la jeunesse prévoit la création de deux hébergements et de trois centres de placement immédiat ainsi que la poursuite de la rénovation et l'adaptation d'établissements anciens à Paris, dans les départements du Nord, Pas de Calais, Rhône, Bouches-du-Rhône.

C. LE CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES CRÉDITS

L'année dernière, sur proposition de votre commission des Lois, le Sénat avait adopté à l'unanimité les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, alors en augmentation de 6,42 %. L'autorisation parlementaire a donné lieu à une exécution budgétaire tout à fait satisfaisante en 1999.

¹ La loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale permet l'emploi des agents de justice, recrutés sur contrats de droit public. Ce dispositif est détaillé dans le décret n° 99-916 du 27 octobre 1999.

1. La fin des gels de crédits

Dans le précédent avis budgétaire, votre rapporteur regrettait la persistance des mesures de régulation budgétaire pour l'exercice 1997, tout en soulignant le faible taux de modification en cours de gestion et l'augmentation du taux de consommation des crédits (compte tenu des gels et annulations de crédits et des reports de crédits à la gestion suivante).

2. L'exécution de la loi de programme pour la Justice

La loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 relative à la Justice est complètement exécutée en ce qui concerne la création d'**emplois** de la protection judiciaire de la jeunesse, celles-ci étant même supérieures aux engagements de la loi de programme.

Cependant, le **taux de consommation des crédits d'équipement** (dépenses en capital) était de 97 % en autorisation de programme au 3 février 1999 et **54 % seulement en crédits de paiement**¹.

De janvier 1995 à juin 1999, en terme d'investissement, 243 places d'hébergement collectif ont été programmées. Seules 115 ont été livrées au 30 juin 1999², soit un **taux d'exécution de 47,3 % seulement**.

Considérant que **la moitié des crédits d'équipement sont destinés à l'adaptation des structures d'hébergement existantes**, à la mise en sécurité ou à l'adaptation des locaux, l'effort budgétaire réellement consacré aux créations nettes doit être relativisé.

¹ Source : rapport sur l'exécution en 1998 de la loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995, présenté en application de l'article 6 de cette loi, en avril 1999. Pour l'ensemble du ministère, le taux de consommation des crédits d'équipement s'établit à 65 % (rapport entre les dépenses en capital et les crédits ouverts).

² 18 autres places devraient être installées d'ici la fin 1999.

II. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES PAR LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

