



N° 911

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mai 2008.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes mineures

ET PRÉSENTÉ

PAR MME Michèle TABAROT

Députée

en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par
M. Jean-Luc WARSMANN¹

Député.

¹ La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale est composée de : M. Jean-Luc Warsmann, président ; Mme Delphine Batho, M. Christian Vanneste, vice-présidents ; M. Étienne Blanc, Mme Michèle Tabarot, rapporteurs ; MM. Jacques-Alain Bénisti, Serge Blisko, Marcel Bonnot, François Calvet, Christophe Caresche, Éric Diard, Nicolas Dupont-Aignan, Guy Geoffroy, Claude Goasguen, Philippe Houillon, Mme Maryse Joissains-Masini, MM. Jean-Christophe Lagarde, Jérôme Lambert, Bruno Le Roux, Bertrand Panther, Dominique Raimbourg, Jacques Valax, Manuel Valls, François Vannson, Michel Vaxès, Philippe Vuilque.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	7
CHAPITRE I : MAINTENIR L’OBJECTIF D’UNE RÉPONSE RAPIDE ET EFFICACE À CHAQUE ACTE DE DÉLINQUANCE	15
I. — UNE RÉPONSE PÉNALE À CHAQUE ACTE : CONFORTER LE RÔLE DU PARQUET DANS LA RÉPONSE RAPIDE ET EFFECTIVE AUX INFRACTIONS COMMISES PAR LES MINEURS	15
A. CONTINUER À DÉVELOPPER L’UTILISATION DES PROCÉDURES RAPIDES.....	17
1. Des procédures de plus en plus utilisées par les parquets.....	17
2. Des marges d’amélioration.....	20
B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES MESURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES DOIT ÊTRE FACILITÉE	21
1. La montée en puissance des mesures alternatives aux poursuites.....	21
2. Augmenter les capacités de réponse de la « troisième voie ».....	24
II. — PRÉSERVER LES VERTUS PÉDAGOGIQUES DE LA SANCTION	25
A. DES DÉLAIS D’AUDIENCEMENT, DE JUGEMENT ET D’EXÉCUTION ENCORE TROP LONGS.....	26
1. À défaut d’une statistique détaillée sur la question.....	26
2... une réalité « de terrain » incontestable	26
B. OPTIMISER LA MODERNISATION DE LA CHAÎNE PÉNALE « MINEURS ».....	28
1. Accélérer la mise en place de Cassiopée et des interfaces avec les autres applications.....	28
a. <i>Des applications segmentées et obsolètes</i>	28
b. <i>La mise en place de Cassiopée : un progrès qui devra s’accompagner du développement des interfaces</i>	29
2. La dématérialisation des procédures engagée par le ministère de la Justice.....	30
3. Mettre en place le dossier judiciaire unique.....	31

III. — DU JUGEMENT JUSQU’AU SUIVI DE SA MISE EN ŒUVRE, MOBILISER L’ENSEMBLE DES ACTEURS	32
A. ACCÉLÉRER L’ENREGISTREMENT DES DÉCISIONS PAR LE CASIER JUDICIAIRE NATIONAL.....	32
1. L’enregistrement des décisions de justice au casier judiciaire national.....	32
2. Réduire les délais de transmission des décisions par les juridictions au casier judiciaire national.....	33
3. Accélérer l’enregistrement des décisions par le casier judiciaire national....	35
B. SPÉCIALISER LES SERVICES D’EXÉCUTION DES PEINES ET PROMOUVOIR LA GÉNÉRALISATION DES BUREAUX D’EXÉCUTION DES PEINES MINEURS....	36
1. Lutter contre le retard dans l’exécution des décisions en spécialisant les services d’exécution des peines.....	36
2. Promouvoir la généralisation des bureaux d’exécution des peines « mineurs ».....	37
<i>a. Des BEX mineurs qui tardent à voir le jour.....</i>	37
<i>b. La nécessité d’une généralisation des BEX mineurs et de leur adaptation au déroulement des audiences.....</i>	39
C. ASSURER UN RÉEL SUIVI POST-SENTENTIEL	41
1. Un suivi post-sententiel défaillant	41
2. Dédier un juge des enfants à l’application des peines	42
<i>a. Pour développer les aménagements de peine</i>	42
<i>b. Pour permettre un réel suivi de l’application des peines</i>	44
CHAPITRE II : AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS	47
I. POURSUIVRE L’EFFORT DE MODERNISATION DE LA PJJ	47
A. UNE PRISE EN CHARGE DES MESURES PÉNALES ENCORE TROP LENTE ET AU CONTENU NON ÉVALUÉ	47
1. Une prise en charge perfectible	48
<i>a. La croissance de l’activité de la PJJ doit s’accompagner d’un effort particulier sur les délais d’exécution.....</i>	48
<i>b. Évaluer les délais de prise en charge et les mesures en attente.....</i>	52
<i>c. Engorgement des services de la PJJ, « priorisation » des mesures et risque d’autocensure du juge.....</i>	56
2. L’absence d’évaluation qualitative de la prise en charge	58
<i>a. Connaître la réalité de la prise en charge</i>	59
<i>b. Retravailler les stratégies éducatives et judiciaires</i>	59
<i>c. Mettre en place un outil d’évaluation qualitative des prises en charge</i>	60

B. DÉVELOPPER LES CAPACITÉS DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS	61
1. Recentrer la mission de la PJJ : désigner un correspondant de la PJJ.....	61
2. Développer les capacités d'accueil en hébergement	63
<i>a. Des règles d'attribution des places critiquables, des taux d'occupation</i> <i>insatisfaisants</i>	63
<i>b. Augmenter les taux d'occupation et accroître l'offre disponible</i>	65
3. Prolonger les efforts de « déjudiciarisation » et amplifier la concertation avec les conseils généraux.....	68
C. MIEUX ADAPTER LA FORMATION DES ÉDUCATEURS DE LA PJJ A LA RÉALITÉ DE LEURS MISSIONS	70
1. Donner une véritable formation juridique aux éducateurs.....	70
2. Créer une formation spécifique d'éducateur en établissement.....	71
II. ACCOMPAGNER LE MINEUR VERS SA RÉINSERTION	72
A. AMÉLIORER LES CONDITIONS DE SORTIE DES DISPOSITIFS	72
1. La difficulté d'anticiper la prise en charge à l'issue des placements en CER et CEF ou de l'incarcération	72
2. Prévoir la sortie du dispositif dès le placement ou l'incarcération, pour inscrire le mineur dans un parcours éducatif de moyen terme.....	73
B. COMPRENDRE LA DÉLINQUANCE MULTIRÉITÉRANTE ET FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES SYNERGIES POUR CIBLER LE SUIVI DES MINEURS MULTIRÉITÉRANTS.....	74
1. Une délinquance réitérante qui semble hermétique aux prises en charge traditionnelles	74
2. Mettre en place des comités de pilotage pour développer la réponse la plus appropriée	75
C. ENCOURAGER UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE PSYCHIATRIQUE DES MINEURS DÉLINQUANTS	77
1. Un état sanitaire psychiatrique préoccupant.....	77
2. Une prise en charge psychiatrique encore imparfaite	78
EXAMEN EN COMMISSION	81
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	87
LISTE DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION.....	93
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION D'INFORMATION	101
LISTE DES ABRÉVIATIONS UTILISÉES	105
ANNEXES	107

MESDAMES, MESSIEURS,

La problématique de l'impact des délais d'exécution des décisions de justice a longtemps été absente de l'appréhension du traitement de la délinquance des mineurs.

L'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante, texte fondateur, pose la primauté de l'éducatif, ce qui explique que l'appréhension de la justice des mineurs et de sa mise en œuvre soit différente de celle des majeurs.

Pourtant, l'évolution même de la délinquance des mineurs, le rajeunissement des mineurs délinquants et la nécessité de lutter contre la répétition ont suscité de nombreuses interrogations sur l'efficacité d'un système qui n'est jamais parvenu à faire taire les doutes émis sur son efficacité.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à une exigence de plus en plus forte : garantir l'efficacité et la rapidité de la réponse pénale que ce soit pour les majeurs ou pour les mineurs.

Pour les mineurs, cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que leur perception du temps n'est pas la même que celle des majeurs. La justice des mineurs se doit d'être diligente. Si elle arrive trop tardivement, la réponse pénale n'a plus de sens pour le mineur : la machine judiciaire a tourné à vide, l'institution judiciaire est décrédibilisée, et la mesure, quelle que soit sa nature, ne portera pas ses fruits.

Pour faire face à une délinquance de plus en plus dure, à des mineurs passant à l'acte de plus en plus tôt et à la nécessité d'être réactif, la réponse judiciaire a donc évolué.

L'ordonnance de 1945, texte fondateur d'une justice spécifique aux mineurs, a ainsi été modifiée à de multiples reprises. Elle repose encore toutefois sur la nécessité d'un équilibre entre éducation et répression ; quelle que soit la mesure ou la sanction ordonnée par le juge ou le tribunal, celle-ci a toujours aussi *in fine* un objectif éducatif.

Le traitement judiciaire des mineurs délinquants se caractérise ainsi par de nombreux particularismes : une atténuation de la responsabilité pénale en fonction de l'âge, un juge dédié avec des missions multiples – le juge des enfants, des procédures et des mesures – spécifiques ou adaptées aux mineurs. La portée de ces principes a été définie par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 août 2002 (n° 461 DC).

Le particularisme du droit des mineurs se manifeste ainsi tant au niveau de leur responsabilité, différente de celle des majeurs, qu'au niveau des mesures qui leur sont applicables qui doivent rechercher le relèvement éducatif et moral des mineures.

Si le droit n'édicte pas d'âge minimal en deçà duquel il n'y aurait aucune responsabilité pénale du mineur, l'article 122-8 du code pénal, reprenant une jurisprudence de la Cour de cassation établie dès 1956⁽¹⁾, dispose toutefois que la responsabilité d'un mineur ne peut être recherchée que si celui-ci est « *capable de discernement* ».

Il revient ainsi aux magistrats d'apprécier, au cas par cas et éventuellement à l'aide d'expertises, si un mineur est ou non capable de discernement.

S'il est généralement admis qu'un mineur de moins de 7 ans est présumé irresponsable, l'absence de seuil légal de responsabilité pénale s'avère problématique, notamment au regard des exigences de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 à laquelle la France est partie.

En effet, en son article 40, cette convention prévoit que « *Les États parties s'efforcent [...] d'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale* ».

Pour certains, la loi reste trop imprécise en France. L'absence d'âge de responsabilité pénale ne permet ni de garantir que les plus jeunes ne pourront pas faire l'objet d'une condamnation, ni de responsabiliser les mineurs qui auraient atteint ce seuil. Pour d'autres, la loi permet une certaine souplesse d'appréciation.

Votre rapporteure souhaite donc qu'une réponse puisse être apportée dans le cadre de la prochaine réforme de l'ordonnance de 1945, pour laquelle le Garde des Sceaux, ministre de la Justice a récemment constitué un groupe de travail.

En outre, il résulte de l'ordonnance de 1945 et du code de procédure pénale quatre seuils d'âge (avant 10 ans, entre 10 et 13 ans, entre 13 et 16 ans, entre 16 et 18 ans) déterminant les dispositions, en amont ou en aval du jugement, pouvant être appliquées aux mineurs reconnus capables de discernement, ainsi que des règles procédurales particulières.

Le traitement judiciaire de la délinquance des mineurs est, par ailleurs, confié à des juridictions spécialisées qui disposent d'outils spécifiques (mesures éducatives, sanctions éducatives et peines) dont la variété a pour objectif de permettre de donner une réponse *ad hoc* en fonction de l'acte et de la personnalité du délinquant. Cette diversité caractérise aussi les établissements dans lesquels les mineurs peuvent être placés, que ce soit à titre provisoire, de mesure éducative, de peine ou à titre d'aménagement de peine.

(1) Cass. crim., 13 décembre 1956, Bull. crim. n° 840.

Les deux tableaux ci-contre récapitulent les différents types de mesures pouvant être prises à l'encontre d'un mineur auteur d'une infraction ainsi que les différents types d'établissements dans lequel un mineur peut être placé.

Type de mesures pouvant être prises à l'encontre d'un mineur auteur d'une infraction

Âge du mineur	À titre provisoire			Par décision sur le fond							
	Liberté surveillée	Placement à titre provisoire	Contrôle judiciaire	Délétion provisoire	Mesures éducatives	Sanctions éducatives	Amende	Emprisonnement	TIG	Peines privatives de droits	Suivi socio-judiciaire
Moins de 10 ans					<ul style="list-style-type: none"> - Remise aux parents, au tuteur, à personne digne de confiance ; - Placement dans institution d'éducation ou de formation ; - Placement dans établissement médical ; Remise au service de l'assistance à l'enfance ; - Placement dans un internat (art. 15) 						
10-13 ans											
13-16 ans	Possible (art. 25 et 26)	Possible (art. 10)	Possible ; sans conditions en matière criminelle ; en matière correctionnelle, si peine encourue > ou = 5 ans et si mineur a déjà fait objet de mesure éducative (art. 10-2)	<p>Possible : en matière criminelle ou en cas de soustraction volontaire aux obligations d'un contrôle judiciaire (art. 11)</p> <p>Possible : en matière criminelle ; en matière correctionnelle, si peine encourue > ou = 3 ans ; en cas de soustraction volontaire aux obligations d'un contrôle judiciaire (art. 11)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Remise aux parents, au tuteur, à personne digne de confiance ; - Placement dans institution d'éducation ou de formation ; - Placement dans établissement médical ; - Placement dans une institution d'éducation surveillée ou corrective (art. 16) 	<ul style="list-style-type: none"> - Confiscation de l'objet ayant servi à commettre l'infraction ou de son produit ; - Interdiction de paraître en certains lieux ; - Interdiction de rencontrer la victime ; - Interdiction de rencontrer les coauteurs ou complices ; - Mesure d'aide ou de réparation ; - Stage de formation civique (art. 15-1) 	Moitié de l'amende encourue par les majeurs avec un maximum de 7 500 euros (art. 20-3)	Possible ; peine encourue réduite de moitié sauf décision de la juridiction d'écarter excuse atténuante ou sous certaines conditions en cas de récidive (art. 20-2)		<ul style="list-style-type: none"> - Possibles, à l'exclusion de celles énumérées à l'article 20-4 	Possible (déduction a contrario des articles 20-4 et 20-9)
16-18 ans									Possible (art. 20-5)		

Mesures éducatives, sanctions éducatives, peines : l'arsenal législatif à la disposition des magistrats permet en théorie une réponse pénale « sur-mesure » à la délinquance des mineurs.

Or, le sentiment dominant aujourd'hui est celui d'un grippage de la justice des mineurs ; l'existence de goulots d'étranglement aux divers stades de la chaîne pénale prive la peine de sa vertu pédagogique et décrédibilise la justice.

Consciente de la nécessité d'évaluer concrètement le fonctionnement de la chaîne pénale dans son ensemble, et celle concernant les mineurs en particulier, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a créé en son sein, le 26 juillet 2007, une mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale, présidée par M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des Lois.

Afin d'éclairer son analyse, la mission a effectué :

— 25 auditions ;

— 10 déplacements dans des tribunaux de grande instance (TGI), au cours desquels elle a généralement rencontré les chefs de juridiction, les magistrats du parquet chargés de l'exécution des peines, les juges de l'application des peines (JAP) et les représentants des SPIP d'une part, et les magistrats du parquet chargés des mineurs, les juges des enfants et les représentants de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) d'autre part ;

— 6 déplacements dans des établissements relevant de l'Administration pénitentiaire, dont un établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM de Meyzieux) ;

— 2 déplacements dans des établissements de placement de mineurs (centre de placement immédiat de Nice et centre éducatif fermé de Doudeville) ;

— 1 déplacement au service du casier judiciaire national à Nantes.

Un premier rapport a été présenté par M. Étienne Blanc à la commission le 13 décembre 2007, sur la question de l'exécution des peines concernant les majeurs⁽¹⁾. Celui-ci a constaté que des progrès substantiels avaient été accomplis dans le domaine de la justice des majeurs en matière d'exécution des décisions de justice pénale, même si le chemin est encore long avant que la situation de l'exécution des décisions puisse être considérée comme satisfaisante.

Concernant la justice des mineurs, au terme des premiers travaux de la mission, d'inquiétants constats se dégagent :

— malgré de réels progrès, notamment grâce à l'action des parquets, le fonctionnement de la chaîne pénale applicable aux mineurs n'est pas satisfaisant :

(1) *Rapport d'information n° 505 de M. Étienne Blanc sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures.*

les goulots d'étranglement sont réels, à tous les niveaux, et nuisent à la rapidité et à la pédagogie de la peine ;

— des outils statistiques fiables permettant d'avoir une analyse fine de cette réalité de terrain empirique font aujourd'hui défaut, et ce notamment du fait du retard considérable dans l'informatisation des juridictions et dans la mise en place d'interfaces entre les outils des différents acteurs (police/parquet/juge des enfants/PJJ/administration pénitentiaire) ;

— au-delà des problèmes de moyens humains, parfois indiscutables, la bonne exécution des décisions de justice pénale concernant les mineurs se heurte aussi à l'absence de concertation entre les différents acteurs ;

— enfin, il paraît nécessaire de s'interroger sur la pertinence et l'efficacité des différentes réponses pénales apportées par la protection judiciaire de la jeunesse.

Il apparaît que l'objectif d'une réponse rapide et efficace à chaque acte de délinquance de mineur doit être maintenu (**chapitre I**). À cet effet, l'emploi des procédures rapides et des mesures alternatives aux poursuites doit être conforté (**I**). De plus, l'analyse de la chaîne pénale « mineurs » nécessite de renforcer non seulement la connaissance statistique de l'exécution des décisions de justice pénale, mais aussi les outils informatiques à la disposition des juridictions (**II**). L'amélioration de la mise à exécution et des conditions d'exécution des décisions de justice pénale exige, en outre, d'une part de raccourcir les délais d'inscription des décisions au casier judiciaire, et, d'autre part, un effort accru en matière d'exécution des peines et de suivi post-sentenciel (**III**).

Par ailleurs, l'amélioration de la prise en charge des mineurs délinquants (**chapitre II**) implique de poursuivre les efforts de modernisation entrepris par la Protection judiciaire de la jeunesse (**I**), en évaluant quantitativement et qualitativement son action ainsi que celle du secteur associatif habilité, mais aussi en améliorant l'offre de prise en charge, par la désignation d'un correspondant de la PJJ, l'augmentation des capacités d'hébergement, et la rénovation de la formation des éducateurs. La prise en charge du mineur, dès la première intervention pénale, doit être appréhendée dans un parcours global visant à sa réinsertion (**II**).

C'est dans cette perspective que la mission d'information a élaboré ses propositions visant à moderniser le fonctionnement de la chaîne pénale des mineurs, permettre à chaque acteur d'exercer pleinement sa mission, favoriser la concertation et encourager les innovations dans l'objectif d'inscrire le mineur au cœur d'une véritable mobilisation, privilégiant aussi bien une sanction rapide et efficace qu'un accompagnement renforcé tout au long de son parcours, en mettant en particulier l'accent sur l'effectivité de cette sanction au premier acte de délinquance.

CHAPITRE I : MAINTENIR L’OBJECTIF D’UNE RÉPONSE RAPIDE ET EFFICACE À CHAQUE ACTE DE DÉLINQUANCE

Face à une délinquance des mineurs en perpétuelle évolution et confrontée à des faits de plus en plus graves, la chaîne pénale « mineurs » a dû s’adapter. Depuis une quinzaine d’années, les réformes se sont succédé avec pour ambition de parvenir à apporter à chaque acte une réponse pénale adaptée.

