

N° 91

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

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 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

JUSTICE :

PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par M. Michel RUFIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, Charles Jolibois, Robert Pagès, vice-présidents ; Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, Paul Masson, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Lucien Lanier, Guy Lèguevaques, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 31) (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	4
I. L'ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	5
II. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : UNE ADMINISTRATION EN MUTATION	6
A. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE RÉPONSE ÉDUCATIVE	6
1. <i>Une réponse plus précoce : la loi n° 96-585 du 1er juillet 1996</i>	6
2. <i>Une réponse plus diversifiée : les unités à encadrement éducatif renforcé</i>	8
3. <i>Une réponse plus systématique</i>	9
B. LES MOYENS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	10
1. <i>Les moyens en personnels</i>	10
a) <i>L'évolution quantitative</i>	10
1.- <i>Les juges des enfants</i>	10
2.- <i>Les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse</i>	10
b) <i>L'évolution qualitative</i>	11
2. <i>Le renforcement des capacités de prise en charge</i>	12

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 27 novembre 1996 sous la présidence de M. Pierre Fauchon, vice-président, la commission des Lois a procédé, sur le rapport de M. Michel Rufin, à l'examen pour avis des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997, dont la commission des Finances est saisie au fond.

Après avoir indiqué que les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse progresseraient en 1997 de 1,47 % par rapport à la loi de finances pour 1996, atteignant 2,5 milliards de francs, M. Michel Rufin a qualifié ce budget de « budget de mutation ».

Il a ainsi souligné l'évolution de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse, marquée par une augmentation continue du nombre de jeunes pris en charge (+ 3,6 % en 1995) et ce alors même que la crise de la famille et celle du système scolaire, auxiliaires traditionnels de cette administration, risquait de rendre sa tâche plus compliquée.

Il a ensuite présenté les efforts du ministère de la justice pour prendre en compte cette évolution, insistant notamment sur la recherche d'une meilleure réponse éducative à la délinquance juvénile et sur les mesures prises en faveur des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse. Sur ce dernier point, il a évoqué la création de 60 emplois nets en 1997 ainsi que des mesures en faveur des personnes affectées dans les unités à encadrement éducatif renforcé et des directeurs.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

Mesdames, Messieurs,

Après l'importante progression des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse réalisée par la loi de finances pour 1996 (+ 5,5 %), l'augmentation de 1,47 % prévue par le projet de loi de finances pour 1997 peut paraître à première vue modeste.

Elle n'en manifeste pas moins l'attention attachée par le Gouvernement à cette administration, dans un contexte où chaque département ministériel est appelé à contribuer à l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

Avec 2,5 milliards de francs, le budget de la protection judiciaire de la jeunesse représentera en 1997 10,46 % de l'ensemble du budget du ministère de la justice, contre 10,50 % en 1996.

Au-delà de cette analyse purement budgétaire, c'est au travail et à l'organisation même de la protection judiciaire de la jeunesse qu'il convient de s'attacher. L'année 1996 aura en effet constitué une année de mutations marquées par des réformes décidées par le Parlement (loi du 1er juillet 1996 portant réforme de l'ordonnance du 2 février 1945) ou par le Gouvernement (création des unités à encadrement éducatif renforcé, réforme du statut des corps de direction...).

Votre rapporteur pour avis a d'ailleurs pu mesurer cette évolution à l'occasion de la mission qu'il a menée, à la demande de M. le Premier ministre, au cours du premier semestre. Cette mission - qui a donné lieu à un rapport publié à la Documentation française - l'a en effet conduit à rencontrer près d'une centaine de personnes (représentants des éducateurs, des magistrats, avocats, directeurs de la protection judiciaire de la jeunesse, psychologues...) dans le cadre de multiples déplacements et auditions.

Le projet de budget de la protection judiciaire de la jeunesse pour 1997 doit être remis dans ce contexte d'évolution de l'activité (I) et de l'organisation de cette administration (II).

I. L'ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

L'activité de la protection judiciaire de la jeunesse, mesurée par le nombre de jeunes pris en charge au 31 décembre, est en constante progression depuis plusieurs années : 124.457 en 1991, 125.538 en 1992, 129.864 en 1993 et 131.086 en 1994. Les données relatives à l'année 1995 confirment cette tendance : 135 775 jeunes, soit une augmentation de 3,6 % par rapport au 31 décembre 1994.