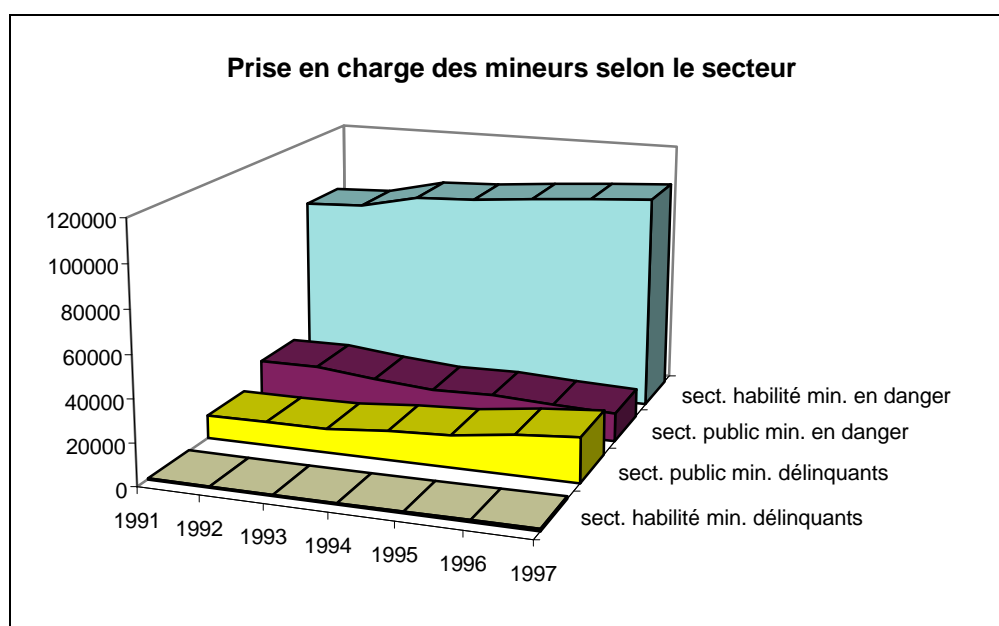
A. LES MODALITÉS DE PRISE EN CHARGE

1. Répartition entre les secteurs

Tous secteurs confondus, plus de **140.000 jeunes** sont pris en charge en permanence dans le cadre de la protection judiciaire de la jeunesse. En outre, près de 80.000 jeunes ou familles sont l'objet d'une investigation en vue d'une décision de justice. Compte tenu des entrées et sorties intervenues en cours d'année, **près de 250.000 jeunes ont été suivis au cours de l'année 1997** par ces services.

Le secteur habilité assure près des trois quarts des prises en charge et près de 95 % des mesures de placement. Il réalise l'essentiel de son activité en assistance éducative.

Le secteur public est avant tout orienté vers le public prioritaire : les mineurs délinquants. Il prend en charge les mesures en milieu ouvert au pénal (contrôle judiciaire, liberté surveillée, travaux d'intérêt général, SME, réparation...), mesures qui relèvent de sa compétence exclusive (hormis le cas de la réparation).



2. Les types de prise en charge

La **circulaire d'orientation relative à la protection judiciaire de la jeunesse en date du 24 février 1999** a pour premier objectif de renouveler les méthodes d'action éducative pour mettre en place un encadrement soutenu auprès des mineurs.

L'hébergement ou placement, collectif ou individualisé, est mis en œuvre sur mandat judiciaire, dans des foyers ou centres d'action éducative.

Les **centres de jour**, propres au secteur public, reçoivent en priorité les jeunes sous protection judiciaire ; ils visent à apporter une formation ou un apprentissage élémentaire, à la réintégration dans les dispositifs de droit commun ou à la formation professionnelle.

Le suivi pénal en milieu ouvert s'adresse en particulier aux jeunes délinquants suivis au titre d'une mesure provisoire (contrôle judiciaire, liberté surveillée préjudicielle) ou définitive (sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général, liberté surveillée...).

L'action éducative en milieu ouvert (AEMO) s'adresse, quant à elle, aux mineurs en danger. Elle accompagne obligatoirement un placement familial confié au secteur habilité.

Le milieu ouvert représente près de 75 % des prises en charge dans le secteur habilité et 88 % dans le secteur public.

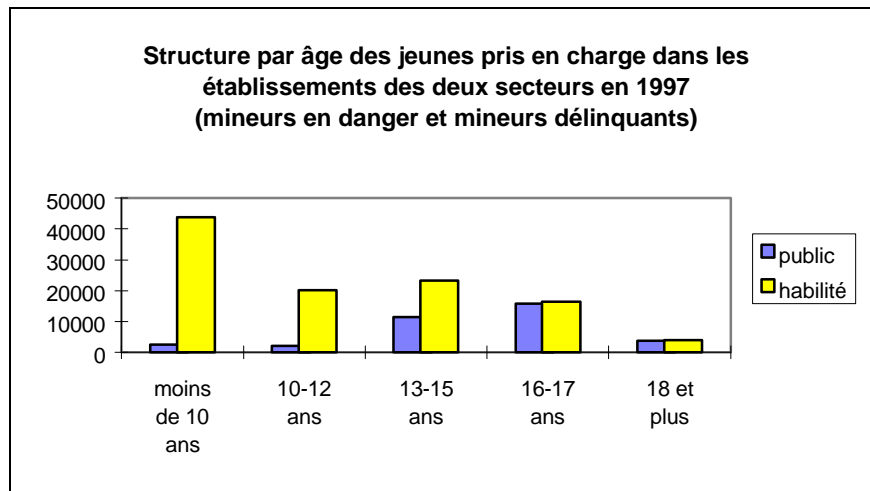
B. LES MINEURS SUIVIS SONT DE PLUS EN PLUS JEUNES ET PRÉSENTENT DES HANDICAPS SOCIAUX IMPORTANTS