Les procédures se sont grandement diversifiées, aussi bien au niveau des alternatives aux poursuites pouvant être ordonnées par le parquet, que des procédures dites « rapides » qui permettent d’accélérer le passage du mineur devant le juge.

S’il apparaît que le rôle du parquet s’est considérablement accru, permettant une amélioration tangible de la réponse pénale, la durée des procédures pose parfois problème.

En effet, les délais d’audiencement, de jugement et d’exécution demeurent parfois trop longs pour préserver les vertus pédagogiques de la sanction.

Ainsi, si des résultats concrets ont été obtenus en matière d’amélioration du taux de réponse pénale, une attention particulière doit désormais être portée aux délais d’exécution des décisions de justice.

I. — UNE RÉPONSE PÉNALE À CHAQUE ACTE : CONFORTER LE RÔLE DU PARQUET DANS LA RÉPONSE RAPIDE ET EFFECTIVE AUX INFRACTIONS COMMISES PAR LES MINEURS

Sur les 148 000 affaires considérées comme poursuivables dont les parquets mineurs ont été saisis en 2006, 87,2 % ont reçu une réponse pénale.¹ Ce **taux de réponse pénale**, significativement plus élevé que pour l’ensemble des affaires (80 %), **est en constante augmentation depuis 2001** (en hausse de 13,09 % en 5 ans).

Les **classements sans suite, qui représentaient 22,9 % des affaires poursuivables en 2001, n’en représentent plus que 12,8 %** aujourd’hui.

Le tableau suivant illustre l’évolution du taux de réponse pénale en matière de délinquance des mineurs.

(1) Outre les auditions de la mission, les données suivantes sont issues du numéro 96 du Bulletin d’information statistique du ministère de la Justice, *Infostat Justice*, septembre 2007, Une analyse statistique du traitement judiciaire de la délinquance des mineurs, *Tiaray Razafindranovona, Sonia Lumbroso*.

MINEURS DÉLINQUANTS : ACTIVITÉ DES PARQUETS

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Affaires poursuivables	139 579	138 595	138 170	142 826	142 851	148 592
Affaires de mineurs dans l'ensemble des affaires (%)	10,5	10,3	10,0	9,8	9,8	9,7
Poursuites	59 476	58 842	57 831	58 148	58 738	60 291
devant le juge des enfants.....	56 974	56 279	55 369	55 841	56 406	58 208
devant le juge d'instruction.....	2 502	2 563	2 462	2 307	2 332	2 083
Procédures alternatives.....	48 113	50 017	53 505	59 113	63 408	69 318
dont rappels à la loi	32 947	34 662	37 260	40 979	43 797	48 518
Classements sans suite.....	31 990	29 736	26 834	25 565	20 705	18 983
Taux de réponse pénale	77,1	78,5	80,6	82,1	85,5	87,2

Source ministère de la justice – DAGE – SDESD – Cadres du parquet

L'implication croissante du parquet, depuis une quinzaine d'années, a permis d'améliorer l'effectivité du traitement judiciaire de la délinquance des mineurs.

En effet, le rôle du parquet a profondément évolué. **Au-delà de l'engagement des poursuites, ou de leur classement, celui-ci s'est vu confier la charge des mesures alternatives.** La mise en place de ces mesures avait pour objectif, d'une part de donner une réponse à des actes de délinquance qui autrefois étaient classés (afin d'éviter le développement d'un sentiment d'impunité), et, d'autre part, de permettre de recentrer le travail des juges des enfants sur les infractions les plus graves.

Votre rapporteure souscrit pleinement à cet objectif qui doit permettre d'apporter une réponse à chaque acte.

Le développement concomitant du traitement en temps réel des affaires est également conçu comme un moyen de réduction du délai entre la commission de l'infraction et la première réponse judiciaire.

Cette évolution a conduit les juridictions à certaines adaptations.

Ainsi, la mission a pu constater que les tribunaux de grande instance de Paris et de Bobigny sont dotés d'une cellule spécifique du parquet « mineurs », afin de recevoir et d'orienter au plus vite les affaires signalées par la police judiciaire.

À Bobigny, la permanence du parquet consacrée aux mineurs fonctionne ainsi sept jours sur sept, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, avec un magistrat répondant aux appels et un autre, dit de doublure, ayant pour mission de traiter les dossiers sur déferrement.

Cette cellule reçoit entre soixante et quatre-vingts appels par jour, outre les signalements reçus par fax ou courrier électronique, ce qui implique une très grande mobilisation et une très grande concentration de la part des personnels du greffe et des magistrats.

La volonté de mieux utiliser les **procédures rapides** a enfin été le troisième facteur d'amélioration des délais de réponse pénale en matière de délinquance des mineurs.

L'évolution **amorcée depuis une quinzaine d'années**, doit se poursuivre, notamment par le développement continu des procédures rapides et du recours aux alternatives aux poursuites.

Cependant, la statistique du taux de réponse pénale peut masquer des réalités très diverses en ce qui concerne l'exécution concrète de la sanction. L'effort doit donc porter autant sur l'amélioration continue de la rapidité de la sanction que sur son amélioration qualitative, en particulier pour les primo-délinquants.

A. CONTINUER À DÉVELOPPER L'UTILISATION DES PROCÉDURES RAPIDES

Bien qu'elles soient de plus en plus utilisées par les parquets, la mission a pu constater qu'il existait des marges d'amélioration devant permettre d'accroître le recours aux procédures rapides.

1. Des procédures de plus en plus utilisées par les parquets

Le parquet des mineurs est composé d'un ou plusieurs substituts chargés spécialement des affaires des mineurs, placés sous l'autorité du procureur de la République près le tribunal du ressort duquel le tribunal pour enfants à son siège.

Le procureur de la République ou son substitut ont un rôle fondamental concernant l'orientation des poursuites.

À ce stade, la politique pénale du parquet est en effet décisive : **la qualité de la réponse pénale dépend tout autant de sa rapidité que de son adéquation à l'acte commis.**

La réponse doit aussi être fonction des éventuels antécédents du mineur ; pour un même fait, l'orientation par le parquet sera différente selon que le mineur a déjà ou non fait l'objet de poursuites ou de mesures alternatives.

En outre, pour certains délits particulièrement répandus dans leur ressort, certains parquets ont développé des réponses systématiques quel que soit le profil du mineur délinquant ; c'est le cas par exemple à Bobigny où la plus grande fermeté est de mise en matière de vols avec violence, vols à la portière, ou encore de violences en milieu scolaire ou dans les transports en commun, qui font l'objet

de déferrements systématiques. La présentation au parquet permet d'assurer le passage du mineur devant le service éducatif auprès du tribunal (SEAT), et ainsi d'effectuer un bilan de la situation du mineur avant le passage devant le juge des enfants ou le juge d'instruction.

Au niveau procédural, à l'issue de l'audition, de la retenue ou de la garde à vue du mineur, l'officier de police judiciaire contacte le procureur de la République pour qu'il décide de la suite à donner à l'affaire.

Si l'infraction ne lui paraît pas constituée, le procureur demande au service d'enquête de laisser le mineur libre et d'envoyer la procédure aux fins de classement sans suite.

Si l'infraction lui paraît constituée, plusieurs possibilités s'offrent à lui :

— le prononcé de mesures alternatives aux poursuites ;

— la transmission de la procédure par courrier aux fins de décision ultérieure. Ce type de réponse, dont la lenteur peut favoriser le sentiment d'impunité, est de moins en moins utilisé.

— la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) pour jugement ou mise en examen. Dans ce cas, le mineur devra être reçu par le juge des enfants dans un *délai d'au moins dix jours* (article 5 de l'ordonnance de 1945 renvoyant à l'article 552 du code de procédure pénale) ;

— le déferrement immédiat, notamment lorsque les faits sont graves ou lorsque le mineur est récidiviste. Le mineur est alors entendu par le substitut de permanence, lequel pourra décider de saisir aussitôt le juge des enfants ou le juge d'instruction ;

— la comparution pour jugement à délai rapproché (article 8-2 de l'ordonnance du 1945). Instaurée par la LOPJ du 9 septembre 2002, elle permet au procureur de la République de saisir le juge des enfants par requête accompagnée de réquisition aux fins de comparution à délai rapproché du mineur devant la chambre du conseil ou devant le tribunal pour enfants, *dans un délai compris entre un et trois mois*.

— la présentation immédiate devant la juridiction pour mineurs, (article 14-2 de l'ordonnance de 1945). Instaurée par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, elle concerne les mineurs de seize à dix-huit ans qui encourent une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à un an en cas de flagrance, supérieure à trois ans dans les autres cas. Cette procédure ne peut être engagée que si des investigations sur les faits ne sont pas nécessaires et que si des investigations sur la personnalité du mineur ont été accomplies le cas échéant, à l'occasion d'une procédure antérieure de moins d'un an. Le mineur est traduit devant le tribunal pour enfants pour y être jugé dans un délai qui ne peut être inférieur à dix jours ni supérieur à un mois. L'application du délai minimal de dix

jours peut toutefois être écartée, à la double condition de l'accord express du mineur et de son avocat et de l'absence d'opposition des représentants légaux dûment convoqués.

Il convient de souligner que ces différentes procédures n'influent pas sur les mêmes délais : la COPJ et la requête pénale avec déferrement permettent au parquet d'obtenir une mise en examen plus rapide mais n'agissent pas sur la date du jugement, tandis que la requête pénale avec demande de comparution à délai rapproché et la procédure de présentation immédiate permettent au parquet d'obtenir un jugement plus diligent.

Le tableau suivant récapitule les différentes saisines du juge des enfants, au niveau national, entre 2001 et 2006.

MINEURS DÉLINQUANTS : LES SAISINES DU JUGE DES ENFANTS

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Mineurs dont le JE est saisi directement	76 500	76 309	75 071	77 232	79 230	82 306	100,0
Convocation par OPJ	32 839	34 271	36 309	38 048	41 475	45 831	55,7
Requête pénale simple	34 571	31 793	29 128	29 081	26 293	25 265	30,7
Requête pénale avec déferrement	9 055	10 086	8 775	8 920	9 984	9 412	11,4
Comparution à délai rapproché.	35	159	498	675	858	995	1,2
Jugement à délai rapproché / Procédure présentation imm.....	-	-	361	508	620	803	1,0
Renvoi du juge d'instruction	3 485	3 642	3 929	3 750	3 326	3 290	
Âge des mineurs (toutes saisines)	79 985	79 951	79 000	80 982	82 556	85 596	100,0
moins de 13 ans	3 029	3 092	3 473	3 648	3 471	3 407	4,0
13 et 14 ans	16 273	15 710	15 586	16 139	16 116	16 738	19,6
15 et 16 ans	38 844	38 511	37 706	38 102	39 644	41 259	48,2
17 ans	21 839	22 638	22 235	23 093	23 254	23 738	27,7
Âge non renseigné.....					71	454	0,5

Source : ministère de la justice – DAGE – SDESD – Tableaux de bord des tribunaux pour enfants

En 2006, les convocations par officier de police judiciaire ont représenté plus de la moitié (55,7 %) des modes de saisine du juge des enfants. Elles ont connu une augmentation sensible depuis 2001 où elles ne représentaient que 43 % du total des saisines.

Les requêtes pénales avec déferrement ont représenté 11,4 % du total des saisines, soit une proportion constante depuis 2001.

Requêtes pénales avec déferrement et COPJ ont ainsi représenté 67 % des saisines du juge des enfants en 2006 (contre 54,8 % en 2001).

À l'inverse, on note une faible utilisation de la comparution à délai rapproché, ainsi que de la procédure de jugement à délai rapproché, transformée depuis mars 2007 en procédure de présentation immédiate (PPI), respectivement 1,2 % et 1 % du total des saisines.

2. Des marges d'amélioration

Bien que de plus en plus utilisée la mise en œuvre des procédures rapides demeure perfectible.

En matière de COPJ, le problème n'est pas tant l'utilisation de la procédure que sa mise en œuvre. Si le délai minimum a été fixé par la loi, il n'existe en revanche aucun délai maximum de présentation devant le juge. La mission a pu constater que les présentations devant le juge des enfants se font dans des délais que l'on peut estimer encore trop longs.

À Grasse, juridiction particulièrement performante dans la mise en œuvre des différentes réformes procédurales intervenues depuis 2002, le jeune se présente devant le juge des enfants en moyenne 25 à 40 jours après la convocation ; à Paris, après 4 à 6 semaines. Ceci s'explique notamment par des contraintes d'organisation ; à Paris, par exemple, il n'y a que deux plages par mois pour organiser les passages devant le juge des enfants en COPJ ; de même, à Bobigny, les places de COPJ dans les 14 cabinets ne sont pas suffisantes.

Les **requêtes pénales avec déferrement** présentent aussi des inconvénients. Si leur rapidité est incontestable, il convient toutefois de noter que leur efficacité peut être amoindrie en l'absence de mise en œuvre diligente de la sanction. En effet, si le mineur est reçu rapidement par le juge, la première rencontre avec l'éducateur demeure soumise à l'encombrement des services de la PJJ. À Bobigny, cette rencontre intervient en moyenne entre 3 et 4 mois plus tard. Le risque est alors celui d'une banalisation du déferrement.

La comparution à délai rapproché tout comme la procédure de présentation immédiate font actuellement l'objet d'un emploi marginal.

La mission a ainsi pu constater que l'impact des politiques pénales locales est décisif.

Ainsi la réorganisation du parquet mineur du TGI de Bobigny a-t-elle permis d'augmenter le recours à la procédure de jugement à délai rapproché (remplacée par la procédure de présentation immédiate), utilisée 52 fois en 2006 et près de 40 fois pour le seul premier semestre 2007 alors que les magistrats n'y avaient eu recours que 5 fois en 2005.

De même les TGI de Reims et de Rouen ont mis en place respectivement une audience par mois et une audience tous les quinze jours pour les procédures de jugement à délai rapproché, afin de remédier à l'encombrement des cabinets de juges des enfants et de respecter le délai prévu par l'ordonnance de 1945.

La sous-utilisation de ces modes de saisine s'explique, au moins pour une part, par les conditions légales de leur mise en œuvre.

De fait, elles supposent que des investigations suffisantes sur la personnalité du mineur ont été effectuées, le cas échéant à l'occasion d'une précédente procédure, et que des investigations sur les faits ne sont pas nécessaires. Cela implique que le procureur de la République ait parfaitement connaissance des investigations réalisées sur la personnalité du mineur et qu'il en dispose pour le jugement à délai rapproché. Ce n'est pas toujours le cas, du fait des problèmes d'organisation des tribunaux et notamment de l'inadaptation du matériel informatique.

En outre, même lorsque ces conditions sont réunies, l'évolution parfois rapide de la situation des jeunes rend très vite obsolètes les investigations antérieures.

B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES MESURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES DOIT ÊTRE FACILITÉE

1. La montée en puissance des mesures alternatives aux poursuites

Pour les cas les moins graves, le procureur peut ordonner que le mineur soit remis en liberté mais avec une convocation aux fins d'effectuer une mesure alternative aux poursuites. C'est ce que l'on nomme « la troisième voie ». À l'issue de la mesure, le parquet détermine s'il y a lieu de classer l'affaire ou de la poursuivre.

Tout comme les procédures rapides, **les mesures alternatives aux poursuites sont de plus en plus utilisées par les parquets.**

En 2006, plus de 46 % des affaires poursuivables ont fait l'objet d'une mesure alternative aux poursuites, soit une augmentation de 9,32 % par rapport à 2005 et de plus de 44 % depuis 2001.

La première réponse à l'acte de délinquance du mineur est en conséquence de plus en plus souvent apportée par le parquet et non par le siège.

Le tableau suivant illustre cette montée en puissance.

PROCÉDURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Affaires poursuivables	139 579	138 595	138 170	142 826	142 851	148 651
Procédures alternatives aux poursuites	48 113	50 017	53 505	59 113	63 408	69 318
<i>Part des procédures alternatives aux poursuites dans les affaires poursuivables</i>	<i>34,47 %</i>	<i>36,08 %</i>	<i>38,72 %</i>	<i>41,38 %</i>	<i>44,38 %</i>	<i>46,63 %</i>
Médiation	3 518	2 735	2 633	2 805	2 636	NC
Injonction thérapeutique	568	522	628	896	780	NC
Réparation	4 972	5 275	5 935	6 203	7 159	7 834
Plaignant désintéressé, régularisation	3 094	2 850	3 088	3 745	4 404	NC
Rappel à la loi, avertissement.....	32 947	34 662	37 260	40 979	43 797	48 518
Autres poursuites de nature non pénale	3 014	3 973	3 961	4 485	4 632	NC

Source : Ministère de la justice

Les mesures de rappel à la loi, s'élevant à 48 518, ont pour leur part, augmenté de 10,77 % depuis 2005 et de plus de 47 % depuis 2001. Effectuées par l'intermédiaire du délégué du procureur de la République ou des services de police et de gendarmerie, elles ont représenté, en 2006, 70 % de l'ensemble des mesures alternatives, soit une proportion identique à celles des années précédentes.

Ayant pour objet de favoriser la prise de conscience des conséquences de l'inobservation de la loi, ces mesures semblent en effet adaptées à une première réponse pénale à destination des mineurs délinquants et pour des infractions de faible gravité.

On peut toutefois s'interroger sur la portée réelle de cette mesure à laquelle les magistrats recourent de plus en plus fréquemment. La mission a ainsi que le rappel à la loi était diversement appliqué et, dans certains cas, de façon inappropriée et sans la force nécessaire pour avoir un impact réel sur le comportement du mineur.

En l'absence d'éléments statistiques, il n'est pas possible de mesurer l'impact du rappel à la loi en terme de réitération, cette mesure n'étant d'ailleurs pas inscrite au casier judiciaire.

Le suivi, sur plusieurs années, d'un panel de mineurs ayant fait l'objet d'un rappel à la loi serait de nature à dissiper les interrogations sur l'efficacité de cette alternative aux poursuites. Il permettrait d'établir si le rappel à la loi demeure un outil intéressant pour des primo-délinquants, ou s'il convient de le faire évoluer vers des modalités nouvelles, par exemple comparables au stage de citoyenneté.

Mise en œuvre par la PJJ ou un service habilité, la mesure de **réparation pénale**, utilisée 7 834 fois, connaît en 2006 une augmentation de près de 10 %. Elle peut être prononcée tant par le parquet, en amont des poursuites, que par le siège.

Consistant en une activité d'aide ou de réparation au bénéfice de la victime (réparation directe) ou de la collectivité (réparation indirecte), cette mesure permet, selon les termes d'un magistrat, de « *casser les circuits* » de la délinquance, notamment en amont des poursuites. À Bobigny, 70 à 80 % des mineurs ayant fait l'objet d'une mesure de réparation pénale ne sont pas « revus ».

Sa mise en œuvre peut toutefois se heurter au problème de capacités de prise en charge par la PJJ ou les associations habilitées, et ce d'autant plus que la mesure de réparation peut être ordonnée par le juge des enfants en cours d'information ou au stade du jugement.

À Bobigny la politique volontariste du parquet pâtit de la saturation de l'offre de réparation pénale, tandis que le président du tribunal pour enfants de Paris note, pour sa part, « *l'insuffisance chronique* » des moyens du département en matière de réparation.