Au-delà de ce constat purement quantitatif, l'analyse de l'évolution qualitative de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse met en évidence deux tendances qui ont suscité des inquiétudes chez les personnes entendues par votre rapporteur pour avis :

- tout d'abord, la part croissante prise par le secteur habilité qui, avec 103.450 jeunes pris en charge au 31 décembre 1995 (contre 92.620 en 1992) assure aujourd'hui 76,2 % de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse (contre 73,5 % en 1991) ; on observera toutefois que, sur ce point, l'année 1995 aura marqué une légère inversion de la tendance puisque le secteur habilité assurait 76,7 % en 1994 ; il convient cependant d'attendre pour s'assurer du caractère structurel ou conjoncturel de cette évolution.

- ensuite, et surtout, un déplacement de l'intervention de la protection judiciaire de la jeunesse de l'assistance éducative vers le pénal, que retrace le tableau ci-après pour le secteur public (le secteur habilité n'intervenant pas au pénal, sauf pour les mesures de réparation) :

**Effectifs pris en charge par le secteur public
au 31 décembre**

	1992	1993	1994	1995
Délinquants	11.054 (33,6 %)	11.380 (37,4 %)	13.803 (45,4 %)	15.282 (47,3 %)
Mineurs en danger	20.699 (62,9 %)	17.785 (58,4 %)	15.484 (50,9 %)	15.910 (49,2 %)
Jeunes majeurs	1.165 (3,5 %)	1.294 (4,2 %)	1.143 (3,8 %)	1.133 (3,5 %)
Ensemble	32.918 (100 %)	30.459 (100 %)	30.430 (100 %)	32.325 (100 %)

On observera cependant que, tous secteurs confondus, la part du pénal parmi l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse connaît certes

une augmentation mais qu'il convient de relativiser, comme le démontre le tableau ci-après :

**Situation juridique des jeunes pris en charge au 31 décembre
(secteurs public et habilité)**

	1992	1993	1994
Délinquants	11.359 (9 %)	11.696 (9 %)	14.176 (10,8 %)
Mineurs en danger	109.607 (87,3 %)	113.060 (87,1 %)	111.908 (85,4 %)
Jeunes majeurs	4.572 (3,6 %)	5.108 (3,9 %)	5.002 (3,8 %)

Par ailleurs, la réponse apportée à la délinquance des jeunes prend de plus en plus souvent la forme d'une mesure de réparation pénale dont chacun s'accorde à reconnaître l'utilité tant pour la réinsertion du délinquant que pour la réparation du dommage subi par la victime : 4.653 mesures exécutées en 1995 (contre 3.750 en 1994) dont 4.118 assurées par le secteur public.

Il convient également de souligner la progression de 54 % des peines de travail d'intérêt général effectuées par des mineurs (par hypothèse de plus de seize ans) : 1.578 en 1995 contre 1.023 en 1994.

II. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : UNE ADMINISTRATION EN MUTATION

La protection judiciaire de la jeunesse connaît actuellement une mutation qui se retrouve notamment au niveau de la recherche d'une amélioration de la réponse éducative aux problèmes de la délinquance juvénile et de l'enfance en danger et au niveau de ses moyens.

A. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE RÉPONSE ÉDUCATIVE

1. Une réponse plus précoce : la loi n° 96-585 du 1er juillet 1996

La loi du 8 février 1995 avait diversifié les mesures éducatives que peut ordonner le juge des enfants en audience de cabinet en lui permettant de prononcer notamment des mesures de placement ou de mise sous protection judiciaire. Elle avait par ailleurs expressément permis le recours à la

procédure de convocation par officier de police judiciaire qui existait auparavant pour les majeurs.