Une enquête conduite en 1998 auprès d'un échantillon de près de 1.000 **jeunes âgés de 14 à 18 ans** et pris en charge dans les centres de jour du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse a montré qu'un jeune sur deux de moins de 16 ans n'était plus scolarisé dans un établissement de l'Education nationale, que les jeunes avaient un **niveau moyen proche du CM1, c'est-à-dire celui d'enfants de 8 ans, 30 % ne sachant ni lire, ni écrire, ni compter.**

La répartition par tranche d'âge des jeunes pris en charge montre le **rajeunissement significatif de la population suivie**, en particulier la très forte proportion des enfants de moins de 10 ans¹, qui représentent 40 % des jeunes

¹ Le secteur habilité prend en charge 44.000 mineurs de moins de dix ans, contre 2.600 dans le secteur public.

pris en charge par le secteur habilité contre 7 % dans le public, et sont suivis à 95 % dans le cadre de l'assistance éducative.



Les 13-18 ans représentent 40 % du total des jeunes pris en charge. Ils se répartissent en quatre cinquièmes de mineurs en danger et un cinquième de mineurs délinquants.

80 % de sexe masculin et à 80 % âgés de moins de 18 ans. Le secteur habilité ne prend en charge que 3,8 % des

Enfin, **une étude réalisée en 1998 par l'institut national de la santé**¹ (INSERM) met en évidence l'échec scolaire et la

suivi de 21 ans et suivis

Elle souligne que **la violence fait partie de la vie quotidienne des jeunes de la protection judiciaire de la jeunesse** violentes (racket, vol, bagarres...), ou les violences subies, physiques ou sexuelles.

filles

ayant récidivé ; 41 % des garçons et 55 % des filles ont été victimes de violence ; la violence constitue un comportement d'éviction pour un quart des garçons et

Votre commission des Lois estime que la protection physique et

Comme votre rapporteur l'indiquait déjà l'année dernière, « l'ampleur de la tâche fait que le secteur habilité ne prend en charge que 3,8 % des jeunes pris en charge. Elle souligne, concernant les aspects strictement sanitaires, l'étude épidémiologique sur l'état de santé des jeunes suivis par la protection judiciaire de la jeunesse

en particulier dans le cas des mineurs retirés de leur milieu actuel en raison des dangers encourus. Dès lors, les chiffres publiés dans cette étude de l'INSERM lui paraissent inquiétants. A titre d'exemple, **il ne paraît pas acceptable qu'un quart des garçons et un sixième des filles aient eu au moins trois accidents dans l'année écoulée.**

III. LA DIFFICULTÉ D'APPORTER UNE RÉPONSE JUDICIAIRE SYSTÉMATIQUE, RAPIDE ET EFFICACE AUX FAITS DE DÉLINQUANCE

A. LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE AUGMENTE

En 1998, le nombre des mineurs entre 13 et 18 ans impliqués dans des crimes ou délits constatés par les services de police ou les unités de gendarmerie s'est **accru de 11,2 %** par rapport à 1997, pour atteindre 172.000.

La part des mineurs dans le total des personnes mises en cause est passée de 17,9 % en 1996 à **21,8 % en 1998**. Elle varie fortement en fonction de la nature de l'infraction. A titre d'exemple, les mineurs représentent 34 % des personnes mises en cause pour faits de délinquance de voie publique (vol à main armée, vol de voiture, cambriolage, vol avec violence, vol à la roulotte, dégradation ou destruction de biens...).

L'amélioration du taux d'élucidation des actes de délinquance de voie publique constitue l'une des priorités annoncées lors des Conseils de sécurité intérieure des 8 juin 1998 et 27 janvier 1999, ainsi que la création de brigades de mineurs de la police et de brigades de gendarmerie de prévention de la délinquance juvénile.