Parmi les autres mesures alternatives aux poursuites, regroupées dans la catégorie « **autres poursuites de nature non pénale** » se trouve notamment « *l'orientation du mineur vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle* » (article 41-1 du CPP). Cette mesure peut consister dans l'accomplissement par le mineur d'un stage ou d'une formation et notamment d'un stage de citoyenneté, d'un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants ou encore d'un stage de sensibilisation à la sécurité routière. D'une grande richesse, impliquant divers partenaires institutionnels ou privés, ces stages sont appréciés des magistrats qui soulignent leur efficacité.

À la différence des autres mesures alternatives aux poursuites, la **composition pénale**, qui a été étendue aux mineurs de 13 à 18 ans par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance nécessite la validation du juge des enfants. La composition pénale permet au ministère public, avec l'accord des représentants légaux du mineur, et du mineur qui reconnaît les faits, de proposer certaines obligations en contrepartie de l'abandon des poursuites.

S'il est encore trop tôt pour évaluer les effets de son extension aux mineurs, la mission a pu constater que les magistrats ont à son égard une appréciation plutôt favorable. Outre les mesures applicables aux majeurs dans le cadre de la composition pénale, fixées à l'article 41-2 du code de procédure pénale, le procureur peut proposer au mineur, sur une durée qui ne peut excéder un an :

- l'accomplissement d'un stage de formation civique ;
- le suivi de façon régulière d'une scolarité ou d'une formation professionnelle ;

— le respect d'une décision, antérieurement prononcée par le juge, de placement dans une institution ou un établissement public ou privé d'éducation ou de formation professionnelle habilité ;

— la consultation d'un psychiatre ou d'un psychologue ;

— l'exécution d'une mesure d'activité de jour.

Cette dernière mesure semble à votre rapporteure particulièrement intéressante car elle permet d'aider le mineur à se réinsérer.

En effet, la mesure d'activité de jour, qui peut être aussi ordonnée par le juge des enfants à l'égard d'un mineur en matière correctionnelle, consiste, aux termes de l'article 16 ter de l'ordonnance de 1945 *« 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. »*

Votre rapporteure sera particulièrement attentive à sa mise en œuvre car elle devrait permettre d'aider les adolescents déscolarisés ou en rupture de formation professionnelle à un moment crucial de leur parcours.

2. Augmenter les capacités de réponse de la « troisième voie »

Malgré un emploi croissant, l'utilisation de la « troisième voie » reste en deçà de ce que l'on pourrait espérer en vue d'une réponse pénale rapide. L'amélioration de l'utilisation des procédures alternatives doit donc être recherchée.

Si l'on connaît le nombre de mesures alternatives ordonnées chaque année, il est malheureusement impossible d'obtenir des données concernant les personnes ou services auxquels elles sont confiées.

Alors que le mode d'enregistrement actuel de leur activité par les parquets permet, en effet, d'avoir une appréciation relativement fine de la nature des mesures, **le mode de renseignement des informations dans les fichiers ne permet pas de déterminer la personne ou le service à qui la mesure a été confiée.** Ainsi, pour 2006, si l'on sait que la mesure de réparation pénale a été ordonnée plus de 7 900 fois, nous sommes dans l'incapacité de déterminer combien de mesures de réparation ont été effectuées, par exemple, par la PJJ.

Cela est d'autant plus regrettable que **nombreux sont les interlocuteurs de la mission ayant déploré le manque de capacité en matière d'alternatives aux poursuites.** Par exemple, la mesure de réparation, qui peut être ordonnée aux différents stades de la procédure, est victime de son succès.

Manifestement, les capacités d'absorption par la PJJ ou le secteur associatif habilité ne sont pas suffisantes. Souffrant de l'encombrement de la mesure au niveau précédent l'engagement des poursuites, une magistrate du tribunal de grande instance de Paris a, par exemple, indiqué procéder elle-même dans son cabinet à la mesure de réparation, afin que sa mise en œuvre ne soit pas repoussée indéfiniment. Afin d'améliorer la mise en œuvre des mesures alternatives aux poursuites, il apparaît primordial d'avoir une vision plus claire de la façon dont elles sont exécutées.

En effet, une connaissance plus fine de la mise en œuvre des mesures alternatives aux poursuites et de leur répartition entre secteur public et secteur associatif habilité, devrait permettre d'analyser à quel niveau celle-ci pourrait être améliorée.

Proposition n° 1 :

— Mettre en place un mode de renseignement informatique permettant de savoir précisément la personne ou le service à qui la mesure alternative aux poursuites a été confiée.

Par ailleurs, la création d'un nouvel emploi de correspondant de la PJJ, serait de nature à désengorger les services de la PJJ, que ce soit au niveau de la prise en charge d'alternatives aux poursuites ou de la prise en charge des mesures pénales (voir infra).

En effet, il apparaît que l'accumulation pour un même éducateur de mesures (plus de 25 mesures par éducateur) ne lui permette pas toujours d'assurer la plénitude de ses missions, tant sur le plan éducatif que dans ses rapports avec le magistrat qui a prononcé la mesure.

Le recrutement de ces correspondants de la PJJ, vacataires placés auprès du directeur départemental de la PJJ, devrait permettre de désengorger les services des mesures les plus chronophages, et leur permettre de se recentrer sur les aspects les plus qualitatifs de leurs fonctions.

II. — PRÉSERVER LES VERTUS PÉDAGOGIQUES DE LA SANCTION

La mission a pu constater qu'à différentes étapes de la chaîne pénale subsistaient des retards qui nuisent à l'objectif d'une réponse pénale rapide.

Ainsi, l'inadaptation du matériel informatique, l'absence de connexion entre les applications utilisées aux différents stades de la chaîne pénale, le manque de personnels de greffe ou encore l'absence de dossier judiciaire unique, expliquent pour partie les retards constatés dans l'exécution des décisions de justice.

Dans ce contexte, la dématérialisation engagée de la chaîne pénale apparaît comme une réelle occasion d'améliorer une situation préoccupante.

Pour cela votre rapporteure souhaite que l'installation du logiciel Casssiopée soit parfaitement aboutie et permette tant la transmission d'informations entre les différents acteurs de la chaîne pénale que la mise en place du dossier judiciaire unique.

A. DES DÉLAIS D'AUDIENEMENT, DE JUGEMENT ET D'EXÉCUTION ENCORE TROP LONGS

1. À défaut d'une statistique détaillée sur la question...

Même si elle demeure perfectible, la diversification tant des alternatives que des modes de poursuite a permis d'améliorer le taux de réponse pénale et de donner à la phase de l'engagement des poursuites une meilleure fluidité.

Les difficultés se cristallisent désormais en aval, non seulement au stade de l'audiencement mais aussi à celui de l'exécution des décisions.

Les délais d'audiencement, de jugement et d'exécution sont encore trop longs pour préserver la vertu pédagogique de la mesure pénale.

Ce constat ne s'appuie pas sur l'analyse de données nationales, lesquelles font malheureusement défaut. En effet, si la durée moyenne de procédure devant le tribunal des enfants et devant le juge des enfants est connue (respectivement 17,4 mois et 12,2 mois en 2005), il est en revanche impossible, en l'état actuel de l'outil statistique du ministère de la justice, de déterminer le délai moyen qui court entre la commission de l'infraction et le passage devant le juge des enfants. Cela s'explique par le fait que l'enregistrement de la date de passage devant le juge n'est pas toujours établi, les greffes des tribunaux pour enfants n'ayant pas à cet égard des pratiques uniformes.

La difficulté est la même pour les délais d'audiencement, tout comme pour les délais d'exécution des peines, pour lesquels, du fait de l'obsolescence de l'outil statistique, nous ne disposons pas d'un véritable indice d'exécution des peines.

Proposition n° 2 :

— Développer un indicateur permettant d'avoir une connaissance réelle des délais, entre les différentes phases de la procédure, de la commission de l'infraction à la mise à exécution de la mesure.

2... une réalité « de terrain » incontestable

Les exemples locaux recueillis par la mission ainsi que l'expérience de ses interlocuteurs laissent à penser que, malgré les efforts accomplis dans la période

récente, l'encombrement des juridictions pour enfants ainsi que le grippage de la chaîne pénale « mineurs » demeurent réels, à tous les stades de la procédure.

Au TGI de Nice, 82 dossiers étaient en attente de jugement début septembre 2007. C'était le cas de 350 à 380 dossiers à Reims, soit l'équivalent de la capacité annuelle de jugement du tribunal des enfants. Au TGI de Bobigny, au 31 août 2007, l'état des stocks du parquet mineurs laissait apparaître 4 073 procédures à enregistrer (dont 283 requêtes pénales et 3 583 classements) ; concernant l'audience, 407 audiences étaient déjà fixées mais en attente, tandis que 18 étaient en attente de fixation.

Les délais d'audience devant la 25^{ème} chambre (mineurs) au TGI de Paris étaient, au 1^{er} octobre 2007, compris entre 2 et 5 mois. Ce délai est variable selon les secteurs concernés, les magistrats ayant une compétence territoriale.

Concernant l'exécution des décisions, la mission a malheureusement pu constater la même accumulation des retards. À Paris, alors que le service de l'exécution des peines assure traiter les décisions de la 25^{ème} chambre, consacrée aux mineurs, en cinq mois (hors délai de transmission des décisions par le greffe du tribunal, estimé à deux mois), le président du tribunal pour enfants estime que la perception de ses collègues « *est moins optimiste* » et que le service « *accuse parfois un retard de plus d'un an, rendant les décisions impossibles à mettre en œuvre* ». Le nombre d'audiences en attente de traitement était de 77 au 15 septembre 2007. Au TGI de Nice, 105 jugements étaient en attente de traitement par le greffe début septembre 2007, correspondant à 11 audiences de retard.

Cet état de fait est d'autant plus dommageable qu'il a pu être indiqué à la mission que certains services de la PJJ estiment ne pas être saisis tant qu'ils n'ont pas été contactés par le service de l'exécution des peines. Auditionné par la mission, le directeur de la PJJ, M. Pierre-Philippe Cabourdin ⁽¹⁾ a, à cet égard, estimé qu'il serait préférable d'avoir des remises en mains propres, de service à service, par exemple par le biais de l'éducateur de permanence au service éducatif auprès du tribunal (SEAT) quand il existe.

La mise en place de Cassiopée, ainsi qu'à terme du dossier judiciaire unique et d'une interface entre Cassiopée et Game, que votre rapporteure appelle de ses vœux, devrait être de nature à résoudre cette difficulté (voir infra).

L'accumulation des délais à tous les stades de la procédure s'explique en grande partie par un problème d'effectifs de greffe, du fait des délais de frappe et de transmission de pièces à chaque étape de procédure.

Mais cette situation s'explique aussi par des problèmes d'organisation des tribunaux, et notamment de manque de locaux disponibles. Quand plusieurs

(1) Audition du 27 septembre 2007.

magistrats partagent une même salle pour les audiences du tribunal, il n'est pas aisé de dégager des plages d'audiences supplémentaires.

Au total, un sentiment amer se dégage... Combien de fois la mission a-t-elle entendu le regret que la chaîne pénale « mineurs » soit si lente que le mineur a le temps de réitérer ou de récidiver plusieurs fois avant de passer devant le juge ? Combien de fois la mission a-t-elle entendu déplorer que les mineurs deviennent majeurs avant même que leur peine soit mise à exécution ?

De fait, quel sens cela a-t-il de mettre en examen, convoquer et juger le mineur à brève échéance si la peine ou la mesure ne sont pas mises à exécution ou le sont trop tardivement ?

L'utilisation de Cassiopée et la dématérialisation des procédures, ainsi que l'accélération de la transmission des données au casier judiciaire national, auxquelles votre rapporteure portera dans les mois à venir une attention particulière, devront contribuer à améliorer l'effectivité de la réponse pénale et à faire reculer le sentiment d'impunité qui peut se développer lorsque la mise en œuvre des décisions de justice est trop lente.

B. OPTIMISER LA MODERNISATION DE LA CHAÎNE PÉNALE « MINEURS »

1. Accélérer la mise en place de Cassiopée et des interfaces avec les autres applications

a. Des applications segmentées et obsolètes

Les juridictions ne disposent pas à l'heure actuelle d'une application unique. Les juridictions franciliennes utilisent un système dénommé « Nouvelle chaîne pénale » (NCP), tandis que les autres juridictions utilisent les systèmes « Mini-pénale » et « Micro-pénale ». À ces applications utilisées pour les poursuites, l'audiencement et la saisie des décisions s'ajoutent d'autres applications spécifiques : « Winstru » ou « Instru » pour l'instruction, « Wineurs » pour les juges des enfants, « APPI » pour l'application des peines, « Game » pour la PJJ.

Les parquets mineurs sont ainsi actuellement équipés de l'application mini-pénale, micro-pénale ou NCP tandis que les tribunaux pour enfants sont équipés de l'application Wineurs. Cette application permet de gérer les dossiers d'assistance éducative, de protection « jeunes majeurs », de tutelles aux prestations sociales, de délinquance et d'application des peines (de milieu ouvert et milieu fermé) dont les juges des enfants ont été saisis; et ainsi d'enregistrer l'activité des juges des enfants.

Toutefois, il convient de noter que **certaines juridictions ont des pratiques spécifiques**. Ainsi, certains parquets saisissent leur activité dans

l'application Wineurs, en principe réservée aux tribunaux pour enfants, et certains tribunaux pour enfants dans l'application NCP, réservée, quant à elle, en principe aux parquets...

L'enregistrement et le suivi des mesures prises en charge par la PJJ se font à l'aide du logiciel Game. Il n'y a **pas d'interface entre les logiciels Wineurs et Game** (de même qu'il n'y en a pas entre les applications mini, micro, NCP et Wineurs). À l'heure actuelle, la récupération sous Wineurs des éléments d'un dossier saisi sous la NCP n'est que partiellement possible.

La chaîne pénale souffre de la **segmentation de ces applications et de leur absence d'interconnexion. Il en résulte la multiplication de la même tâche de saisie par des intervenants successifs**, qui saisissent des informations (telles que l'identité du mineur, son adresse, la qualification du fait,..) déjà renseignées par leurs collègues, parfois dans le bureau adjacent...

De plus, ces applications ne sont pas non plus connectées avec les applications de la police ou de la gendarmerie.

Au final, de la commission des faits jusqu'au jugement puis l'exécution de la peine, des informations identiques doivent être saisies par les différents intervenants, **sans aucune valeur ajoutée, ce qui, dans la situation actuelle des greffes, ne peut que nuire à la bonne administration de la justice.**

b. La mise en place de Cassiopée : un progrès qui devra s'accompagner du développement des interfaces

Attendu depuis longtemps, le programme « Cassiopée », engagé depuis 2001, devrait être mis en place dans le courant de l'année 2008. Il est ainsi prévu que les applications mini et micro-pénale des parquets mineurs ainsi que l'application Wineurs des tribunaux pour enfants basculent dans Cassiopée, excepté dans un premier temps pour les juridictions de Paris et de sa périphérie (Bobigny, Créteil, Paris, Versailles, Évry, Pontoise, Nanterre) qui devraient n'être concernées qu'à l'horizon 2010.

À ce stade, votre rapporteure tient à rappeler l'intérêt qui s'attache au respect des délais annoncés pour la mise en service de cette application fondamentale qui devrait de fait rénover le fonctionnement de la chaîne pénale, **en permettant le partage des données et en évitant des ressaisies d'informations.** Les données saisies sur une procédure au stade de l'engagement des poursuites ne seront plus à nouveau saisies par les intervenants ultérieurs qui n'auront qu'à renseigner les données propres à chaque étape de la procédure.

Cassiopée comprendra un système d'édition de documents à partir des données enregistrées dans la base.

L'application sera également dotée d'un agenda permettant la mise en place d'alertes, ainsi que d'un système de production de statistiques et de tableaux de bord.

Enfin, la recherche et la consultation sur les procédures de l'ensemble des juridictions seront possibles.

Toutefois, **la fluidité de la chaîne pénale ne peut être assurée que par le développement d'interfaces** entre Cassiopée et les autres applications. Or, actuellement, ces interfaces ne sont pas envisagées pour l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale : ni en amont, les services de police et de gendarmerie, ni en aval, les services de la PJJ.

En effet, l'interface entre Cassiopée et Game n'est pas prévue pour l'instant. Ceci est à la fois regrettable et d'autant plus étonnant que des interfaces sont prévues pour les autres applications, et notamment le logiciel APPI, utilisé par les juges d'application des peines et les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Proposition n° 3 :

— Assurer, avant le 31 décembre 2009, la communication de Cassiopée avec Game.

2. La dématérialisation des procédures engagée par le ministère de la Justice

Suite aux conclusions d'un rapport d'audit de modernisation remis en novembre 2006 ⁽¹⁾, le ministère de la justice a défini les modalités d'une mise en œuvre, à titre expérimental, de la **dématérialisation des procédures** ⁽²⁾.

Au début de l'année 2007, la moitié des TGI a ainsi été dotée de matériels de numérisation permettant de **transformer les documents reçus des services de police et de gendarmerie en fichiers électroniques** et de travailler ensuite à partir de supports informatiques.

Au 1^{er} janvier 2008, l'ensemble des TGI était équipé de matériels de numérisation ouvrant des perspectives intéressantes.

En effet, les avantages à attendre de cette dématérialisation sont indéniables, tant du point de vue de la rapidité dans le traitement des dossiers (la

(1) *Inspection générale de l'administration, Inspection générale des services judiciaires, Inspection générale de la police nationale, Inspection de la gendarmerie nationale, Conseil général des technologies de l'information, Rapport d'audit de modernisation sur la dématérialisation de la chaîne pénale, novembre 2006*

(2) *Circulaire SG/JUS A 0600-292 C du 9 octobre 2006 relative au plan de développement de la numérisation des procédures pénales*

délivrance de copie en temps réel sera facilitée) que de celui de la simplification de la manipulation et de la transmission de pièces.

Des guides sont en cours de finalisation pour accompagner les juridictions dans cette transition qui nécessite certaines adaptations.

La dématérialisation est une évolution importante à laquelle il faudra porter une attention particulière.

Mais dans le souci de parfaire cette modernisation de la chaîne pénale, votre rapporteure juge nécessaire de permettre dans les meilleurs délais la saisie informatique directe de certains actes, ce qui permettrait de ne plus avoir à les numériser.

3. Mettre en place le dossier judiciaire unique

La dématérialisation n'est qu'un premier pas dans la mise en place d'un véritable dossier judiciaire unique, qui nécessite de faire évoluer Cassiopée.

Actuellement, Cassiopée est conçu comme un système de gestion de données, c'est-à-dire permettant le partage d'informations entre les différents utilisateurs de l'application, et non comme un système de gestion de documents.

Les utilisateurs consultant un dossier sur Cassiopée auront ainsi accès aux informations mais non aux pièces éventuellement numérisées ; il ne sera pas, par ailleurs, possible d'éditer directement des documents à partir de Cassiopée.

Dès lors, la **transformation de Cassiopée en système de gestion de données et de gestion documentaire** apparaît indispensable pour permettre à tous les intervenants de la chaîne pénale, des enquêteurs au parquet en passant par la juridiction de jugement, de disposer d'un **dossier judiciaire unique**. Seule la mise à disposition d'un tel outil permettra des gains d'efficacité.

Proposition n° 4 :

— Faire évoluer Cassiopée pour y intégrer un système de gestion des documents.

Selon les informations communiquées à la mission, cette évolution est tout à fait envisageable.

Cela apparaît indispensable pour que la modernisation de l'outil informatique de la Justice soit aboutie.

La mise en place du dossier judiciaire unique doit ainsi être un objectif impératif.