La loi n° 96-585 du 1er juillet 1996 a apporté trois nouvelles modifications à l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante destinées à permettre une réponse judiciaire plus rapide à la délinquance juvénile :

- **La convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement**, permettant au procureur de la République de faire traduire directement devant le juge des enfants un mineur contre lequel il existe des charges suffisantes d'avoir commis un délit. Le juge ainsi saisi peut se prononcer rapidement sur la culpabilité. Il peut également prononcer en même temps un rappel à la loi (dispense de peine, admonestation, remise aux parents ou mesure de réparation) à condition de disposer d'informations suffisantes sur la personnalité du mineur et sur les moyens appropriés à sa rééducation. A défaut de disposer de ces renseignements, ou s'il envisage de prononcer une mesure autre qu'un simple rappel à la loi, le juge des enfants doit renvoyer l'affaire à une audience ultérieure qui intervient dans les six mois ;

- **la comparution à délai rapproché**, permettant au procureur de la République de demander au juge des enfants de renvoyer un mineur, ayant fait l'objet de procédures antérieures, devant la juridiction de jugement dans un délai compris entre un et trois mois. En cas de refus du juge des enfants de donner suite à cette demande, celui-ci prend une ordonnance motivée susceptible d'appel, à l'initiative du procureur de la République. Cet appel est porté devant le président de la chambre spéciale des mineurs de la cour d'appel.

- **l'assouplissement du recours à l'ajournement du prononcé de la peine devant le tribunal pour enfants**. A la suite d'un amendement de votre commission des Lois, il a été décidé de permettre le recours à cette procédure lorsque « *les perspectives d'évolution de la personnalité du mineur le justifient* ». Le tribunal pour enfants peut donc se prononcer rapidement sur la culpabilité du mineur tout en s'accordant un délai de réflexion sur la sanction sans avoir à démontrer -comme il devait le faire jusqu'à présent- que le reclassement du coupable est en voie d'être acquis, que le dommage causé est en voie d'être réparé et que le trouble résultant de l'infraction est sur le point de cesser.

2. Une réponse plus diversifiée : les unités à encadrement éducatif renforcé

La loi du 1er juillet 1996 s'inscrit dans le cadre des dispositions du pacte de relance pour la ville dont l'un des axes principaux réside dans la diversification des réponses éducatives. La création des 50 unités à encadrement éducatif renforcé (UEER) participe de ce souci parfois présentées comme le « chaînon manquant » entre le foyer classique et la prison, ces unités sont destinées à accueillir chacune cinq mineurs en grande difficulté pris en charge par autant d'éducateurs. Lors de la journée d'auditions organisée par votre commission des Lois sur la délinquance juvénile le 25 avril dernier, M. le Garde des Sceaux a ainsi présenté l'objectif assigné aux UEER :

« Ces unités permettront une prise en charge individualisée, contraignante, ce qui veut dire exigeante -comme toute action d'éducation, elle comporte des exigences- et une prise en charge continue des mineurs accueillis, afin de créer pour eux une rupture significative avec leur mode de vie habituel.

« Elles fonctionneront non seulement avec des éducateurs, mais également avec des équipes pluridisciplinaires permettant l'accompagnement éducatif, le suivi psychologique et l'insertion sociale et professionnelle.

« Le placement dans ces UEER sera décidé pour une période déterminée sur décision judiciaire. Le mineur délinquant fera l'objet d'un soutien éducatif, avec un double objectif : tout d'abord, lui apprendre la discipline grâce à une attention plus grande des adultes, et à un contrôle plus appuyé de leur part, mais aussi le mettre dans une dynamique d'activité.

« C'est pourquoi un projet d'insertion sera élaboré avec lui, en s'appuyant sur des supports pédagogiques : remise à niveau sur le plan scolaire, dépistage puis travail sur la situation éventuelle d'illettrisme, préparation d'une formation professionnelle.

« Ces activités, tout en lui apportant des atouts nouveaux pour se réinsérer, le mettront en condition d'acquérir -c'est probablement là la chose la plus importante- de nouveaux rythmes de vie : suivre des horaires réguliers, apprendre à repérer et à organiser les divers moments d'une journée -le temps de travail, du repas, celui des loisirs- toutes choses qui, souvent, ne lui ont jamais été apprises dans sa première enfance.

« Ces activités lui permettront également d'être confronté à des règles élémentaires de la vie sociale : être à l'heure, respecter l'adulte,

apprendre à recevoir des critiques sans y répondre automatiquement par la violence.