B. APPORTER UNE RÉPONSE SYSTÉMATIQUE AUX ACTES DE DÉLINQUANCE

L'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante édicte un principe de responsabilité pénale atténuée pour les mineurs, graduée selon l'âge de l'auteur de l'infraction, la priorité étant donnée à l'éducation des mineurs et à la **recherche d'une dimension éducative dans toute sanction.**

L'activité des juridictions pour les mineurs en 1998 fait apparaître que, sans tenir compte des alternatives aux poursuites, **l'institution judiciaire**

a augmenté sa capacité de réponse de 10 % par rapport à 1997 et de 35 % par rapport à 1995.

L'activité des parquets mineurs : le développement du

En 1997, 123.000 plaintes, procès-verbaux et dénonciations ont été
soit une augmentation de **33**
Près de la moitié (59.300) ont été classés sans suite,
11.800 requêtes ont été
adressées aux juges des enfants et 5.400
cadre d'une information.

Le ¹ revêt une
: il apporte rapidement des
repères et des limites et favorise la mise en place précoce d'une action
officier de police judiciaire aux fins de mise en examen ou aux fins de
jugement est très largement utilisée, il n'en va pas de même pour la procédure
souvent remplis.

Entre la décision de ne pas poursuivre («
poursuite pénale existe une place pour la «
« **alternatives aux poursuites** », introduites par la loi 99-515 du
juin 1999 renforçant

La **circulaire de politique pénale** juillet 1998 indique les
poursuites : le mineur est , les faits sont qualifiables
pénalement, la participation du mineur est suffisamment établie, l'intervention
caractérisée.

Les mesures suivantes peuvent être ordonnées

- un simple délivré par un service de police ou de
gendarmerie et notifié au mineur

- un effectué par le substitut spécialement chargé des
affaires de mineurs ou par le ; les

¹ Mis en place depuis 1990, il repose sur deux principes : toute affaire élucidée doit faire l'objet d'un compte rendu téléphonique au parquet de la part du service enquêteur ; toute affaire dont il a été rendu compte fait l'objet d'un traitement judiciaire immédiat.

délégués du procureur étaient au nombre de 293 au 1^{er} juillet fin 1999, dont 91 spécialisés dans les affaires de mineurs.

- un **classement sous condition** (appelé aussi sursis à poursuite) subordonné au respect de certaines obligations ;

- une mesure de réparation. En 1998, **7.500 mesures de réparation** ont été effectuées par les mineurs délinquants, le seuil des 10.000 mesures devant être atteint en 1999. Le secteur associatif est habilité pour la mesure de réparation depuis 1995.

Les parents sont systématiquement convoqués lors de ce type de mesures.

2. L'activité des juges et tribunaux pour enfants est en forte augmentation

a) L'activité des juges d'instruction

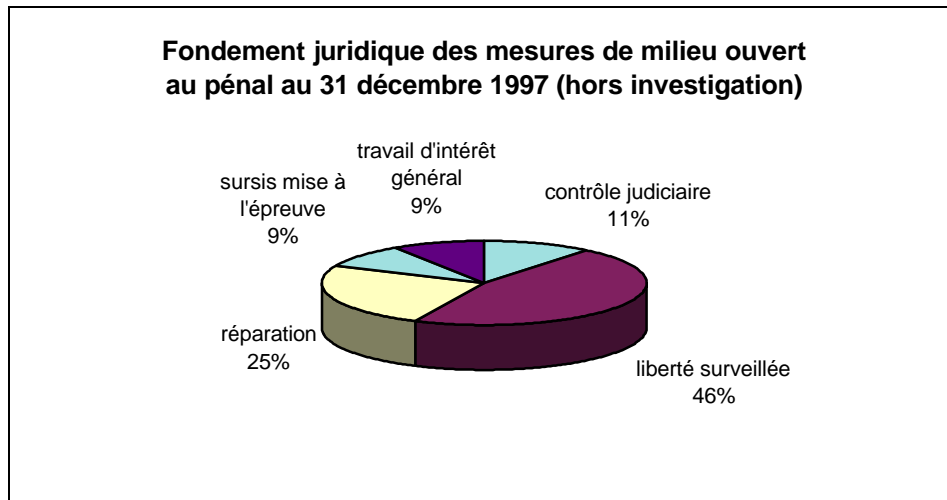
En 1997, sur 4.200 dossiers transmis au juge ou au tribunal pour enfants, les juges d'instruction ont placé sous contrôle judiciaire 1.900 mineurs et placé en détention provisoire 1.300 mineurs. La durée moyenne de l'instruction est de 14 mois.