Votre rapporteure estime donc nécessaire que le ministère de la justice engage les crédits nécessaires pour réaliser l'objectif fixé de dématérialisation

complète de la procédure pénale avant la date du 31 décembre 2009 et que, dans le même temps, une réflexion soit engagée sur la mise en place du dossier judiciaire unique, évolution qui permettrait d'appréhender le mineur dans sa globalité, et non plus affaire par affaire.

Proposition n° 5 :

— Mettre en place le dossier judiciaire unique avant le 31 décembre 2009.

III. — DU JUGEMENT JUSQU'AU SUIVI DE SA MISE EN ŒUVRE, MOBILISER L'ENSEMBLE DES ACTEURS

A. ACCÉLÉRER L'ENREGISTREMENT DES DÉCISIONS PAR LE CASIER JUDICIAIRE NATIONAL

1. L'enregistrement des décisions de justice au casier judiciaire national

Entre autres attributions, le casier judiciaire national, service à compétence nationale directement rattaché au directeur des Affaires criminelles et des grâces, centralise et gère les condamnations pénales prononcées à l'égard des personnes physiques, et restitue l'information sous forme de relevés et extraits.

Concernant les mineurs, qu'ils soient Français ou étrangers, le casier judiciaire reçoit, aux termes de l'article 768, alinéa 3, du code de procédure pénale les décisions prononcées par application des articles 8, 15, 15-1, 16, 16 bis et 28 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945, modifiée, relative à l'enfance délinquante. Au même titre que les majeurs, les mineurs voient les décisions de justice pénale qui les concernent inscrites au casier judiciaire. Toutefois, ces décisions ne sont inscrites qu'au bulletin n° 1, à destination de l'autorité judiciaire, et non sur le bulletin n° 2, à destination de certaines administrations. Il en résulte que les informations concernant les condamnations ne peuvent être exploitées par une administration dans le cadre du contrôle de l'accès à certaines professions réglementées ou d'activités en lien avec d'autres mineurs.

Cette restriction qui se justifie par le souhait du législateur de favoriser l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, limite cependant considérablement l'information de certaines administrations sur le parcours pénal d'un mineur, notamment quand la condamnation porte sur des faits graves, voire criminels.

En outre, la rédaction de l'article 768 du code de procédure pénale est imparfaite, dans la mesure où elle exclut la mesure de réparation lorsqu'elle est prononcée par le juge en cabinet.

En effet, seule la mesure de réparation prononcée par le tribunal pour enfants (article 15-1 de l'ordonnance du 2 février 1945) est inscrite au casier

judiciaire du mineur ; l'inscription de la mesure de réparation prononcée en audience de cabinet par le juge des enfants n'est pas expressément visée dans l'article 768, alinéa 3, du code de procédure pénale.

Or, cette restriction est méconnue par certaines juridictions qui transmettent, sans distinction, toutes les mesures de réparation et sont souvent surprises du refus que le casier judiciaire leur oppose. Une harmonisation du régime d'enregistrement de cette sanction éducative serait ainsi souhaitable.

Il convient enfin de noter que conformément à l'article 769, alinéa 7, du code de procédure pénale, les fiches relatives aux mesures prononcées en application des articles 8, 15, 15-1, 16, 16 bis et 28 de l'ordonnance du 2 février 1945, à l'expiration d'un délai de trois ans à compter du jour où la mesure a été prononcée, sont retirées du casier judiciaire si la personne n'a pas, pendant ce délai, soit subi de condamnation à une peine criminelle ou correctionnelle, soit exécuté une composition pénale, soit fait l'objet d'une nouvelle mesure.

Concernant la question des délais, il faut également souligner que ceux-ci résultent de la somme de deux délais : le délai de transmission des décisions par les juridictions au service du casier judiciaire national, d'une part, et le délai d'enregistrement par le casier judiciaire national à compter de la réception de la fiche de décision d'autre part.

L'enregistrement des décisions de justice pénale par le service du casier judiciaire national revêt une importance fondamentale, tant au niveau de l'engagement des poursuites qu'à celui de l'audience.

En effet, la connaissance de l'existence de condamnations antérieures est un élément décisif pour les parquets sur la réponse à donner à une infraction commise ; de même, lors de l'audience, la connaissance du contenu du casier judiciaire est non seulement indispensable pour qualifier un éventuel état de récidive, mais encore pour individualiser la peine prononcée.

Enfin, le juge des enfants doit, au jour de sa décision sur un éventuel aménagement, pouvoir disposer des informations relatives au casier judiciaire du mineur.

L'accélération de la transmission des décisions par les juridictions au casier judiciaire tout comme celle de l'enregistrement des décisions par le casier judiciaire doivent donc être recherchées.

2. Réduire les délais de transmission des décisions par les juridictions au casier judiciaire national

Idéalement, la transmission des décisions par les juridictions au casier judiciaire national devrait pouvoir s'opérer en temps réel.

La réalité est malheureusement toute autre. Du fait de l'insuffisance des personnels de greffe et de la vétusté des matériels et outils informatiques, les délais de transmissions au casier judiciaire national, demeurent, malgré des progrès récents, élevés.

Le délai moyen de transmission des décisions, toutes juridictions confondues, au service du casier judiciaire national est ainsi actuellement de quatre mois. Le tableau suivant retrace l'évolution des délais moyens de transmission des fiches de condamnations prononcées par les tribunaux pour enfants et les juges des enfants :

DÉLAI MOYEN ANNUEL (EN MOIS) DE TRANSMISSION DES FICHES DE CONDAMNATION PRONONCÉES PAR LES TPE ET JE

	2005	2006	2007 (moyenne du 3^{ème} trimestre 2007)
Juge des enfants	2,71	3,20	2,90
Tribunal pour enfants	4,03	4,30	3,80

Bien que toujours importants, ces délais constituent toutefois une amélioration notable par rapport à la situation antérieure, marquée par une grande lenteur, certaines juridictions ayant connu des délais de transmission au casier judiciaire atteignant parfois deux années.

Les recrutements opérés entre 2002 et 2007 ont permis une augmentation de près de 10 % des effectifs de greffiers, passés de 7 696 à 8 480 emplois équivalents temps plein. Ces hausses, ajoutées aux recrutements de vacataires, ont permis aux juridictions de rattraper tout ou partie de leur retard et d'engager une dynamique d'enregistrement plus rapide des décisions avec l'objectif d'y parvenir en temps quasi-réel à terme.

Des constatations de la mission, il ressort que la situation des greffes demeure problématique.

Dans le souci d'une justice rapide et efficace, l'amélioration des effectifs des greffes correctionnels doit être poursuivie, ainsi que leur formation aux spécificités du droit pénal des mineurs.

À ce stade, il convient aussi de **s'interroger sur la pratique actuelle de recrutement de vacataires sur une période limitée de deux mois.**

Certes, les recrutements effectués pour résorber les retards des greffes ont été positifs. Mais la multiplication des contrats de deux mois, destinée à éviter au ministère de la justice le paiement de cotisations chômage (qui ne sont dues par l'administration que pour une durée supérieure), est de l'avis de tous les chefs de juridiction rencontrés de nature contre-productive. En effet, de par la technicité des fonctions, le vacataire atteint à peine sa pleine efficacité au moment où sa vacation s'achève.

Votre rapporteure estime ainsi nécessaire de mettre fin à cette pratique contraire au bon fonctionnement de la justice.

En conséquence, il convient de veiller à ce que les vacataires puissent être renouvelés dans leurs fonctions au-delà de deux mois lorsque les besoins des services l'exigent et qu'ils ont fait la preuve de leur compétence.

Proposition n° 6 :

— Doter les greffes correctionnels de personnels suffisants pour enregistrer les décisions en temps réel et former les personnels des greffes aux spécificités du droit pénal des mineurs et de la procédure pénale applicable aux mineurs.

3. Accélérer l'enregistrement des décisions par le casier judiciaire national

En 2006, le casier judiciaire national a reçu 1 050 879 décisions et en a enregistré près de 750 000. Le **délai moyen d'enregistrement des décisions par le service du casier judiciaire national** est actuellement de **4,4 semaines** à compter de la réception de la fiche de décision.

Ce délai est en net recul, puisqu'il avait atteint 11 semaines en 2003. Comme l'a indiqué, lors de son audition devant la mission, M. Philippe Delarbre¹, chef du service du casier judiciaire national automatisé, l'objectif est de passer sous le seuil des quatre semaines, puis deux semaines après le déploiement de Cassiopée.

La mise en place de Cassiopée et d'une interface avec l'application utilisée par le Casier judiciaire, prévue au plus tard le 31 décembre 2009, devrait en effet permettre d'atteindre cet objectif, dans la mesure où les décisions ne seront plus transmises, comme actuellement, sur un support papier qui oblige les agents du casier à « *un luxe de précaution* ».

Les éléments relatifs à l'identité de la personne condamnée et à la décision, renseignés par le greffe de la juridiction, ne seront en effet plus ressaisis mais simplement vérifiés par le service du casier judiciaire national.

Le rôle du casier judiciaire national évoluera ainsi vers un rôle de contrôle d'une part de l'identité de la personne grâce aux données du registre national de l'identité des personnes physiques (pour les personnes nées en France) ou avec les propres données du casier (pour les personnes nées à l'étranger) et, d'autre part, de la régularité de la décision et notamment de la conformité de la peine prononcée avec la peine encourue.

(1) Audition du 13 septembre 2007.

Votre rapporteure estime qu'il faut mettre à profit la dynamique engagée pour diminuer significativement les délais d'enregistrement au Casier Judiciaire National.

Proposition n° 7 :

— Parvenir grâce à la mise en place de Cassiopée à enregistrer les décisions au casier judiciaire national dans un délai maximum de 15 jours à compter de la réception de la décision.

B. SPÉCIALISER LES SERVICES D'EXÉCUTION DES PEINES ET PROMOUVOIR LA GÉNÉRALISATION DES BUREAUX D'EXÉCUTION DES PEINES MINEURS

1. Lutter contre le retard dans l'exécution des décisions en spécialisant les services d'exécution des peines

Face au constat de l'accumulation des retards dans l'exécution des décisions, et au-delà des problèmes d'effectifs, se pose la question d'une spécialisation des personnels en charge de l'exécution des décisions concernant les mineurs.

Selon l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, *« les services de l'exécution des peines ne souffrent pas de l'encombrement, déploré pour les majeurs, quand ils sont assurés par le parquet lui-même et non par le service général de l'exécution¹ »*. L'association relève, *a contrario*, que le suivi n'est plus individualisé lorsque l'exécution des peines est assurée par le parquet « majeurs », et que le délai d'exécution augmente.

Pour assurer une exécution plus rapide des jugements du tribunal pour enfants, il serait judicieux que celle-ci soit à la charge du parquet des mineurs, qui a déjà une connaissance des dossiers et des situations individuelles des jeunes. Dans les tribunaux dont la taille le permet, une spécialisation de l'exécution des peines « mineurs » devrait être établie.

Votre rapporteure estime la spécialisation « mineurs » de l'exécution des peines nécessaire. Une personne du service de l'exécution des peines, ou plusieurs selon la taille de la juridiction, devrait être spécialisée dans cette forme d'exécution ; **une bonne connaissance des règles de procédure spécifiques aux mineurs, ainsi qu'une attention particulière portée à ces décisions, devrait être de nature à assurer une exécution plus rapide.**

Depuis le mois de septembre 2007, le tribunal de grande instance de Bobigny a ainsi mis en place cette spécialisation, l'objectif étant non seulement

(1) Audition du 27 septembre 2007.

d'améliorer la performance en temps de l'exécution des peines mais aussi de développer une réflexion intelligente sur les dossiers.

Proposition n° 8 :

— Dans les tribunaux dont l'activité le permet, généraliser la spécialisation de personnels en charge de l'exécution des peines prononcées à l'encontre de mineurs.

2. Promouvoir la généralisation des bureaux d'exécution des peines « mineurs »

Le développement de bureaux d'exécution des peines (BEX) mineurs semble indispensable à une meilleure compréhension du sens de la peine, dès la condamnation.

a. Des BEX mineurs qui tardent à voir le jour

Suite au rapport de M. Jean-Luc Warsmann *sur les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines et la préparation des détenus à la sortie de prison*, remis au premier ministre le 28 avril 2003, l'existence des BEX, après une phase d'expérimentation en 2004, a été consacrée par l'article D. 48-2 du code de procédure pénale.

La création des BEX et leur mise en place dans 175 tribunaux de grande instance a indéniablement permis d'augmenter le taux d'exécution des peines, notamment des peines d'amendes, et offert la possibilité de donner une meilleure explication des jugements aux justiciables et aux victimes, contribuant ainsi à améliorer l'acceptation des décisions de justice.¹

Dans la continuité de l'expérience des BEX majeurs, **la volonté de mettre en place les BEX mineurs** a répondu à la nécessité de prendre en charge les mineurs dès leur sortie de l'audience de cabinet ou du tribunal pour enfants.

(1) On se reportera notamment sur cette question au rapport de cette même mission sur l'exécution des peines concernant les majeurs, présenté par M. Étienne Blanc.

Les objectifs du BEX mineurs

— **expliquer** au mineur ou au jeune majeur condamné et aux personnes civilement responsables le contenu et la portée de la décision qui vient d'être prononcée, afin de rechercher leur adhésion dans la démarche d'exécution ;

— **engager l'exécution des mesures**, sanctions éducatives et peines, par exemple en remettant une convocation devant le juge des enfants ou les services de la PJJ ;

— **informer sur les voies de recours et les dommages et intérêts prononcés**, tant le mineur ou le jeune majeur condamné que les personnes civilement responsables ;

— **informer les victimes** sur les voies de recours sur l'action civile, les dommages et intérêts prononcés, les procédures d'indemnisation ;

— **orienter les victimes** vers les professionnels qui pourront les assister dans leur démarche.

Lors de son audition par la commission des Lois¹, la garde des Sceaux a indiqué qu'**à ce jour, sur 181 tribunaux de grande instance, seuls dix d'entre eux ont mis en place un BEX pour mineurs².**

Elle a toutefois rappelé sa volonté d'une généralisation de leur mise en place, et précisé plus de 60 projets de BEX pour mineurs étaient prévus.

Un audit du ministère de la justice prévoyait en janvier 2006 que l'implantation de « BEX mineurs » serait étendue à partir de 2007 aux tribunaux pour enfants. **Lors de ses déplacements, la mission a pu constater des retards dans la mise en place effective de BEX mineurs.**

À Bobigny, site pourtant pilote tout comme Cambrai et Melun, la mise en place d'un BEX mineurs, malgré un volontarisme indéniable, s'est heurtée au problème de la disponibilité des locaux mais surtout à celui de l'effectif de greffe. Il a donc été décidé, dans un premier temps, d'expérimenter le BEX sur quatre audiences par mois du tribunal des enfants. Cette expérimentation ne s'étant pas avérée concluante, il a été décidé d'organiser un BEX à raison du contenu des audiences et non de dates choisies *a priori*.

De nombreuses juridictions semblent avoir engagé les études nécessaires pour la création d'un BEX auprès de leur tribunal pour enfants. Toutefois, leur mise en place se heurte à un double problème de locaux et de personnel disponibles.

Le TGI de Nice est parvenu à surmonter ces difficultés et le BEX mineur est opérationnel depuis le 7 janvier 2008.

(1) Audition du 17 octobre 2007.

(2) Il s'agit des TGI d'Arras, Cahors, Cambrai, Carcassonne, Dunkerque, Foix, La Roche-sur-Yon, Melun, Poitiers et Senlis.

Votre rapporteure tient à souligner la spécificité de ce BEX qui associe non seulement la direction départementale de la PJJ, mais aussi la Direction départementale des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation.

Ce faisant, les chefs de juridictions ont voulu mettre l'accent sur la problématique spécifique des mineurs délinquants devenus majeurs au moment du jugement.

Le SPIP effectue 4 permanences hebdomadaires au sein du BEX mineur pour la prise en charge de sursis avec mise à l'épreuve, de travail d'intérêt général ou de sursis avec obligation d'effectuer un travail d'intérêt général.

Concernant la **question des personnels**, des crédits ont été débloqués en juin 2007 pour le recrutement de 500 vacataires au second semestre, qui ont été affectés dans plus d'une vingtaine de greffes de tribunaux pour enfants ou des BEX pour mineurs.

La **question des locaux** demeure épineuse. Au TGI de Paris ou à celui de Rouen, la mission a pu constater que la mise en place du BEX mineur, malgré une réelle volonté et l'engagement des études nécessaires, s'était heurtée à l'impossibilité de trouver un local adapté, c'est-à-dire suffisamment spacieux et près de la salle d'audience.

b. La nécessité d'une généralisation des BEX mineurs et de leur adaptation au déroulement des audiences

À l'instar de la généralisation de la mise en place des BEX majeurs, celle des BEX mineurs apparaît éminemment souhaitable.

La **dimension pédagogique du BEX** est fondamentale, notamment lorsque la peine a été prononcée en tribunal pour enfants, dont les audiences sont plus solennelles que celles en cabinet et se prêtent moins à une explication longue du prononcé.

De plus, la **présence des services éducatifs de la PJJ** permet au mineur condamné d'être reçu à l'issue de l'audience par un éducateur, afin d'**organiser dans les meilleurs délais sa prise en charge**.

En outre, de l'avis des personnes rencontrées par la mission, la généralisation des BEX mineurs aurait un **impact positif sur l'information des victimes**, lesquelles ne sont pas toujours en mesure de connaître leurs droits, notamment en matière de mise en jeu des assurances de responsabilité civile ou scolaire. Actuellement, il en est de même pour les victimes qui se sont constituées parties civiles de récupérer les sommes allouées par le tribunal pour enfants, en raison le plus souvent de l'insolvabilité des mineurs condamnés et de leur famille. En outre, elles ne sont pas toujours au fait des possibilités de mise en jeu des assurances. La mise en place et la généralisation des BEX mineurs devraient à cet égard être positives.

L'expérience de la mise en place des BEX majeurs a montré la **nécessité de prévoir des horaires d'ouverture du BEX en relation avec la tenue des audiences.**

En effet, l'existence d'un BEX perd de son intérêt si la personne condamnée ne peut s'y présenter dès l'issue de l'audience. Si le BEX est alors fermé, le risque est grand qu'il ne s'y représente pas.

Les responsables des tribunaux ont pleinement conscience de ce problème. C'est pourquoi, par exemple, le tribunal de grande instance de Bobigny a mis en place une permanence du BEX à horaires étendus, de 9 heures à 19 heures. Le tribunal de grande instance Reims a, pour sa part, grâce à la mobilisation de son personnel, mis en place une organisation qui permet aux condamnés de se rendre au BEX à la sortie de l'audience, et ce quelle que soit l'heure, c'est-à-dire y compris tardivement.

La problématique est identique pour les BEX mineurs : l'enjeu de l'amplitude et de la variabilité des horaires du BEX mineur est réel. Selon la Garde des Sceaux, dans les juridictions où ils ont d'ores et déjà été mis en place, les audiences du tribunal pour enfants sont le plus souvent suivies d'une permanence du BEX pour mineurs. De fait, l'organisation même de la permanence du BEX mineurs est fondamentale. Il ne suffit pas qu'un BEX mineurs soit mis en place, encore faut-il qu'il soit ouvert au bon moment, sous peine de perdre une grande partie de son utilité.

De même, l'objectif d'une exécution rapide et cohérente rend souhaitable que les **horaires des permanences des éducateurs de la PJJ** soient en adéquation avec ceux du BEX mineurs, afin que le mineur soit pris en charge dès le prononcé de la décision du juge des enfants ou du tribunal pour enfants.