« Ce nouveau mode de vie fera l'objet d'un contrat passé avec les éducateurs, qui auront des objectifs à tenir et des règles à respecter. Tout manquement sera immédiatement signalé au magistrat qui aura placé le jeune, avec si nécessaire des sanctions à la clé ».

D'ici la fin de l'année 1997, 20 UEER (10 dans le secteur public et 10 dans le secteur habilité) devraient être mises en place.

3. Une réponse plus systématique

Le pacte de relance pour la ville a également prévu la généralisation des conventions conclues, d'une part, entre les départements et la justice en matière de signalement des enfants en danger et, d'autre part, entre les parquets, la Protection Judiciaire de la Jeunesse et les établissements scolaires s'agissant des faits délictueux commis en milieu scolaire et de l'absentéisme scolaire.

Sur le premier point, le Garde des Sceaux a sensibilisé au mois de mars dernier les Premiers présidents des cours d'appel et les procureurs généraux à l'utilité de poursuivre la contractualisation des relations entre l'Etat et les conseils généraux en matière de protection de l'enfance.

En ce qui concerne le second point, le dernier volet du plan d'action envisagé s'est d'ores et déjà concrétisé par la transmission aux parquets d'une circulaire en date du 22 mars 1996 concernant la lutte contre la violence en milieu scolaire, complétée depuis le 14 mai dernier par une circulaire relative à la coopération entre le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministère de la justice, le ministère de la défense et le ministère de l'intérieur pour la prévention de la violence en milieu scolaire.

D'une manière générale, il y a lieu de se féliciter de l'évolution des relations entre la police et les enseignants, caractérisée par un esprit de coopération grandissant.

B. LES MOYENS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

1. Les moyens en personnels

a) L'évolution quantitative

1.- Les juges des enfants

Les tribunaux pour enfants comprennent 301 postes budgétaires de juges des enfants (259 juges des enfants, 7 premiers juges des enfants et 35 vice-présidents de tribunal pour enfants) répartis dans les 138 tribunaux pour enfants (127 en métropole et 11 outre-mer). La dernière création intervenue est celle du Tribunal pour enfants de Saverne.

Il est prévu de poursuivre l'effort entrepris et d'augmenter l'effectif des juges des enfants sur le budget 1996 et 1997. Le nombre de création d'emplois budgétaires de juges des enfants sur le budget 1996 devrait être de 9 postes. Dans le cadre de la troisième tranche du programme pluriannuel il est prévu la création de 4 emplois de juges des enfants sur le budget de 1997.

Votre rapporteur pour avis se félicite de cet effort et tient à rendre hommage au travail accompli par les juges des enfants et leurs assesseurs.

2.- Les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse

Comme l'a fait observer M. le Garde des Sceaux lors de son audition par votre commission des Lois le 14 novembre 1996, la protection judiciaire de la jeunesse doit voir ses effectifs augmenter de 60 emplois en 1997 -65 créations et 5 suppressions-. Ceux-ci passeraient de 6.085 à 6.145 dont 2.902 chefs de service éducatif et éducateurs (contre 2.838 en 1996).

Si cette augmentation est révélatrice d'un souci du Gouvernement d'accroître les moyens de la protection judiciaire de la jeunesse, certaines considérations conduisent à en relativiser la portée :

- 59 des 65 emplois bruts créés sont destinés au fonctionnement des UEER ;

- les 6 autres emplois (5 éducateurs et 1 directeur) ont pour objet de répondre à l'augmentation des interventions des services éducatifs auprès des tribunaux qui doit résulter de la loi du 1er juillet 1996. Ces créations ont été jugées insuffisantes par l'ensemble des personnes qui ont fait part à votre

rapporteur pour avis de leurs observations sur le projet de loi de finances pour 1997 ;

- les 65 emplois nouveaux se répartissent en 57 éducateurs, 7 chefs de service éducatif et 1 directeur. Il n'y aura donc pas de création d'emplois dans les autres catégories de personnel, notamment parmi les psychologues et les agents techniques d'éducation (veilleurs de nuit) ;

- parmi ces 65 emplois, 25 proviennent de redéploiements d'autres directions du ministère de la justice : 12 emplois de greffiers des services judiciaires et 13 emplois d'assistants sociaux de l'administration pénitentiaire ;

- enfin, et surtout, l'exécution de la loi de finances de l'année donne lieu à des gels budgétaires qui, en 1996, a porté sur 25 % des 107 créations d'emplois inscrites dans la loi de finances et 60 % des postes libérés. Le ministère de la justice a cependant annoncé fin septembre une levée partielle des gels budgétaires, portant sur 15 emplois.