b) L'activité pénale des juges et tribunaux pour enfants

En 1997, les décisions prononcées par les juges des enfants et les tribunaux pour enfants se répartissent en 150.000 décisions d'assistance éducative, **46.800 décisions pénales** (dont 25.600 jugements en chambre du conseil - audience au cabinet - et 21.200 jugements en audience de tribunal), 9.200 décisions de protection judiciaire des jeunes majeurs et 27.200 tutelles aux prestations sociales.

Votre rapporteur s'inquiète de l'importance des mesures en attente d'exécution. A titre d'exemple, **en 1998, le nombre de mesures de suivi en milieu ouvert en attente d'exécution¹ était de 5.400** dont 48 % dans le secteur public. La durée d'attente avant le début d'exécution des mesures prononcées atteint trois à six mois pour un tiers d'entre elles. En termes de proportion, dans le secteur public, 7,7 % des mesures de suivi en milieu ouvert sont en attente d'exécution.

¹ Est considérée comme une mesure en attente d'exécution toute mesure qui n'a pas reçu de début d'application plus de deux semaines après la décision du juge.



c) Activité civile des juges des enfants

En 1997, 35.200 mesures d'investigation ont été ordonnées, 72.000 ordonnances et jugements d'action éducative en milieu ouvert ont concerné 122.000 jeunes et 77.800 ordonnances et jugements de placement ont concerné 111.000 jeunes.

Les **investigations** confiées à la protection judiciaire de la jeunesse sont au nombre de trois : les recueils de renseignements socio-éducatifs (obligatoires avant l'incarcération d'un mineur), les enquêtes sociales et les mesures d'investigation et d'orientation éducative (IOE) réalisées au moins par un éducateur et un psychologue. Elles sont réalisées notamment par les **services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT)**.

3. La défense des mineurs devant les juridictions

Les crédits de l'**aide juridictionnelle** ont augmenté de 22 % de 1997 à 1998 pour le contentieux civil devant les tribunaux pour enfants (assistance éducative) et de 14,7 % en matière pénale.

Votre rapporteur s'inquiète des conditions dans lesquelles les mineurs ont accès à l'assistance d'un avocat, en particulier pour les avocats spécialisés.

Les **difficultés d'indemnisation rencontrées par les avocats** ne sont pas acceptables. Elles semblent liées au développement des réponses judiciaires apportées par le parquet sans intervention du juge et en l'absence de commission d'office de l'avocat. Or, les avocats, qui consacrent autant de temps aux procédures dites d'alternatives aux poursuites qu'aux procédures pénales traditionnelles, méritent une juste indemnisation pour ce travail.

C. LE SUIVI DES MINEURS INCARCÉRÉS

Lorsqu'un mineur est écroué, les services de la protection judiciaire de la jeunesse gardent une mission de suivi, en particulier dans le cadre des **commissions de suivi d'incarcération des mineurs**.

Après quelques années de stabilisation, le nombre de mineurs incarcérés tend à augmenter depuis 1997. Au 1^{er} janvier 1999, 714 mineurs étaient détenus. Le nombre de mineurs en cours de détention rapporté au nombre de mises à l'écrou (environ 4.000 par an) fait apparaître un **très fort taux de rotation**, ce qui signifie que la durée de la détention est courte : un peu plus de deux mois en moyenne.