Votre rapporteure estime ainsi que **la généralisation des BEX mineurs et leur adaptation au déroulement des audiences doivent aller de pair.**

Cela implique de **doter les BEX de personnels suffisants.**

Lors de ses divers déplacements, la mission a pris la mesure de la fragilité des tribunaux induite par la tension sur les effectifs des personnels du greffe, qu'ils soient greffiers, fonctionnaires de catégorie C, ou vacataires.

Du fait de la moindre importance numérique du contentieux des mineurs, les BEX mineurs ne sont pas en général prioritaires dans l'affectation des personnels de greffe.

Votre rapporteure estime ainsi nécessaire que **soient évalués les recrutements nécessaires à la généralisation des BEX mineurs.**

Proposition n° 9 :

— Généraliser les BEX mineurs, adapter leurs horaires au déroulement des audiences et y affecter les personnels nécessaires à leur bon fonctionnement compte tenu notamment des contraintes liées à l’amplitude horaire d’ouverture du BEX.

C. ASSURER UN RÉEL SUIVI POST-SENTENTIEL

1. Un suivi post-sententiel défaillant

Des informations recueillies par la mission, il ressort que le suivi post-sententiel n’est pas au niveau de ce que l’on pourrait espérer.

De fait, plusieurs juges des enfants ont reconnu les défaillances en matière de suivi post-sententiel, que ce soit en terme de relation avec la PJJ ou en terme d’aménagement de peine.

Ceci s’explique par plusieurs facteurs.

En premier lieu, pendant longtemps, le juge des enfants n’a pas pu porter toute l’attention nécessaire au suivi de ses jugements.

Il est vrai que l’inadaptation de l’outil informatique et le manque de personnel de greffe ne les y aidaient guère. Certains témoignages recueillis par la mission ont notamment fait état du caractère inexploitable de certains dossiers mineurs. Un interlocuteur de la mission a ainsi indiqué que ces dossiers étaient *« constitués d’un empilement de mesures et de rapports, sans pour autant être à jour et exhaustifs. »*

Ce constat n’est pas sans poser problème quand le mineur commet un nouvel acte délictueux, que ce soit pour le parquet ou pour les juges du fond, ceci étant d’autant plus accentué par les délais d’inscription au casier judiciaire national.

L’une des difficultés identifiées réside dans le manque de coordination entre les juges des enfants, qui ne parviennent pas à établir un suivi régulier des mesures, et les services éducatifs. Cette absence de coordination nuit au suivi des mesures et à leur mise en œuvre.

Pour des raisons diverses, les éducateurs n’établissent pas toujours, par exemple, les rapports semestriels prévus dans le cadre d’un sursis avec mise à l’épreuve, parfois, ce sont les rapports de fin de mesure qui font défaut.

Alors que les travailleurs sociaux sous l’autorité du directeur de la PJJ sont tenus de s’assurer du respect par la personne qui leur est confiée des mesures de contrôle et des obligations qui lui sont imposées, il semble que les magistrats ne

soient pas toujours destinataires de rapports lorsque les incidents se produisent, car certains éducateurs, pour lesquels ces rapports d'incidents s'apparentent à de la délation, seraient réticents à les établir.

Cela tient également à des considérations personnelles, certains éducateurs rechignant, par exemple, à transmettre des rapports d'incidents en cas de non-respect des obligations imposées au mineur par le juge.

Même constat du côté des avocats : interrogée par la mission d'information, Mme Marie-Chantal Cahen¹, responsable du service de l'accès au droit de l'Antenne des mineurs du Barreau de Paris, a souligné la nécessité que les avocats s'impliquent plus dans la phase post-sententielle.

Elle a indiqué que ce manque d'investissement dans la suite de la décision s'expliquait à la fois par un problème financier, puisque ce temps de la procédure n'est pas suffisamment rémunéré, mais aussi par une méconnaissance des aménagements de peine. C'est pourquoi la formation dispensée préalablement à l'intégration de l'antenne par les avocats, lesquels sont tous volontaires, est, en voie de modification, l'objectif étant de mieux intégrer la problématique du suivi post-sententiel, ainsi que, par ailleurs, celle de l'appréhension psychologique et sociologique de la délinquance des mineurs.

2. Dédier un juge des enfants à l'application des peines

a. Pour développer les aménagements de peine

Aux termes de l'article 707 du code procédure pénale, issu de loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 *portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité* « *les peines peuvent être aménagées en cours d'exécution pour tenir compte de l'évolution de la personnalité et de la situation du condamné. L'individualisation des peines doit, chaque fois que cela est possible, permettre le retour progressif du condamné à la liberté et éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire* ».

Les mesures d'aménagement de peine prévues pour les majeurs s'appliquent aux mineurs condamnés à des peines privatives de liberté en milieu fermé.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 9 mars 2004, les décisions d'aménagement de peine pour les mineurs étaient de la compétence du juge d'application des peines, après avis du juge des enfants. Leur mise en œuvre était assurée par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Depuis le 1^{er} janvier 2005, le juge des enfants est devenu seul compétent en ce domaine, et la mise en œuvre des mesures d'aménagement de peine qu'il décide a été confiée aux services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

(1) Audition du 22 novembre 2007.

Ainsi l'article 20-9 de l'ordonnance du 2 février 1945 dispose-t-il que « *en cas de condamnation prononcée par une juridiction spécialisée pour mineurs, le juge des enfants exerce les fonctions dévolues au juge de l'application des peines par le code pénal et le code de procédure pénale, jusqu'à ce que la personne condamnée ait atteint l'âge de vingt et un ans.* »

Le tribunal pour enfants exerce en outre les attributions dévolues au tribunal de l'application des peines et la chambre spéciale des mineurs les attributions dévolues à la chambre de l'application des peines.

Lorsque le condamné a atteint l'âge de 18 ans au jour du jugement, le juge des enfants n'est compétent que si la juridiction spécialisée le décide par décision spéciale. En raison de la personnalité du mineur ou de la durée de la peine prononcée, le juge des enfants peut se dessaisir au profit du juge de l'application des peines lorsque le condamné a atteint l'âge de 18 ans.

Pour la préparation de l'exécution, la mise en œuvre et le suivi des condamnations mentionnées au premier alinéa, le juge des enfants désigne s'il y a lieu un service du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse. Ce service veille au respect des obligations imposées au condamné. Le juge des enfants peut également désigner à cette fin le service pénitentiaire d'insertion et de probation lorsque le condamné a atteint l'âge de dix-huit ans.

Tout comme pour les majeurs, l'aménagement de la peine peut avoir des effets positifs pour le mineur : il lui permet de mieux préparer sa réinsertion scolaire ou professionnelle, ainsi que de préserver ses conditions de vie ou d'éventuels liens familiaux.

Cependant, les aménagements de peine concernant les mineurs restent encore rares ; le ratio était ainsi en 2005 de 2 %.¹

Certes, il est plus compliqué d'aménager les peines pour les mineurs que pour les majeurs, dans la mesure où celles-ci, notamment les peines d'incarcération, ne sont prononcées qu'en dernière extrémité.

Toutefois, l'aménagement des peines pour les mineurs se heurte à de nombreuses autres difficultés.

Le tableau suivant, issu d'une étude faite par la PJJ auprès de ses services, explicite bien la nature des difficultés auxquelles se heurte l'aménagement des peines.

(1) Données : DPJJ.

**NATURE DES DIFFICULTES RENCONTREES DANS L'AMENAGEMENT
DES PEINES DES MINEURS**

50 %	Difficultés partenariales
41 %	Difficultés propres aux aménagements (notamment l'absence de quartier de semi liberté et les difficultés de transports dans certaines régions)
36 %	Difficultés tenant à la lourdeur des procédures
27 %	Difficultés propres aux mineurs et à leur famille (difficile de leur faire prendre conscience des enjeux et de les mobiliser)
27 %	Difficultés liées au manque d'expérience du service éducatif
9 %	Difficultés liées au manque d'expérience des autorités judiciaires

Source : PJJ

On constate ainsi que dans 50 % des cas étudiés, les services estiment que les difficultés d'aménagement de peine sont dues à des difficultés partenariales, et que 41 % estiment qu'elles sont dues à des difficultés inhérentes à l'offre d'aménagement de peine.

Ce résultat fait l'écho de l'analyse développée par la Cour des comptes. Dans son rapport « Garde et réinsertion - La gestion des prisons », publié en 2006, la Cour a en effet relevé la **quasi-impossibilité de proposer un placement sous surveillance électronique pour un mineur, ou un placement en semi-liberté, du fait de l'insuffisance du nombre de places disponibles** (seulement deux places en région parisienne).

De même la Défenseure des enfants, Mme Dominique Versini, a-t-elle, dans un document remis à la mission d'information, souligné cette quasi-impossibilité, relevant qu'il était « *regrettable que les nouveaux centres de détention spécialisés pour les mineurs, et disposant de personnel éducatif, n'aient pas intégré deux ou trois places de semi-liberté par établissement.* »

b. Pour permettre un réel suivi de l'application des peines

Il semble que **les juges des enfants, devenus depuis près de trois ans juges d'application des peines pour les mineurs, ont rencontré des difficultés pour mettre en œuvre une réforme qu'ils ont appelée de leurs vœux et à laquelle ils semblent attachés.**

De fait, de par sa connaissance de la situation individuelle du mineur et de sa famille ainsi que des structures de protection de la jeunesse, il est dans la logique que le juge des enfants soit juge de l'application des peines des mineurs.

Cependant, il est sans doute compliqué pour un juge d'aménager la peine qu'il vient de prononcer.

La pluralité des missions dévolues au juge des enfants tant au civil qu'au pénal, explique sans doute qu'il n'ait pas toujours la capacité de se consacrer à sa fonction de juge d'application des peines autant qu'il le souhaiterait.

Enfin, le fait que le juge des enfants soit à la fois juge du fond et juge de l'application des peines n'est pas sans poser problème en matière d'exécution des peines privatives de liberté inférieures ou égales à un an.

Aux termes de l'article 723-15 du code de procédure pénale, le parquet est tenu de mettre à exécution toute peine privative de liberté égale ou inférieure à un an à défaut de décision du juge de l'application des peines dans les quatre mois suivant la communication de l'extrait de la décision.

Or, il semble que dans certains tribunaux les juges des enfants ne communiquent pas au parquet leurs décisions à l'issue des audiences, se contentant de transmettre le dossier au juge des enfants en charge de l'application des peines, c'est-à-dire eux-mêmes.

Le parquet, n'ayant pas communication du dossier, ne peut ramener la peine à exécution que si le juge des enfants lui en fait la demande, ce qui, dans les faits, arrive assez rarement.

C'est pourquoi votre rapporteure s'interroge. Aussi, sur le modèle de l'expérimentation en cours concernant la dissociation des fonctions des juges des enfants au civil et au pénal, il pourrait être intéressant d'engager une expérimentation visant à désigner, dans les tribunaux dont la taille le permet, un ou plusieurs juges des enfants spécialement dédiés à la fonction d'application des peines.

Il ne s'agit nullement de remettre en cause la compétence du juge des enfants dans le suivi des mesures prononcées à l'encontre des mineurs.

Cette expérimentation apporterait un éclairage intéressant au législateur sur l'intérêt qui pourrait, ou non, s'attacher à la spécialisation d'un juge des enfants en matière d'application des peines, concernant notamment l'exécution des décisions de justice, les aménagements de peine et la préparation à la réinsertion.

Proposition n° 10 :

— À titre expérimental, dans certains tribunaux dont le volume d'activité le permet, spécialiser des juges des enfants sur les fonctions de juge d'application des peines.

CHAPITRE II : AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS

I. POURSUIVRE L'EFFORT DE MODERNISATION DE LA PJJ

Depuis près de dix ans, l'activité de protection judiciaire de la jeunesse a progressé de façon continue : tous fondements confondus, le nombre de mineurs pris en charge a augmenté de 8 % entre 1997 et 2006.

Cette croissance résulte de deux cycles d'évolution : si le nombre de mineurs délinquants pris en charge a progressé de manière rapide et continue entre 1997 et 2006 (+ 33 % entre 1997 et 2002 et + 32 % entre 2002 et 2006), l'activité liée à la protection des mineurs en danger et des jeunes majeurs protégés s'est, au contraire, fortement érodée entre 1997 et 2001 (respectivement - 12 % et - 6 %) avant de progresser à nouveau depuis 2002 (+ 5 %).

Les dix dernières années ont ainsi été marquées par la croissance de l'activité pénale et la diminution des prises en charge civiles.

Corrélativement, la protection judiciaire de la jeunesse a dû s'adapter à cette évolution des publics et de la nature des mesures prises en charge. Suite notamment au rapport de la Cour des comptes de 2003, la direction de la PJJ a su initier la rénovation de son administration.

Toutefois, si des progrès indéniables ont été accomplis, **l'effort de modernisation de la PJJ doit être accentué** : alors que les délais de prise en charge des mesures demeurent encore trop longs, le stock de mesures en attente reste préoccupant.

Nous ne pouvons plus aujourd'hui faire l'économie d'une réflexion approfondie sur les conditions de prise en charge des mesures, non seulement d'un point de vue quantitatif, mais aussi d'un point de vue qualitatif.

A. UNE PRISE EN CHARGE DES MESURES PÉNALES ENCORE TROP LENTE ET AU CONTENU NON ÉVALUÉ

Aux termes de l'article 6 du décret du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la justice, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse est chargée, dans le cadre de la compétence du ministère de la justice, de l'ensemble des questions intéressant la protection de l'enfance.

À ce titre elle assure notamment, dans les établissements et services du secteur public et par le contrôle qu'elle exerce sur les établissements et services du secteur privé, l'éducation des mineurs délinquants ou en danger. Elle gère en outre les établissements et services du secteur public, et administre leur personnel. Elle connaît enfin des affaires relevant des juridictions pour enfants.

Au niveau pénal, la protection judiciaire de la jeunesse intervient aussi bien en amont de la décision judiciaire, par des mesures d'investigation conduites par une équipe pluridisciplinaire - investigations et orientations éducatives (IOE) et recueil de renseignements sociaux éducatifs (RRSE) - ou par des enquêtes sociales (investigations plus légères réalisées par les assistants sociaux), qu'en aval de celle-ci pour appliquer les mesures éducatives ou sanctions éducatives ordonnées par le juge, ainsi que dans le cadre des aménagements de peine.

À la diversité des mesures, face à laquelle la direction de la PJJ a opportunément publié un « référentiel des mesures et des missions » (diffusé en 2005 à tous les services et aux juridictions pour enfants afin de rappeler le cadre normatif de chaque type de mesure), s'ajoute la multiplicité des acteurs, dans la mesure où la mise en œuvre de certaines mesures peut être confiée au secteur associatif habilité (SAH).

Si les jeunes délinquants demeurent majoritairement pris en charge par le secteur public (94 % en 1996, 80 % en 2001 et 76 % en 2005), la contribution du secteur associatif à la prise en charge pénale de jeunes en placement et en réparation augmente régulièrement depuis 1996.

Contrepartie de cet accroissement de l'effectif pénal public, les services de l'État sont moins présents en matière de prises en charge civiles (27 % des jeunes des deux secteurs au civil en 1996, 17 % en 2005), quand dans le même temps ces dernières continuent leur progression dans le secteur associatif.

Tant le secteur associatif que la PJJ ont eu à faire face à une augmentation importante de leur activité pénale, ce qui explique en partie, malgré des progrès récents, la permanence du problème des mesures en attente. Ce problème, récurrent, est particulièrement épineux dans la mesure où dans la plupart des cas, ce sont les mineurs primo-délinquants qui souffrent de la saturation du système. Cet état de fait est d'autant plus dommageable qu'une prise en charge précoce des primo-délinquants serait à la fois plus efficace et moins onéreuse. Elle permettrait d'éviter la réitération et la récidive, avec un coût moindre pour le système judiciaire.

1. Une prise en charge perfectible

a. La croissance de l'activité de la PJJ doit s'accompagner d'un effort particulier sur les délais d'exécution

La prise en charge des mineurs sous mandat judiciaire est assurée tant par la protection judiciaire de la jeunesse que par le secteur associatif habilité.

La PJJ gère directement 352 établissements et services, qui recouvrent différentes catégories de structures de placement, de milieu ouvert, d'investigation et d'insertion (ou « activités de jour »). Ces structures sont composées d'unités

éducatives (636 unités) exprimant la territorialisation et/ou la spécialisation de certaines des activités exercées.

Concernant les établissements de placement, **le secteur public** dispose de 40 unités éducatives d'hébergement diversifié (UEHD), de 75 foyers d'action éducative (FAE), de 36 centres de placement immédiat (CPI), de 5 centres éducatifs renforcés (CER) et de 6 centres éducatifs fermés (CEF).

Concernant le milieu ouvert, l'insertion et l'investigation, le secteur public dispose de 198 centres d'action éducative (CAE) et de 9 services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT).

Le secteur public dispose enfin de services éducatifs au sein des établissements pour mineurs (SE-EPM), actuellement au nombre de cinq, deux ouvertures étant programmées dans les mois à venir.

Le secteur associatif habilité ou conventionné est constitué de 1 367 établissements et services gérés par 523 associations, dont 282 foyers éducatifs, 275 maisons d'enfants à caractère social, 62 CER, 3 CPI, 24 CEF, 100 centres d'hébergement diversifié et individualisé, 82 centres scolaires et professionnels, 78 lieux de vie et d'accueil.

En outre, les services de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation du secteur associatif, au nombre de 404, mettent en œuvre les mesures de réparation pénale qui leur sont confiées, et exercent des mesures d'investigation et d'orientation éducative et des enquêtes sociales.

Alors que le secteur public était autrefois l'opérateur pénal presque exclusif, le secteur associatif a pris une place croissante : en 2006, 21 % des mineurs lui ont été confiés, contre 15 % en 2005 et 8 % en 1997. Les mesures pénales demeurent toutefois majoritairement confiées au secteur public (79 %) qui a, par ailleurs, le monopole des enquêtes rapides (il a ainsi réalisé 38 876 recueils de renseignements socio-éducatifs – RRSE – en 2006) et des mesures de milieu ouvert à l'exception de la réparation, également confiée au secteur associatif.

Les trois tableaux suivants illustrent la forte croissance, ces dernières années, de l'activité pénale de la PJJ et du secteur associatif habilité.