Au-delà de ces considérations strictement budgétaires, **c'est en termes d'effectifs réels qu'il convient d'apprécier l'effort consenti par l'Etat en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse. Or, sur ce point**, et d'après les dernières prévisions pour le 31 décembre 1996, **le nombre d'emplois de la protection judiciaire de la jeunesse devrait passer cette année 5.691 à 5.973**. Le total des effectifs budgétaires étant de 6.085, le nombre de postes non pourvus serait donc de 112 contre 390 en 1995.

b) L'évolution qualitative

Des mesures ont été prises pour revaloriser le rôle des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse. On peut ainsi citer en exemple :

- la réforme du statut des directeurs qui devrait conduire à un alignement sur le statut des directeurs d'autres administrations exerçant des fonctions analogues (et notamment des directeurs de la jeunesse et des sports). Cet alignement (qui représente un coût de 0,4 million de francs en 1996 et de 6,14 millions en 1997) n'est cependant pas achevé puisque les directeurs régionaux n'ont pas obtenu l'échelle A et que les directeurs départementaux n'ont pas bénéficié de la récente bonification d'indice décidée pour leurs homologues de la jeunesse et des sports ;

- l'institution d'une prime d'encadrement éducatif renforcé (de 9.000 F par an) en faveur des personnes affectés dans les UEER.

L'attention de votre rapporteur pour avis a cependant été attirée sur la situation des agents techniques d'éducation (ATE) et des agents spécialistes,

considérés comme les « oubliés » de la réforme Durafour. Ainsi, les ATE qui, par définition, travaillent la nuit et sont chargés d'une véritable fonction éducative (allant au-delà de la simple surveillance), ne bénéficient pas du Nouvel Espace Indiciaire (NEI) des personnels assujettis à des conditions de travail particulières.

2. Le renforcement des capacités de prise en charge

Comme en matière de créations d'emplois, l'attention de votre rapporteur pour avis a été attirée sur la pratique des gels des crédits d'équipement, que n'a que partiellement compensés la levée décidée fin septembre. Ainsi, sur les 80 millions de francs d'autorisations de programme ouvertes par la loi de finances pour 1996, auront été effectivement engagées :

-52 millions pour l'hébergement (pour des créations de places et l'adaptation de structures d'hébergement existantes). Ces crédits doivent permettre l'ouverture en trois ans de 165 places nouvelles d'hébergement collectif, avec mise en service étalée de fin 1995 à 1998, ainsi que de 72 places en hébergement individualisé. Si les recherches d'acquisition à Dijon (12 places), Metz (12 places), Strasbourg (12 places) se sont révélées difficiles et n'ont pas permis les créations effectives des foyers prévues, 85 places nouvelles d'hébergement collectif seront réellement ouvertes en 1996 ou début 1997 à Savigny sur Orge (24), Villeneuve d'Ascq (12), Nancy (7), Chalon sur Saône (6), Beauvais (6), Chartres (12), Bourges (6), Rouen (12). Les opérations nouvelles, programmées en 1996 à Amiens, Savigny 2 et Lille représentent par ailleurs 44 places supplémentaires ;

- 13 millions de francs pour les services du milieu ouvert et les centres de jours. Cette enveloppe a notamment été consacrée à l'acquisition et à l'aménagement de quatre services (Arnouville, Avignon, Cherbourg, Périgueux) et deux centres (Torcy, Saint-Laurent du Maroni).

Le projet de loi de finances pour 1997 prévoit 80 millions d'autorisations de programme pour les dépenses en capital de la protection judiciaire de la jeunesse.

γ ° ° γ

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois a émis un avis favorable sur les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse inscrits au projet de loi de finances pour 1997.