89% des détenus ont plus de 16 ans. 95,5 % des détenus sont des garçons. La **proportion de détention provisoire, 77,5 % en 1999**, est sensiblement plus élevée que la proportion observée pour l'ensemble de la population des détenus (39 %). Cette différence s'explique par deux phénomènes : d'une part, les mineurs condamnés à une peine d'emprisonnement ferme et qui atteignent l'âge de la majorité sortent des statistiques mineurs ; d'autre part, s'agissant de mineurs, les alternatives à l'emprisonnement ferme sont recherchées.

Le **travail d'intérêt général (TIG)**, introduit par la loi du 10 juin 1983, peut constituer une alternative aux courtes peines d'emprisonnement. En 1997, parmi les condamnations délictuelles, 12.500 peines alternatives de travail d'intérêt général ont été prononcées, ainsi que **12.300 peines d'emprisonnement avec sursis total assorties d'un TIG**.

Il existe actuellement **53 lieux d'incarcération pour mineurs**. Votre commission des Lois estime important d'adapter les conditions d'incarcération des mineurs et de développer des structures qui leur soient réservées. Elle prend acte de l'engagement de la Chancellerie de définir une méthodologie de prise en charge des mineurs incarcérés, de réfléchir au régime juridique d'incarcération des mineurs et de **revoir la carte pénitentiaire des établissements habilités à recevoir des mineurs**¹.

¹ M. Georges Othily, rapporteur pour avis des crédits de l'administration pénitentiaire, au nom de votre commission des Lois, a visité quatre établissements pénitentiaires au cours de l'année écoulée. Il a constaté en particulier la situation très préoccupante du centre de jeunes détenus de Fleury Mérogis et souligné l'urgence de la rénovation des établissements pénitentiaires.

IV. LES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

A. LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE

Votre rapporteur s'inquiète de **l'inefficacité du dispositif de prévention de la délinquance juvénile**, en termes d'infractions constatées et davantage encore au regard du sentiment d'insécurité éprouvé par nos concitoyens. La multiplication des actions menées est impuissante à enrayer la progression de la violence et sa banalisation.

Il semblerait que les actions de prévention ne rencontrent pas le public qu'elles sont censées atteindre, à savoir les mineurs en difficulté et les jeunes en voie de désocialisation.

La mise en place d'une véritable politique de prévention ne peut reposer sur les seuls services de la protection judiciaire de la jeunesse, dont ce n'est pas la mission première. La prévention doit produire ses effets avant que la protection judiciaire de la jeunesse n'ait à apporter une réponse judiciaire aux faits de délinquance. Le Gouvernement entend donc davantage impliquer l'ensemble des acteurs et en coordonner l'action.

1. La contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales

Votre rapporteur regrette la tentation du Gouvernement de faire peser sur les collectivités locales la charge financière de la sécurité et de la justice de proximité, alors que la justice constitue une mission régaliennne de l'Etat. Toutefois, les exécutifs locaux, confrontés à l'insécurité croissante, qui tentent d'apporter des solutions à l'échelon local, demandent, dans le respect de leurs compétences, **la définition d'un partenariat équilibré avec le service public de la Justice.**

a) *Les contrats locaux de sécurité (CLS)*

Les **contrats locaux de sécurité**, définis par la circulaire interministérielle du 28 octobre 1997 et mis en place par celle du 7 juin 1999, mobilisent tous les partenaires publics et acteurs sociaux dans la mise en œuvre au niveau local d'un dispositif préventif et répressif de lutte contre l'insécurité, comprenant un **diagnostic local de sécurité.**

Pour l'autorité judiciaire, c'est le procureur de la République qui est signataire du contrat. Les juges des enfants et les services de la protection judiciaire de la jeunesse sont souvent associés à l'élaboration des CLS.

b) Les communes : les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) et politique de la ville

La circulaire du 15 juillet 1998 relative à la politique pénale en matière de délinquance des mineurs rappelle aux juridictions ainsi qu'aux services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse l'intérêt d'associer les collectivités locales à sa mise en œuvre.