**ÉVOLUTION 2002-2006 DE L'ACTIVITÉ PÉNALE DE LA PJJ
ET DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ**

Secteur public	Mesures suivies de janvier à décembre 2006	Évolution 2002/2006
Investigation	40 075	+ 26 %
Enquêtes longues (IOE ES)	3 199	+ 30 %
RRSE	36 876	+ 26 %
Placement judiciaire	3 682	+ 43 %
Hébergement collectif	2 986	+ 49 %
Collectif Traditionnel	1 804	+ 42 %
Collectif Spécialisé	1 182	+ 60 %
	1 041	+ 48 %
dont CPI	74	+ 95 %
dont CER	67	
dont CEF	211	+ 17 %
Autonome	485	+ 27 %
Familial	72 813	+ 28 %
Milieu ouvert	45 412	+ 39 %
Centré sur l'éducation	27 401	+ 14 %
Centré sur la peine	116 570	+ 28 %
Total		

Secteur habilité Justice	Mesures suivies de janvier à décembre 2006	Évolution 2002/2006
Investigation	1 380	- 33 %
Enquêtes longues (IOE ES)	1 380	- 33 %
Placement judiciaire	5 359	+ 130 %
Hébergement collectif	4 464	+ 93 %
Collectif Traditionnel	2 259	+ 57 %
Collectif Spécialisé	2 204	+ 153 %
	147	+ 234 %
dont CPI	1 402	+ 69 %
dont CER	655	
dont CEF	259	
Autonome	636	NC
Familial	13 566	+ 50 %
Milieu ouvert	13 566	+ 50 %
Centré sur l'éducation	20 305	+ 51 %
Total		

Ensemble des opérateurs de PJJ	Mesures suivies de janvier à décembre 2006	Évolution 2002/2006
Investigation	41 455	+ 22 %
Enquêtes longues (IOE ES)	4 579	+ 1 %
RRSE	36 876	+ 26 %
Placement	9 041	+ 84 %
Hébergement collectif	7 450	+ 73 %
Collectif traditionnel	4 063	+ 50 %
Collectif spécialisé	3 386	+ 110 %
	1 188	+ 59 %
dont CPI	1 476	+ 70 %
dont CER	722	
dont CEF	470	+ 161 %
Autonome	1 121	+ 175 %
Familial	86 379	+ 31 %
Milieu ouvert	58 978	+ 41 %
Centré sur l'éducation	27 401	+ 14 %
Centré sur la peine	136 875	+ 31 %
Total		

Source : PJJ

Les mesures de milieu ouvert ont progressé de 109 % entre 1997 et 2007 selon les statistiques de la PJJ. Elles ont été décomposées en deux sous-ensembles : les mesures centrées sur l'éducation, telles les libertés surveillées préjudicielles ou les réparations (qui représentent 2/3 des mesures), et celles centrées sur la peine, comme le sursis avec mise à l'épreuve ou le travail d'intérêt général (qui représentent 1/3 des mesures). Les premières ont progressé de 41 % entre 2002 et 2006 et les secondes de 14 % sur la même période. Dans leur globalité, les mesures de milieu ouvert connaissent une croissance forte (+ 31 % en 5 ans).

Le placement connaît lui aussi un vif essor (+ 202 % entre 1997 et 2007). En la matière, secteur public et secteur associatif sont complémentaires : l'accueil d'urgence (CPI) est presque totalement assuré par le secteur public alors que les prises en charge spécialisées pour délinquants (CER et CEF) sont massivement réalisées par le secteur associatif qui dispose de l'essentiel des capacités dédiées à cet effet.

On constate que le nombre de mesures d'investigations confiées au secteur public a augmenté de 26 %, celui du placement judiciaire de 43 % et celui du milieu ouvert de 28 %.

Le secteur associatif habilité a quant à lui connu une forte décroissance des mesures d'investigation (- 33 %) mais une forte croissance du placement judiciaire (+ 130 %) et des mesures confiées en milieu ouvert (+ 50 %).

Pour l'ensemble des opérateurs, les mesures d'investigation ont augmenté entre 2002 et 2006 de 22 %, celles de placement de 84 % et celles de milieu ouvert de 31 %, portant l'augmentation totale de l'activité à 31 %.

Les mesures pénales en milieu ouvert, confiées presque exclusivement au secteur public, ont fortement augmenté en 2006 (+ 31 %) du fait de l'essor des mesures centrées sur l'éducation (+ 41 %), essentiellement en alternatives aux poursuites par les parquets (réparations) et en présentiel (notamment liberté surveillée préjudicielle et mesure de réparation). Par opposition, les mesures centrées sur la peine et prononcées en formation de jugement, ont deux fois moins augmenté (+ 14 %).

Accusée parfois d'impérite, la protection judiciaire de la jeunesse a mis en œuvre un ambitieux programme de rénovation de son organisation ainsi que de son mode de travail.

La restructuration des services centraux, la mise en place, sous la conduite des directeurs régionaux, de projets départementaux traduisant les conditions de mise en œuvre des orientations nationales et fixant un cadre commun à l'ensemble des services du département, ou encore, très récemment, le décret n° 2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, attestent de la volonté d'améliorer la performance d'une administration aux missions fondamentales.

Pleinement consciente de leur caractère contreproductif en matière de pédagogie de la sanction pénale, **la direction de la PJJ s'est en outre attachée à lutter contre l'accumulation des mesures en attente.**

Cette réduction doit en effet être une priorité. À l'évidence, si le mineur n'est pas pris en charge ou pris en charge trop tardivement après le jugement, la sanction perd de sa valeur pédagogique et le sentiment d'impunité peut se développer.

Des objectifs de réduction des taux de mesure en attente ont donc été clairement fixés aux directions départementales et régionales. Toutefois, il apparaît nécessaire de mieux évaluer ces données et de fixer des objectifs ambitieux de diminution.

b. Évaluer les délais de prise en charge et les mesures en attente

Est considérée comme mesure en attente toute décision judiciaire notifiée au service éducatif depuis quinze jours et qui n'a toujours pas été prise en charge par la PJJ.

Le taux de mesures en attente décroît régulièrement depuis 2000, où il atteignait 9 %. Ainsi, **entre 2002 et 2006, le taux de mesures en attente a été réduit de moitié (de 6 % à 3 %) alors que le nombre de mesures en cours progressait de 22 %.** Cette amélioration a tout autant porté sur l'investigation (de 15 % à 3 % entre 2002 et 2006) que sur le milieu ouvert (de 6 % à 4 % entre 2002 et 2006).

Le taux de mesures en attente est nul en matière de placement, où les délais de prise en charge sont inférieurs à la journée en hébergement collectif et à la semaine en hébergement autonome ou en famille d'accueil.

MESURES EN ATTENTE - SECTEUR PUBLIC Tous fondements juridiques

Secteur public	Mesures en attente (tous fondements juridiques)			Mesures en cours (tous fondements juridiques)			Taux de mesures en attente		
	Année	Milieu ouvert	Investigation	Total	Milieu ouvert	Investigation	Total	Milieu ouvert	Investigation
2000	2 795	531	3 326	34 001	4 420	38 421	8 %	12 %	9 %
2001	2 541	573	3 114	36 495	4 047	40 542	7 %	14 %	8 %
2002	2 060	556	2 616	36 506	3 667	40 173	6 %	15 %	7 %
2003	1 528	450	1 978	38 032	5 578	43 610	4 %	8 %	5 %
2004	1 967	255	2 523	40 557	3 433	43 990	5 %	7 %	6 %
2005	1 931	255	2 186	42 040	4 030	46 070	5 %	6 %	5 %
2006	1 239	196	1 435	43 492	5 592	49 084	4 %	3 %	3 %

En 2006, le taux de mesures en attente était pour le secteur public de 3 % toutes fonctions éducatives confondues, au civil comme au pénal. La PJJ n'est malheureusement pas en capacité de fournir le taux de mesures en attente pour les seules mesures pénales, ce qui est éminemment regrettable.

De même, le taux de mesures en attente pour le secteur associatif habilité n'est pas disponible, ce qui est tout aussi regrettable car cela empêche d'avoir une connaissance exhaustive des différents délais en fonction des mesures et des services en charge de leur mise en œuvre.

Interrogée sur cette question, la direction de la PJJ a fait état de certaines difficultés.

La DPJJ demande actuellement aux associations d'inscrire sur les factures qu'elles adressent à la direction régionale de la PJJ (DRPJJ) la date de réception par l'association et la date de prise en charge. Mais ces documents sont généralement envoyés à la DRPJJ dans des délais conséquents qui rendent impossible tout contrôle de fiabilité des informations transmises.

La DPJJ étudie actuellement l'opportunité de la mise en place d'un dispositif visant à créer une base de données nationales unique qui serait alimentée directement par les associations. Celles-ci saisiraient les informations via une application utilisant le réseau Internet permettant ainsi à la PJJ de disposer d'informations détaillées sur leur activité.

Proposition n° 11 :

— Établir un indicateur du taux des mesures pénales en attente pour le secteur public et pour le secteur associatif habilité.

Pour le seul secteur public, les mesures en attente représentent donc 3 % du total des mesures en cours. Ce chiffre, peut paraître relativement bas, et, de fait, est le résultat d'efforts importants entrepris par la PJJ.

Il est cependant nécessaire d'apporter quelques précisions :

— Tout d'abord, durant les auditions, il est apparu difficile d'obtenir une définition précise du moment à partir duquel la mesure est considérée par la PJJ comme étant prise en charge. Votre rapporteure souhaite que la date prise en considération soit bien celle du commencement effectif d'exécution de la peine et non celle du premier entretien lorsqu'il n'est que formel.

— De plus, le délai de prise en charge des mesures ne se résume pas au seul délai imputable à la PJJ. En effet, il faut également tenir compte du délai écoulé entre la décision du magistrat et sa notification à la structure éducative à laquelle elle est confiée. Au « délai PJJ » vient donc s'ajouter un « délai tribunal » plus ou moins long selon les mesures prononcées.

Toutefois, la qualité de la prise en charge se mesure aussi à l'aune des délais dans lesquels le mineur est reçu par les services de la PJJ.

Le tableau suivant dresse le détail des délais de prise en charge des mesures pénales pour le seul secteur public.

DÉLAIS DE PRISE EN CHARGE DES MESURES PÉNALES

Secteur public	Délais de prise en charge des mesures pénales (en jour)								
	2004			2005			2006		
	Tribunal	PJJ	Total	Tribunal	PJJ	Total	Tribunal	PJJ	Total
Investigation	2,12	4,49	6,61	2,43	5,90	8,34	2,51	4,66	7,17
Enquête sociale	6,76	18,17	24,93	7,86	11,86	19,72	8,73	10,22	18,95
IOE	9,49	23,81	33,30	9,42	23,15	32,58	9,34	23,55	32,89
RRSE	1,70	3,37	5,07	2,03	5,04	7,06	2,09	3,70	5,78
Placement judiciaire	1,48	1,44	2,92	1,43	1,34	2,76	1,31	0,72	2,03
Hébergement collectif	1,14	0,80	1,94	1,10	0,58	1,68	1,06	0,59	1,64
dont traditionnel	0,90	1,12	2,02	1,21	0,75	1,95	1,08	0,65	1,73
dont CPI	1,50	0,28	1,78	0,90	0,29	1,19	0,99	0,46	1,45
dont CER	1,28	1,78	3,07	1,98	0,63	2,62	2,00	1,20	3,20
dont CEF	0,17	0,61	0,78	0,15	1,38	1,53	0,14	0,02	0,16
Hébergement individualisé	3,37	5,25	8,62	3,51	0,31	3,83	1,46	0,86	2,33
Placement familial	2,60	3,56	6,16	2,75	6,77	9,52	2,93	1,51	4,43
Milieu ouvert	26,11	30,07	56,18	31,17	25,07	56,24	30,08	23,50	53,58
Mise sous protection judiciaire	41,08	25,12	66,20	48,54	23,95	72,49	57,66	16,43	74,09
Contrôle judiciaire	10,09	19,78	29,87	13,22	13,30	26,52	12,16	16,00	28,15
Liberté conditionnelle	2,38	1,69	4,08	7,26	2,41	9,67	4,23	1,38	5,62
Liberté surveillée	35,65	30,29	65,94	41,65	22,42	64,07	44,48	18,61	63,10
Liberté surveillée préjudicielle	10,49	28,83	39,33	11,70	28,26	39,97	12,26	27,86	40,12
Réparation	14,66	24,39	39,04	17,53	25,65	43,18	21,33	28,50	49,84
Sursis Mise à l'épreuve	54,78	41,16	95,94	69,74	25,56	95,31	60,28	17,48	77,75
Suivi socio judiciaire	42,02	45,85	87,86	91,14	22,46	113,61	25,44	10,44	35,88
TIG	47,55	43,18	90,73	64,08	32,05	96,13	54,04	18,98	73,02
Sanctions éducatives	46,98	33,42	80,40	43,56	26,21	69,77	53,70	32,39	86,09
Total	14,09	17,18	31,27	16,78	15,34	32,12	16,12	13,85	29,97

Source : PJJ

La prise en charge des mesures d'investigation et de placement judiciaire se fait dans des délais tout à fait acceptables, à savoir respectivement 7,17 jours et 2,03 jours en moyenne. À l'inverse, le problème des délais est épineux concernant

la prise en charge en milieu ouvert, avec une moyenne qui s'établit à 53,58 jours, à savoir :

— 74,09 jours pour la mise sous protection judiciaire, dont 57,66 jours imputables aux tribunaux ;

— 63,10 jours pour la liberté surveillée, dont 44,48 jours imputables aux tribunaux ;

— 77,75 jours pour le sursis mise à l'épreuve, dont 60, 28 jours imputables aux tribunaux ;

— 86,09 jours pour la mise en œuvre des sanctions éducatives, dont 53,70 imputables aux tribunaux ;

— 49,84 jours pour la mesure de réparation, dont 28,50 imputables à la PJJ ;

— 40,12 jours pour la liberté surveillée préjudicielle, dont 27,86 imputables à la PJJ.

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice avait posé comme objectif de réduire les délais de prise en charge des mesures éducatives et des peines à 15 jours à l'horizon de décembre 2007. Force est de constater que l'objectif n'a pas été atteint.

Cet objectif n'a pas été atteint et les délais de prise en charge demeurent anormalement élevés.

En matière d'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'une obligation d'accomplir un travail d'intérêt général, ou lorsque le TIG est prononcé à titre principal, la loi encadre le délai de convocation devant la PJJ, qui doit être compris entre 10 jours et 30 jours à compter du prononcé de la sanction (article 474 du code de procédure pénale).

Les informations données à la mission, bien que confuses, laissent à penser que les convocations sont rarement délivrées dans le délai légal. **En outre, dans les cas où la convocation devant la PJJ est donnée dans le délai, le rendez-vous qui s'en suit est le plus souvent de pure forme, « pour prendre date ».** L'impact sur l'accélération de la procédure est donc nul.

La nécessaire rénovation des modes de fonctionnement des tribunaux et la mise en place de BEX mineurs, évoqués précédemment, devraient être de nature à agir sur les délais imputables aux juridictions. En attendant, il convient d'encourager certaines pratiques telles que la remise des convocations à l'audience dans les tribunaux ayant réussi à établir une bonne coordination avec les services départementaux de la PJJ (c'est le cas par exemple au TGI de Reims) ou encore la transmission de la décision par fax à la PJJ, comme cela se pratique à Bobigny.

Proposition n° 12 :

— Réduire les délais de prise en charge des mesures de milieu ouvert à 30 jours avant le 31 décembre 2009 en s'appuyant sur la généralisation des BEX mineurs et la modernisation de la chaîne pénale.

c. Engorgement des services de la PJJ, « priorisation » des mesures et risque d'autocensure du juge

Au-delà des problèmes de délais de prise en charge *stricto sensu*, la mission a pu constater le désarroi des juges face au problème de l'encombrement des services de la PJJ.

Les goulots d'étranglement semblent réels. Comme l'a indiqué Mme Catherine Sultan, présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille : *« entre le jugement rendant la décision et le premier rendez-vous avec la PJJ il faut attendre 8 mois à Saint-Denis, 6 mois à Nanterre, Vénissieux, Vélizy. De ce fait, nombre de mesures arrivent à échéance avant d'avoir commencé à être exécutées. ⁽¹⁾ »*

Lors du déplacement de la mission à Nice, il a été indiqué que 100 mesures étaient en attente sur le département des Alpes-Maritimes.

À Paris, sur 14 cabinets de juge des enfants, 115 mesures d'investigation et d'orientation éducative (IOE), 4 enquêtes sociales, 43 mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO), 88 mesures de suivi en milieu ouvert (SMO) **soit plus de 250 mesures** étaient en attente en août 2007. Le paradoxe est que, dans le même temps, les services de la PJJ disposaient des moyens nécessaires pour exécuter 45 mesures d'IEO et 25 enquêtes sociales.

Dans le ressort du TGI de Bobigny, les délais de prise en charge sur Pantin et Aubervilliers sont de l'ordre de deux ans. Toujours préoccupants, ces délais sont toutefois en amélioration puisqu'ils dépassaient 4 ans auparavant.

Cela a-t-il toujours un sens, dans ces conditions, d'exécuter la mesure ?

La situation n'est toutefois pas homogène sur l'ensemble du territoire. À Rouen, à Évry ou encore à Reims, la mission a constaté que le problème des mesures en attente ne se posait pas. La régulation de leur activité par les juges des enfants n'est pas étrangère à cet état de fait ; ainsi à Reims, qui ne connaît plus de problème de mesures en attente depuis janvier 2007, les juges des enfants ne confient que rarement des mesures éducatives aux services de la PJJ, afin de ne pas les surcharger.

(1) Audition du 27 septembre 2007.

En outre, bien que la question des mesures en attente ne se pose pas en la matière, la plupart des interlocuteurs de la mission ont aussi relevé l'**inadaptation entre l'offre et la demande en matière de placements. Au-delà de l'aspect purement statistique de la prise en charge se pose en effet la question de son aspect qualitatif.**

Pour obtenir une place, les magistrats sont parfois contraints soit de faire intervenir les plus hautes autorités de leur juridiction auprès des directeurs départementaux de la PJJ, soit de prendre une ordonnance de placement dans un établissement qui n'était pas *a priori* celui dans lequel ils auraient souhaité que le mineur soit pris en charge. « *Dans les grandes zones urbaines, quatre fois sur cinq, il n'y a pas de place. Et quand il y a une place, c'est une place « faute de mieux » »*⁽¹⁾

Au total, le sentiment est que « *le système roule bien jusqu'à ce moment-là, et qu'après, ça bloque* ». ⁽²⁾

Le volume de travail des éducateurs empêche la prise en charge en temps réels de toutes les mesures. Dans un souci d'efficacité, la direction de la PJJ a d'ailleurs édicté la règle selon laquelle un éducateur ne peut prendre en charge plus de vingt-cinq jeunes.

Il s'en suit un double constat :

— d'une part, chaque jeune ne bénéficie en moyenne de son éducateur que 5 heures par mois. Cela est très peu, d'autant plus que s'imputent aussi sur le temps de travail les audiences en cabinet, les permanences, les déplacements en province et autres trajets ;

— cela ne signifie pas que chaque éducateur n'ait à suivre que 25 mesures, certains jeunes pouvant être soumis à plusieurs mesures. Il a ainsi été rapporté à la mission que certains éducateurs ont près de 40 mesures à suivre en même temps.

Dans certains secteurs, **les services de PJJ sont ainsi engorgés par la masse des mesures pré-sententielles, qui ne facilitent pas l'entrée de nouvelles mesures.**

Il en résulte un **problème de prise en charge des mineurs qui ne sont pas encore connus** par les services de la PJJ.

La prise en charge des mineurs qui ont déjà un éducateur référent, pour une mesure déjà en cours ou récente, ne pose en général pas de problème. **À l'inverse, les mineurs qui ne sont pas encore connus souffrent de l'encombrement. Cette situation est paradoxale : on pourrait en effet estimer**

(1) Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, audition du 27 septembre 2007.

(2) Mme Catherine Sultan, présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, audition du 27 septembre 2007.

que c'est précisément sur ces nouveaux mineurs que les efforts devraient se concentrer, pour éviter tout développement de sentiment d'impunité et toute répétition ou récurrence.

Il a été explicitement indiqué à votre rapporteure par certains services de la PJJ que la priorité était donnée aux mineurs déjà connus.

Il convient toutefois de souligner que cette «priorisation», sur les mineurs déjà connus n'est pas partout la règle.

Ainsi, les services de la PJJ de Seine-Saint-Denis donnent-ils au contraire la priorité aux « nouveaux entrants ».

Toutefois, la difficulté à faire prendre en charge les mineurs par les services de la PJJ est réelle ; de l'aveu même de son directeur, « *la prise en charge en milieu ouvert reste très perfectible* »¹, elle l'est aussi bien du point de vue des délais que de l'adaptation entre l'offre et la demande de placements.

Tout cela aboutit à une **gestion comptable de la peine prononcée par les juges des enfants**. Comme l'a indiqué le président du tribunal des enfants du TGI de Paris, les juges des enfants « *qui sont en relation étroite avec les centres d'action éducative de la PJJ s'autocensurent constamment pour ne pas « emboliser » les services concernés* ».

Il faut aujourd'hui parvenir à sortir de cette logique de gestion des flux pour parvenir à une logique d'efficacité si nous voulons donner du sens à la peine, favoriser sa bonne exécution dans l'intérêt du mineur.

La question est désormais celle des progrès qualitatifs à accomplir dans la mise en œuvre des mesures.

Proposition n° 13 :

— Donner la priorité à la mise à exécution des mesures concernant des mineurs nouvellement pris en charge au pénal par la PJJ.

2. L'absence d'évaluation qualitative de la prise en charge

Le problème de la prise en charge est multiple :

— Elle doit être la plus rapide possible, et l'objectif de réduction des délais et des mesures en attente doit être accentué ;

— Qu'elle soit en milieu ouvert ou en établissement, elle doit aussi être la plus adaptée possible.

(1) M. Pierre-Philippe Cabourdin, audition du 27 septembre 2007.

a. Connaître la réalité de la prise en charge

Au-delà de ces constats empiriques, l'amélioration de la prise en charge bute sur l'absence d'outil d'analyse qualitative de la prise en charge des mesures pénales par la protection judiciaire de la jeunesse, et ce, à tous les stades de la mise en œuvre.

Au moment de la prise en charge, certaines mesures peuvent être exécutées en temps réel (et ainsi ne pas entrer dans le stock des mesures en attente) sans faire l'objet d'un suivi.

Par ailleurs, une fois le rendez-vous avec l'éducateur pris, rien ne permet de mesurer s'il est bien effectif ou s'il s'agit d'un premier contact de pure forme, comme certains observateurs tendent à le penser.

En ce qui concerne la prise en charge de la mesure, il n'est pas actuellement possible de savoir combien de temps en moyenne passe un éducateur avec le mineur qui lui a été confié pour chaque type de mesure, ni de savoir combien de fois il le rencontre pendant le temps de la mesure.

Il serait, en outre, intéressant de pouvoir analyser, dans certains départements, des données concernant non seulement l'entrée mais aussi la sortie des mesures, de façon à connaître la réalité des flux, et de mesurer l'encombrement réel des services de la PJJ ainsi que les délais d'exécution.

b. Retravailler les stratégies éducatives et judiciaires

La PJJ a aussi dans ses missions une fonction d'aide à la décision du magistrat.

Or, actuellement, cette fonction n'est ni suffisamment exercée ni suffisamment valorisée.

Les éducateurs, mais aussi la PJJ en tant qu'institution, peinent à expliquer leurs pratiques et leurs méthodes. Interrogé lors d'un déplacement de la mission, un des éducateurs rencontrés, a, par exemple, indiqué que la prise en charge de la mesure peut consister à aller voir le jeune, ou à le rencontrer au café. Au-delà de cet exemple ponctuel, il semble que la réflexion ne se soit pas suffisamment développée sur le sens du discours à tenir aux mineurs délinquants pris en charge.

Or, l'efficacité d'une mesure ou d'une sanction pénale s'analyse non seulement au vu de la rapidité de la prise en charge mais aussi de l'efficacité du discours éducatif.

La direction de la PJJ a fait un premier pas en publiant et diffusant le référentiel des mesures et des missions confiées à ses services. Cet outil a le mérite de faire le point sur l'ensemble des mesures et de permettre une homogénéisation des pratiques sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, le référentiel n'aborde la prise en charge que d'un point de vue normatif et non du point de vue du savoir-faire dans la mise en œuvre des mesures, ni du point de vue du contenu du discours tenu au mineur délinquant.

Il apparaît ainsi nécessaire à la mission que le travail engagé par la PJJ se poursuive par un **travail sur le contenu des mesures, qui sera de nature à donner aux éducateurs un mode d'emploi plus complet des mesures qu'ils ont à mettre en œuvre.**

L'enrichissement du référentiel permettra aussi d'apporter au magistrat une réelle aide à la décision et d'éviter la pratique actuelle d'empilage des mesures, dans un souci de cohérence des stratégies éducatives et judiciaires.

c. Mettre en place un outil d'évaluation qualitative des prises en charge

La PJJ concentre actuellement ses efforts sur l'aspect quantitatif de l'amélioration de la mise en œuvre des mesures (réduction des délais et des stocks de prise en charge). Ce travail, qui va dans le bon sens, ne saurait être exclusif d'un travail en profondeur sur la nature même du contenu des mesures, ainsi que sur leur efficacité.

Une récente étude réalisée par la sous-direction de la statistique, des études et de la documentation du ministère de la Justice, publiée en octobre 2007, a établi que, pour les mineurs condamnés pour délits en 1999, le taux de réitération dans les 5 années qui suivent la condamnation est de 55,6 %.

Cette étude se base sur l'exploitation statistique du casier judiciaire. Elle ne permet donc pas de connaître les mesures dont le mineur a fait l'objet et d'évaluer la pertinence des différents dispositifs existants ainsi que leur impact en matière de lutte contre la récidive.

En effet, la PJJ ne dispose pas d'outils d'évaluation du contenu des mesures ni de leur efficacité. Rien ne permet de savoir exactement comment sont mises en œuvre les mesures ni d'en évaluer la pertinence : qui fait quoi ? À quel moment ? Qu'est-ce qui est proposé aux jeunes ? Ces questions restent sans réponse.

Un début d'évaluation a été mis en place. Une analyse est faite de l'impact en terme de réitération du passage dans un CEF. Toutefois, il ne s'agit que d'une mesure de non-réitération dans l'année qui suit, et non sur le long terme (en l'espèce, le taux de non-réitération est de 61 %).

La PJJ a par ailleurs mis en place un « panel mineur » ayant pour objet de suivre sur plusieurs années le parcours d'un échantillon représentatif des mineurs dont l'institution judiciaire est saisie. Ce suivi de population est assuré par des statisticiens de l'INSEE en poste à la direction de l'administration générale et de l'équipement du ministère de la justice.

En revanche, le passage dans un CER ne fait pas, à ce jour, l'objet d'une analyse en terme d'efficacité.

En outre, aucun dispositif ne permet actuellement d'appréhender l'efficacité des prises en charge non seulement en matière de réitération ou de récidive, mais aussi en terme de réinsertion.

Proposition n° 14 :

— Mettre en place un outil d'évaluation qualitatif de l'ensemble des mesures et établissements gérés par la PJJ ou le SAH en terme de récidive, de réitération et de réinsertion.

B. DÉVELOPPER LES CAPACITÉS DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS

L'objectif d'une justice rapide et de qualité conduit à s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer une prise en charge des mineurs qui pâtit encore de sa lenteur et de son manque de coordination.

À l'issue de ses auditions, la mission juge utile de se concentrer sur trois axes.

Le premier axe consiste à **désengorger les services de PJJ** qui, on l'a vu, sont souvent saturés. À cet égard, la mission propose de créer un nouvel emploi dans le paysage de la protection judiciaire de la jeunesse, un « correspondant de la PJJ », qui permettrait de décharger les CAE et de recentrer les éducateurs sur leurs missions éducatives.

Le deuxième axe de réflexion porte sur les **conditions d'accueil en établissements**, qu'ils soient gérés par la PJJ ou le SAH. La mission, ayant constaté des manques dans les attributions de places, souhaite que soit mis en œuvre un programme d'amélioration des capacités d'accueil en hébergement ainsi que de création ou de développement d'offre de placement intermédiaire.

Enfin, la mission estime indispensable de prolonger, en concertation avec les conseils généraux, les efforts entrepris pour **lutter contre la judiciarisation des signalements** et ainsi éviter d'encombrer inutilement les juridictions pour mineurs et les services de protection judiciaire.

1. Recentrer la mission de la PJJ : désigner un correspondant de la PJJ

La protection judiciaire de la jeunesse partage avec le secteur associatif habilité, dans un but éducatif, la responsabilité de la réinsertion des jeunes en danger et des jeunes délinquants ayant fait l'objet d'une décision de justice.

La PJJ se voit confier, sur le plan pénal, tant des mesures d'investigation que des mesures éducatives, des sanctions éducatives, des mesures de probation,

des peines et des aménagements de peine. Les mesures qui peuvent lui être confiées sont donc nombreuses et de natures diverses.

Cette multiplicité est sans nul doute une richesse, dans la mesure où elle permet, en théorie, d'adapter la réponse éducative ; mais en réalité, l'encombrement de la plupart des services et le grand nombre de mesures prononcées par les juridictions ne permettent pas toujours à la PJJ de mener à bien les missions qui lui sont confiées.

Ceci est encore accentué par le fait que la PJJ est amenée à participer à différentes instances de concertation, en matière de politique de la ville notamment, ainsi qu'à rechercher divers partenariats nécessités par la mise en œuvre de différentes mesures, telles que les mesures de réparation et les travaux d'intérêt général.

Au total, la tâche qui repose sur les éducateurs de la PJJ est lourde et la mise en œuvre des mesures imparfaite.

Prenant acte de ces difficultés, la mission estime nécessaire de **créer un maillon supplémentaire dans la chaîne « mineurs »** ou tout au moins d'identifier spécifiquement certaines fonctions.

Sur le modèle des délégués du procureur, **des « correspondants de la PJJ »** pourraient être placés auprès du directeur départemental de la PJJ après homologation par le Procureur de la République. Ils seraient rémunérés sous forme de vacations, pour l'accomplissement d'un certain nombre de missions qui leur seraient confiées par les directeurs départementaux.

À défaut, ces fonctions pourraient être spécifiquement et explicitement confiées à des agents de la PJJ par le directeur départemental.

Le correspondant de la PJJ pourrait être associé, en lien avec l'éducateur, à la mise en œuvre des **mesures de réparation pénale**, que ce soit à titre d'alternative aux poursuites, au stade de l'instruction ou au stade du jugement. Rappelons que la mesure de réparation, dans sa seule utilisation d'alternative aux poursuites, a été ordonnée 7 834 fois en 2006 et près de 10 000 fois en 2007 selon les premiers chiffres communiqués par la PJJ. Comme cela a été indiqué précédemment, la mise en œuvre de cette mesure, très efficace, souffre du manque de places disponibles.

De la même façon, le correspondant de la PJJ pourrait faciliter la mise en œuvre d'un certain nombre de **sanctions éducatives**, telles que les stages de citoyenneté, ou des **mesures d'activité de jour** ou d'**aménagement de peine**.

Le correspondant aurait en outre, en lien direct avec le DDPJJ, un **rôle d'interface** entre les différents acteurs institutionnels (justice, collectivités locales, entreprises, secteur associatif). Il reprendrait ainsi à son compte, à la demande du directeur départemental de la PJJ, les fonctions de recherche de partenariats et de

participation aux instances de politique publique territoriale, telles que, par exemple, les missions locales, les maisons de la justice, ou encore les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

À l'heure actuelle, éducateurs et responsables départementaux ne sont pas, en effet, en mesure de consacrer le temps nécessaire au développement de ces fonctions, qui ne sont pas correctement assumées par des services de PJJ débordés. L'inscription de la PJJ dans des politiques partenariales reste à parfaire.

Or, ce travail de prospective est fondamental à l'accomplissement d'une prise en charge des mineurs délinquants rapide et de qualité.

Outre le fait que les éducateurs seraient ainsi déchargés d'une partie des mesures les plus preneuses de temps, la possibilité de confier ce rôle d'interface et de prospective au correspondant de la PJJ aurait pour avantage **d'identifier une ou plusieurs personnes spécifiquement responsables du développement de ces partenariats, et d'intensifier le développement de différentes mesures qui ont fait leur preuve** telles que la mesure de réparation, le travail d'intérêt général, ou différents stages tels que le stage de citoyenneté ou les stages de sensibilisation à divers dangers.

Proposition n° 15 :

— Désigner un correspondant de la PJJ, qui pourra notamment se voir confier, en lien avec les éducateurs et le directeur départemental, la recherche de partenariats avec les collectivités locales ou le secteur associatif, pour permettre le développement des mesures de réparation, du TIG, du stage de citoyenneté et des stages de sensibilisation.

2. Développer les capacités d'accueil en hébergement

a. Des règles d'attribution des places critiquables, des taux d'occupation insatisfaisants

À l'issue des auditions et déplacements de la mission, un constat semble s'imposer : celui du paradoxe d'une situation caractérisée à la fois par le manque de place en hébergement et le sentiment que la plupart des établissements ne sont pas occupés au maximum de leurs capacités.

Les conditions d'acceptation d'un mineur dans un établissement semblent particulièrement opaques.

Nombreux sont en effet les interlocuteurs de la mission, notamment juges des enfants, ayant signifié l'extrême complexité à laquelle ils se heurtaient lorsqu'ils devaient trouver un établissement pour placer un mineur. Alors que les tableaux de bord fournis par la PJJ indiquent un certain nombre de places disponibles, il est fréquent que les directeurs d'établissement refusent d'accepter un mineur. Dans une situation caractérisée par la pénurie de

places disponibles, ces directeurs donnent le sentiment de « choisir » entre les différents profils de mineurs.

Ainsi, alors que certaines places sont censées être vacantes, les responsables d'établissements avancent divers motifs, tels que la nécessité de préserver la cohésion du groupe, pour refuser un mineur en fonction de son profil et de ses antécédents. À cet égard, leur placement antérieur en CEF ou une incarcération semblent particulièrement discriminants. **Ces refus sont très critiquables, surtout pour ces jeunes dont la prise en charge est essentielle pour permettre leur réinsertion et prévenir la récidive.** Comme l'a souligné un des interlocuteurs de la mission, *«les juges n'ont pas la maîtrise sur les placements. C'est la loi de l'offre et de la demande.»*

Certains établissements exigent que les mineurs soient soumis à un contrôle judiciaire, afin que la possibilité de sa révocation en cas de mauvaise conduite puisse être utilisée pour les contenir. En outre, en cours de placement, il semble que les établissements aient de plus en plus tendance à ne garder en leur sein que les mineurs posant le moins de problèmes, et n'arrivent plus à gérer les débordements.

Toutefois, une question s'impose : est-ce le jeune qui doit s'adapter au projet d'établissement ou le projet d'établissement qui doit s'adapter au jeune?

Juges et éducateurs sont ainsi dans une situation de dépendance par rapport à l'offre de placement, qui les contraint le plus souvent à placer par défaut les mineurs dans une structure moins adaptée qu'une autre, alors même que la structure initialement envisagée n'est pas utilisée au maximum de ses capacités...

Ceci est d'autant plus absurde que les taux d'occupation restent anormalement faibles. Pour l'année 2005, le **taux moyen d'occupation** s'est élevé à 77,83 % dans le secteur associatif habilité et à 63,64 % dans le secteur public pour les CER. Il était de 57,34 % pour les CPI et de 80 % pour les CEF. En 2006, ce taux moyen s'élevait à 84 % pour les CER et à 78 % pour les CEF.

Au regard des difficultés énoncées par les magistrats, ces taux d'occupation sont préoccupants.

Concernant les CER, il est problématique que ceux-ci fonctionnent par session. Une fois la session commencée, quand un mineur fugue, il n'est pas remplacé au motif qu'un mineur ne peut être accueilli en cours de session. Or, le fait que ces CER ne fonctionnent que par session, selon les termes d'un des interlocuteurs de la mission, *«tarit encore les places disponibles ; les juges procèdent ainsi à un placement par défaut, par exemple en CEF»*. En outre, le temps de la session n'est pas toujours suffisant pour parfaire le travail éducatif, certains mineurs ayant besoin d'être pris en charge sur des périodes plus longues.

Si les CEF prennent efficacement en charge des mineurs particulièrement ancrés dans la délinquance et pour lesquels les mesures classiques se sont révélées insuffisantes, **ils ne répondent pas correctement à la demande d'accueil de mineurs en urgence**, alors que cet accueil en urgence figure en principe dans leur cahier des charges. Cette lacune a été relevée à plusieurs reprises au cours des travaux de la mission et semble être particulièrement problématique, notamment en matière de révocation du contrôle judiciaire des mineurs de moins de 16 ans. En effet, aux termes de l'article 10-2 de l'ordonnance de 1945, en cas de non-respect par le mineur de moins de 16 ans des obligations lui ayant été imposées, *« le contrôle judiciaire pourra être modifié pour prévoir son placement dans un centre éducatif fermé, placement dont le non-respect pourra entraîner sa mise en détention provisoire. »*

Du fait de la quasi-impossibilité de recourir à un accueil d'urgence dans les CEF, la révocation du contrôle judiciaire pour les mineurs âgés de moins de seize ans n'est pas pratiquée.

Il convient ainsi, à cet égard, de renseigner de rendre l'accueil en urgence effectif dans les CEF.

Proposition n° 16 :

— Rendre effectif l'accueil en urgence dans les CEF.

b. Augmenter les taux d'occupation et accroître l'offre disponible

L'objectif d'amélioration du taux d'occupation des établissements ainsi que d'accroissement de l'offre de placement disponible ne doit pas être éludé.

L'amélioration du taux d'occupation des établissements s'impose dans la mesure où nombreux sont les magistrats ayant fait état de difficultés pour trouver une prise en charge alors que des places sont théoriquement disponibles dans les établissements.

Par ailleurs, eu égard au coût que ces établissements induisent pour les finances publiques, cet objectif est tout à fait légitime. À titre d'exemple, une journée dans un CER du secteur public coûte ainsi en moyenne 766 euros par mineur dans le secteur public contre 441 euros dans le secteur associatif habilité ; cet écart s'explique notamment par la différence des taux d'occupation.

La mission estime ainsi **incontournable d'atteindre la capacité théorique des CER et des CEF** dans les cas où des demandes de placement restent sans réponse.

De plus, dans une logique d'efficacité et d'optimisation, une analyse, structure par structure, des possibilités d'accroissement des capacités d'accueil des CER et des CEF permettrait de développer rapidement les places disponibles.

Cet accroissement pourrait d'ailleurs prendre la forme de places d'accueil d'urgence qui viendraient en complément des places existantes.

L'attribution de places supplémentaires permettrait en outre de répondre à la difficulté constatée dans les CER qui, comme cela a été précédemment exposé, ne peuvent accueillir un mineur en cours de session, même lorsqu'une place vient à se libérer.

Enfin, il est manifeste que certaines régions souffrent d'un déficit conséquent de places en CEF et CER.

Proposition n° 17 :

— Atteindre dans les CEF et les CER des taux d'occupation réels les plus proches des taux d'occupation théoriques lorsque les besoins locaux le justifient et envisager, structure par structure, l'augmentation des capacités d'accueil des CEF et des CER.

Par ailleurs, l'amélioration des conditions de placement passe aussi par une **réflexion sur l'offre de placement** actuellement disponible.

Les différents établissements (FAE ou autres foyers du SAH, CPI, CER, CEF) constituent des réponses adaptées à la prise en charge des mineurs. Toutefois, il semble qu'un manque existe en matière de placement, l'éventail des structures disponibles étant perfectible, notamment en termes de structures intermédiaires.