Les conseils communaux de prévention de la délinquance, créés en 1983, pourraient être rebaptisés conseils locaux de prévention et de sûreté, afin de tenir compte de leur articulation avec les contrats locaux de sécurité.

c) Les conseils généraux : l'aide sociale à l'enfance et les conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD)

Le président du conseil général est chargé de l'**aide sociale à l'enfance** (ASE) depuis les lois de décentralisation. La protection administrative de l'enfance tend à prévenir la maltraitance (enfants en danger) mais aussi la délinquance, par exemple dans le cadre des observatoires de l'enfance et de l'adolescence.

Une quinzaine de départements ont engagé depuis mars 1999 un travail de **diagnostic et d'évaluation** en matière de signalement des faits de délinquance et de coordination entre les partenaires chargés de la protection de l'enfance.

d) Les régions : la préparation des contrats de plan Etat-régions

21 régions ont inscrit un « volet justice » dans leur projet de contrat. La protection judiciaire de la jeunesse est associée à la préparation des contrats de plan État régions à deux titres, le développement des structures d'accueil de jour des mineurs et l'amélioration de leur prise en charge par la formation et l'insertion professionnelle.

2. Le partenariat avec l'Éducation nationale

La rescolorisation des mineurs est une des priorités pour agir sur l'environnement des mineurs en danger et des mineurs délinquants. Le Gouvernement a prévu la création de **250 classes relais**. 130 fonctionnaient au 30 juin 1999. Une programmation des lieux d'implantation a été engagée conjointement par la direction de l'enseignement scolaire et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse en mai 1999.

3. Les maisons de justice et du droit

La loi n° 98-1168 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits permet la création de maisons de justice et du droit, pour assurer une **présence judiciaire de proximité**, concourir à la **prévention de la délinquance**, aider les victimes et améliorer l'accès au droit. La participation de la protection judiciaire de la jeunesse dans toutes les maisons de justice et du droit doit être saluée.

B. LE CONTRÔLE DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ

Les établissements et services du secteur associatif doivent demander une « habilitation justice », délivrée par le préfet à la suite de l'instruction menée par les directions régionales de la protection judiciaire de la jeunesse, qui assurent ensuite leur **contrôle pédagogique, administratif et financier**.

Or, les 1.084 établissements et services du secteur associatif habilité, gérés par 430 associations, présentent une extrême diversité. Si le travail remarquable de ces associations « habilitées justice » doit être salué, il n'en reste pas moins que certains partenaires du secteur privé ont pu, par leur comportement inacceptable à l'égard des mineurs dont ils avaient la responsabilité, porter préjudice au crédit du secteur associatif.

Votre rapporteur insiste donc sur **l'importance d'un contrôle renforcé du secteur habilité, si besoin au moyen d'une inspection générale** des établissements gérés par le secteur associatif. Il se félicite du renforcement des effectifs des directions régionales de la protection judiciaire de la jeunesse dans cet objectif et souligne que le retrait de « l'habilitation justice » ne doit pas se limiter aux cas de maltraitance mais inclure les associations dont le projet pédagogique est insuffisant.

C. RENFORCER ET DIVERSIFIER LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS

La **circulaire du 24 février 1999** définit de nouvelles orientations pour la protection judiciaire de la jeunesse. Deux objectifs sont prioritaires :

- un **accompagnement éducatif intensif** : la présence des éducateurs auprès des jeunes sera renforcée, ainsi que la socialisation, s'appuyant sur des actions de scolarisation, sur la formation professionnelle ou l'organisation de séjours de rupture ;

- la **continuité de l'action éducative** : il s'agit d'éviter toute rupture dans la prise en charge du mineur.

1. L'accueil d'urgence est encore très insuffisant

En juillet 1998, les services territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse ont été chargés de mettre en place, dans les départements prioritaires, une **cellule de coordination de l'accueil d'urgence** associant juridictions, secteur public, secteur associatif habilité et aide sociale à l'enfance. Une permanence d'accueil serait ainsi assurée pour tous les mineurs déferés au tribunal.

En juillet 1999, **seuls neuf départements** disposaient d'une cellule d'accueil d'urgence. Il ne paraît pas souhaitable qu'en l'absence de structure d'accueil d'urgence, un mineur délinquant appréhendé par les forces de l'ordre soit remis dans son milieu actuel, au risque de générer un sentiment d'impunité.

2. Le placement des mineurs délinquants : centres de placement immédiat (CPI) et centres éducatifs renforcés (CER)

Le Gouvernement a annoncé en janvier 1999 la création de **50 centres de placement immédiat** d'ici 2001 (soit une capacité d'accueil total de 900 places), dont 15 d'ici fin 1999¹, chargés d'assurer l'accueil immédiat des mineurs, un bilan d'orientation et un encadrement strict visant à prévenir les fugues. Les centres de placement immédiat s'adressent aux mineurs délinquants pour lesquels un éloignement immédiat de leur lieu de vie a été décidé par le juge, pour une période brève, avec une prise en charge éducative renforcée jour et nuit.

L'année dernière, votre rapporteur indiquait que la création des « dispositifs éducatifs renforcés » poursuivait l'expérience des « unités à encadrement éducatif renforcé » (UEER) installées en 1996 et mises en sommeil en septembre 1997.

En janvier 1999, le Gouvernement a décidé de **porter à 100 le nombre de « centres éducatifs renforcés »** créés au cours des deux prochaines années. Les centres éducatifs renforcés visent à accueillir les quelque 500 ou 600 jeunes multirécidivistes pour lesquels un séjour de rupture de quelques mois est nécessaire. Le cahier des charges établi prévoit une individualisation des prises en charge, le nombre de mineurs accueillis s'élevant de cinq à huit, pour une durée de trois à six mois. Le CER emploie **un encadrant pour un jeune**.

¹ Sur les quinze prévus, la plupart résultent de la transformation de structures existantes, seules trois sont des créations nettes. Il semblerait qu'une certaine précipitation soit à regretter dans la mise en place des centres de placement immédiat, au détriment des foyers d'urgence existants.

Au 1^{er} juillet 1999, 16 centres étaient en service et 6 ouvraient à l'automne 1999. Le coût annuel d'un centre éducatif renforcé dans le secteur public s'élève à 2,13 millions de francs.

D. LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE

Le Conseil de sécurité intérieure du 8 juin 1998 a défini **26 départements prioritaires** dits départements « très sensibles ».¹ La Chancellerie développe un modèle statistique permettant d'affecter les moyens aux localisations prioritaires. Les **critères de répartition** des emplois nouveaux seront le taux d'urbanisation, le pourcentage de mineurs, le taux d'accroissement de la population, le taux de chômage, en particulier des jeunes de moins de 25 ans, le retard scolaire, le pourcentage de mineurs délinquants parmi les mineurs, enfin l'activité judiciaire dans le département.

L'année dernière, votre rapporteur faisait savoir que 55 % des moyens de fonctionnement étaient déjà affectés aux 26 départements prioritaires, la proportion atteignant les deux tiers pour les mesures nouvelles. Cependant, il ajoutait que la modestie relative des moyens nouveaux (150 créations d'emplois en 1999 sur un stock de 5.900 soit 2,5 %) ne permettait d'envisager un rééquilibrage entre départements qu'à moyen terme.

Pour 2000, la protection judiciaire de la jeunesse réservera 75 % des moyens nouveaux aux départements prioritaires.

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble des observations qu'elle a formulées, votre commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la Justice consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse.

¹ *Alpes Maritimes, Bouches du Rhône, Drôme, Eure et Loir, Haute Garonne, Gironde, Hérault, Isère, Loire, Loire Atlantique, Nord, Oise, Pas de Calais, Bas Rhin, Haut Rhin, Rhône, Seine Maritime, Seine et Marne, Yvelines, Var, Vaucluse, Essonne, Hauts de Seine, Seine Saint Denis, Val de Marne, Val d'Oise.*