En premier lieu, la mission estime ainsi nécessaire de **développer les familles d'accueil**.

Tous fondements juridiques confondus, le placement s'opère à 80 % en hébergement collectif, les dispositifs d'hébergement autonome et en famille d'accueil restant minoritaires.

Or, le placement en famille d'accueil est **particulièrement adapté pour des jeunes qui ne supportent pas la collectivité**. La relation exclusive qui peut se développer, loin de tout impératif de gestion du groupe, peut être adaptée à certains profils de mineurs. En outre, le coût pour les finances publiques est peu élevé (de l'ordre de 26,39 euros par jour).

Cette formule qui a fait ses preuves, notamment en matière de placement civil, doit être développée, les ressources étant actuellement trop limitées.

Proposition n° 18 :

— Développer le vivier de familles accueillantes, notamment par une revalorisation de cette mission.

En second lieu, il convient de remédier au **manque d'internats spécialisés**.

En effet, pour certains jeunes, notamment les moins âgés, la formule de l'internat présente, notamment, deux avantages :

— elle permet de stimuler un mineur bien encadré, 24 heures sur 24, placé dans une structure qui n'est pas stigmatisante pour lui et sa famille, contrairement aux structures traditionnelles d'accueil en matière pénale ;

— elle soustrait l'enfant à l'influence négative de mineurs plus âgés et évite toute instrumentalisation de mineurs encore jeunes, âgés parfois de 10 à 13 ans, et donc particulièrement vulnérables.

Proposition n° 19 :

— Développer les internats, « chaînon manquant » dans la prise en charge éducative graduée des mineurs en établissements.

Enfin, un manque est actuellement ressenti en matière de **possibilité de placements d'urgence et de courte durée**. Lorsque le placement d'un mineur, par exemple en FAE, ne se passe pas bien, le secteur public n'est pas en mesure de placer ce mineur de façon temporaire dans un autre établissement. De même, certains mineurs sont placés dans des foyers classiques alors qu'un éloignement très temporaire de leur cellule familiale serait suffisant.

Il semble ainsi nécessaire d'**envisager la création d'établissements d'un type nouveau**, ayant vocation à permettre un accueil séquentiel, pour quelques jours, le temps d'une crise, que ce soit pour des mineurs non placés ou des mineurs déjà placés. Ce type de formule, déjà développée au civil, offre la souplesse qui manque actuellement aux structures traditionnelles. Par ailleurs, le développement de ce type de structure permettrait de ne pas avoir à engager sur le long terme un mineur, sa famille, et éventuellement sa fratrie, dans une situation de rupture et d'éloignement.

Ce type d'établissement pourrait de plus être utilement doté de personnels aptes à assurer un suivi pédo-psychiatrique, dont le manque aujourd'hui se fait ressentir.

Proposition n° 20 :

— Créer des établissements de prise en charge séquentielle de très court terme avec une spécialisation en pédo-psychiatrie.

3. Prolonger les efforts de « déjudiciarisation » et amplifier la concertation avec les conseils généraux

Dans une enquête publiée en novembre 2007, l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) a établi que, pour la première fois depuis 1999, les transmissions judiciaires des signalements traités par les services d'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) ont régressé en 2006 (- 2,5 % par rapport à 2005).

Le taux de saisine de la justice s'établissait à 57 % du total des signalements contre 59 % en 2005.

De l'avis de plusieurs magistrats rencontrés par la mission, subsistent des marges d'amélioration qui devraient permettre de poursuivre cette décrue de la judiciarisation des signalements.

En effet, certains ont pu regretter d'avoir le sentiment que, parfois, les services de l'ASE se « déchargeaient » des dossiers difficiles sur l'autorité judiciaire alors même que tout n'avait pas été mis en œuvre pour tenter d'apporter une solution administrative aux difficultés rencontrées.

Il convient ici de préciser que les situations sont relativement inégales entre les départements puisque, dans un rapport de 2006, l'ODAS relevait, à fort juste titre, des disparités territoriales dans la judiciarisation des signalements.

Certains départements ont mis en œuvre, depuis plusieurs années, des protocoles pour définir l'articulation entre protections administrative et judiciaire ce qui a permis de limiter les transmissions au parquet.

Ce principe de subsidiarité est au cœur de la réforme introduite par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

En effet, ce texte a clarifié les critères de répartition de compétence entre les conseils généraux et la justice.

Le président du conseil général est désormais chef de file en matière de protection de l'enfance et les conseils généraux doivent installer des cellules en vue de centraliser le recueil, le traitement et l'évaluation des informations préoccupantes.

Ce n'est qu'après évaluation que ces informations sont transmises à l'autorité judiciaire, le conseil général devant, en outre, démontrer que la famille de l'enfant a fait échec à l'intervention de ses services ou que son action n'a pas permis de remédier à la situation (article L. 226-4 du Code de l'action sociale et des familles).

À la fin de l'année 2007, 40 % environ des conseils généraux avaient créé cette cellule.

En janvier 2008, le département des Alpes-Maritimes a installé son « Antenne Départementale de Recueil, d'Évaluation et de Traitement des informations préoccupantes » (ADRET 06).

Un protocole a d'ores et déjà été signé avec les procureurs des TGI de Grasse et de Nice pour définir les relations entre l'antenne et les parquets et s'accorder notamment sur le moment et les formes de la transmission d'un signalement.

D'autres protocoles sont envisagés, notamment avec l'Éducation nationale.

Ce faisant, ces cellules, qui ont un rôle de filtre, permettent de limiter les transmissions de signalements et évitent ainsi l'engorgement inutile des parquets.

Pour compléter cette évolution, votre rapporteure souhaite que soient définis, en lien avec le ministère de la Santé, des protocoles types à destination des hôpitaux et des ordres de médecins pour organiser, avec eux, les circuits de signalement, dans le respect du secret médical.

En effet, les procureurs peuvent être saisis directement de signalements par ces professionnels de santé. Le parquet ne sait alors pas nécessairement si des actions concernant l'enfant en danger ont déjà été réalisées par les services de l'ASE.

Lorsque la situation ne relève pas a priori de la justice pénale, cela oblige le procureur à adresser le signalement à la cellule de recueil pour vérifier que, selon le principe de subsidiarité défini par la loi du 5 mars 2007 précitée, l'ensemble des voies administratives a bien été épuisé, ce qui justifie alors son intervention.

La transmission directe ou simultanée de ces signalements par les médecins à la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes permettrait un gain de temps notable qui, pour un enfant en danger, peut s'avérer déterminant.

Proposition n° 21 :

— Veiller à l'installation de cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes dans l'ensemble des départements avant le 31 décembre 2008 et optimiser les circuits de signalements en lien notamment avec les professionnels de santé.

C. MIEUX ADAPTER LA FORMATION DES ÉDUCATEURS DE LA PJJ À LA RÉALITÉ DE LEURS MISSIONS

1. Donner une véritable formation juridique aux éducateurs

Recrutés par concours externe (sur épreuves ou sur titre), interne, ou de troisième voie, les éducateurs de la PJJ se voient dispenser une formation initiale de deux ans, visant à l'acquisition des compétences spécifiques à l'exercice du métier d'éducateur à la PJJ, et, notamment, selon la direction de la PJJ, des compétences transversales visant à :

- « - mettre le jeune au centre de l'action éducative ;
- travailler en équipe, allier éducation et contraintes ;
- prendre en compte la singularité du mineur et de sa famille ;
- se situer professionnellement dans la relation éducative ;
- articuler besoins et demandes des mineurs et de leurs familles aux différents cadres d'intervention ;
- partager et transmettre les informations concernant le suivi du mineur ;
- participer à la cohérence des actions ».

Les **contenus de la formation** sont organisés autour de **5 axes** :

- Axe 1 : l'intervention éducative dans le cadre de la justice des mineurs ;
- Axe 2 : l'adolescent, son environnement, sa famille ;
- Axe 3 : profession éducateurs PJJ : l'institution, ses missions, son histoire ;
- Axe 4 : la pédagogie de l'action éducative ;
- Axe 5 : les méthodologies appliquées aux pratiques professionnelles.

Il semble que la formation continue des éducateurs ne soit pas suffisante du point de vue juridique.

À titre d'exemple, la mission a ainsi pu entendre une responsable de CAE indiquer qu'elle ne savait pas si elle avait « *le droit de mettre en œuvre un travail d'intérêt général* ».

Les lacunes dans la formation juridique des éducateurs ont de fait été soulignées à plusieurs reprises lors des travaux de la mission.

Ce déficit est encore accentué par le recours massif à des contractuels, qui ne sont pas formés aux problématiques spécifiques du droit pénal des mineurs.

Il s'agit d'un droit complexe, qui fait intervenir une multiplicité de notions juridiques. La mission estime donc indispensable que la formation juridique des éducateurs soit renforcée.

Proposition n° 22 :

— Perfectionner la formation juridique continue des éducateurs de la PJJ.

2. Créer une formation spécifique d'éducateur en établissement

La prise en charge des mineurs délinquants en établissement souffre actuellement de deux contradictions :

— d'une part, traditionnellement, le travail de l'éducateur auprès du mineur délinquant est fondé sur un travail individualisé. Or, par définition, les établissements sont des structures collectives ; cette culture pose ainsi problème dans la gestion quotidienne notamment des foyers d'action éducative ;

— d'autre part, alors que la gestion d'un groupe nécessite une certaine expérience du métier d'éducateur, le jeu des affectations conduit à placer en foyers les personnels les plus jeunes et les plus inexpérimentés, en sortie d'école. En l'absence de chiffre officiel fourni par la PJJ, il est raisonnable d'estimer que près des deux tiers des éducateurs en poste dans ce type d'établissements y sont affectés dès la sortie d'école. Au bout de deux ans, minimum d'ancienneté requise pour changer de poste, la plupart procèdent à des demandes de mutation. Difficile dans ces conditions de stabiliser une équipe et de développer un projet d'établissement.

Ceci explique sans doute pour partie les **réticences de certains responsables de structures à accepter un nouveau mineur dans leur établissement alors même que l'effectif théorique n'est pas atteint.**

En outre, il semble qu'une hiérarchie implicite se soit installée entre les éducateurs, les fonctions en milieu ouvert étant réputées plus nobles que les fonctions en établissements.

La situation se caractérise par une dévalorisation des foyers, notamment FAE, un manque d'attractivité de ces structures, et une inadaptation des personnels aux fonctions qu'ils auront à y exercer.

La **création d'une qualification spécifique d'éducateur en établissement** devrait être de nature à remédier à cela :

— en développant une formation spécifique et ciblée sur les problématiques propres à la gestion du collectif en établissements, formation qui fait actuellement défaut ;

— en revalorisant corrélativement les fonctions d'éducateurs en établissements, notamment en réfléchissant à la possibilité de mettre en place des primes spéciales pour les personnels qui y sont affectés.

Proposition n° 23 :

— Mettre en place une formation spécifique d'éducateur en établissement et valoriser cette fonction.

II. ACCOMPAGNER LE MINEUR VERS SA RÉINSERTION

A. AMÉLIORER LES CONDITIONS DE SORTIE DES DISPOSITIFS

1. La difficulté d'anticiper la prise en charge à l'issue des placements en CER et CEF ou de l'incarcération

La préparation des projets de sortie est devenue un impératif incontournable des prises en charge de mineurs délinquants par la PJJ ou le secteur associatif, que ce soit en CER, CEF, EPM ou quartiers mineurs.

Le temps où les éducateurs de la PJJ refusaient de participer à l'éducation sous la contrainte, même si quelques réticences subsistent, semble révolu. Le passage dans ce type d'établissement doit être l'occasion d'une réflexion sur le développement d'un projet dans le parcours du mineur et la préparation de sa réinsertion.

Cette réflexion doit être menée par les éducateurs en établissement en concertation avec l'équipe éducative ou l'éducateur et le juge des enfants qui suivront le jeune lors de sa sortie. L'éloignement de certains CEF ou CER, s'il peut être favorable à la réinsertion du mineur, s'avère parfois constituer un obstacle à cette nécessaire collaboration.

En outre, le manque de structures spécifiques, ainsi que le peu d'enthousiasme manifesté généralement par les directeurs d'établissements pour accueillir les mineurs en sortie de dispositif aboutissent à une rareté de l'offre de placement, préjudiciable à la continuité du parcours éducatif du mineur.

Ceci est d'autant plus regrettable que les prises en charge tant en CER et CEF qu'en EPM, sont de grande qualité et que les mineurs y bénéficient d'un réel confort matériel. **À l'issue de certains placements, les mineurs retournant dans**

leur milieu naturel sans transition peuvent être déstabilisés, ce qui peut remettre en cause les progrès accomplis pendant le placement.

Finalement, on peut se poser la question de savoir si tout cela ne constitue pas un gâchis d'énergie et de deniers publics. Certes, il demeure toujours quelque chose de ces prises en charge de qualité mais l'objectif d'une transition, vécue comme une consolidation du travail accompli, doit être poursuivi.

Le temps passé en CER ou en CEF ne doit pas être une période de « bannissement doré » mais bien un temps spécifique de construction d'un parcours de réinsertion.

Or, aujourd'hui, quels que soient la bonne volonté et le professionnalisme des acteurs, et notamment des éducateurs de la PJJ, la préparation à la sortie souffre de l'absence de véritables possibilités de prise en charge à l'issue du placement en établissement.

Un premier pas a été accompli par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, qui a rendu possible le placement en centre éducatif fermé en tant que modalité d'exécution de la peine, dans le cadre d'un placement extérieur. L'objectif clairement affiché était de permettre d'assurer une continuité éducative renforcée.

De la même manière, la continuité éducative doit être recherchée en matière de sortie de dispositif.

2. Prévoir la sortie du dispositif dès le placement ou l'incarcération, pour inscrire le mineur dans un parcours éducatif de moyen terme

La charge financière que représentent les prises en charge en établissements tout comme l'impérieuse nécessité de lutter contre la récurrence des mineurs délinquants implique de développer une réflexion approfondie et de se mobiliser sur les conditions de sortie des dispositifs.

Comme l'a indiqué à la mission lors de son audition M. Michel Franza, directeur général de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes ⁽¹⁾, **la question de la prise en charge en sortie de dispositif devrait être aujourd'hui un objectif prioritaire**, visant à permettre la réinscription du mineur délinquant dans un dispositif de droit commun, par la mise en place d'un parcours dans une autre structure.

Il faudrait en effet pouvoir disposer de prises en charge de transition, graduée en fonction de l'origine du mineur (EPM, CEF, CER). Les mineurs en sortie d'EPM ou de quartiers mineurs devraient pouvoir être éloignés dans des

(1) Audition du 14 novembre 2007.

établissements coercitifs. Ceux sortant de CEF ou CER devraient pouvoir bénéficier d'un accueil prioritaire en foyer, en famille d'accueil ou en internat.

Les sorties vers des internats ou des internats professionnels éviteraient de courir le risque, réel, de récupération et d'instrumentalisation de mineurs de 12 ou 13 ans par des mineurs de 15 ou 16 ans. En outre, l'internat bénéficie d'une image valorisante aux yeux non seulement du mineur mais aussi de sa famille.

La recherche d'une mobilisation pour préparer le jeune à revenir à l'épreuve de la réalité et du développement d'un « fil rouge » à la sortie des dispositifs pour éviter les rechutes et inscrire le mineur dans un parcours éducatif de moyen terme doit être encouragée.

À cet effet, nous devons nous donner les moyens de disposer de structures coercitives et éloignées du milieu naturel. Votre rapporteure propose ainsi d'établir un quota de places réservées aux sorties de dispositif à l'échelon départemental ou régional.

Il semble que le secteur associatif habilité soit intéressé par le développement des prises en charge en sortie de dispositif. Il est indispensable d'entamer rapidement une concertation à ce sujet.

Il convient enfin, en parallèle, de développer au maximum les liens avec le secteur associatif et les entreprises afin de favoriser la réinsertion économique et sociale des mineurs, en leur permettant de travailler à un projet socio-professionnel. Cette fonction pourrait être confiée au correspondant de la PJJ.

Proposition n° 24 :

— Établir un quota obligatoire, départemental ou régional, de places réservées dans les établissements à la sortie des dispositifs et entamer une concertation avec le secteur associatif en vue du développement des prises en charge en sortie de dispositif.

B. COMPRENDRE LA DÉLINQUANCE MULTIRÉITÉRANTE ET FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES SYNERGIES POUR CIBLER LE SUIVI DES MINEURS MULTIRÉITÉRANTS

1. Une délinquance réitérante qui semble hermétique aux prises en charge traditionnelles

Lors de ses déplacements, la mission n'a malheureusement pu que constater la prévalence d'une délinquance de mineurs réitérants. À titre d'exemple, l'EPM de Meyzieux, lors de la visite de la mission, avait la charge d'un mineur qui en était à son troisième passage dans l'établissement ; précisons que la visite s'est déroulée en octobre et que l'EPM de Meyzieux a été ouvert en juin de la même année. Pour autant, la mission a pu constater des défauts dans la

conception matérielle de cet établissement ; les programmes d'éducation, de suivi et de prise en charge des mineurs, méritent d'être améliorés.

La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a diversifié les réponses judiciaires : extension de la procédure de composition pénale aux mineurs de 13 à 18 ans, création d'une mesure éducative d'activité de jour reposant sur l'insertion professionnelle ou scolaire et principalement destinée aux mineurs délinquants déscolarisés, extension des possibilités de placement sous contrôle judiciaire des mineurs de 13-16 ans, assouplissement de la procédure de jugement à délai rapproché, désormais intitulée « *présentation immédiate devant la juridiction pour mineurs* ».

Afin de renforcer la répression effective de la récidive, la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs a en outre instauré des peines minimales de privation de liberté, applicables aux majeurs et aux mineurs, et élargi les exceptions que l'ordonnance de 1945 prévoit à l'atténuation des peines pour les mineurs de plus de 16 ans.

Ces objectifs et priorités ont été rappelés dans une circulaire du 28 juin 2007 relative à la lutte contre les violences imputables à des mineurs réitérants et récidivistes, qui préconise particulièrement une meilleure cohérence de la réponse pénale ainsi qu'une exécution effective des peines prononcées.

Ces orientations législatives, indispensables, doivent être utilement complétées par un travail de terrain : la concertation, le développement des synergies et les remontées d'expérience apparaissent comme la méthode la plus appropriée d'évaluation de la prise en charge des mineurs récidivistes et réitérants, afin d'affiner au mieux la réponse pénale à leur endroit.

2. Mettre en place des comités de pilotage pour développer la réponse la plus appropriée

Face au constat des difficultés du traitement de la délinquance des mineurs réitérants ou récidivistes, nous devons **réfléchir à ce qui ne fonctionne pas dans les modes actuels de prévention de la délinquance et de prise en charge de la délinquance juvénile pour adapter au mieux la réponse pénale.**

Des **comités de pilotage ont été mis en place à cet effet** à l'initiative des tribunaux dans le Val-d'Oise, en Seine Saint-Denis ou dans l'Essonne.

Si ces comités fonctionnent selon des modalités différentes, tous répondent au même objectif de prévention et de lutte contre la réitération. Ils ont en outre l'originalité de fonctionner selon un mode de régulation des institutions par elles-mêmes. En effet, quelle que soit la modalité choisie, l'objectif est de procéder à un travail systémique, lequel, loin de l'habituel réflexe de rejet de la responsabilité sur un autre acteur de la chaîne pénale, cherche à produire une cohésion de l'ensemble des acteurs.

Le traitement des mineurs multirécidivants et multirécidivistes implique en effet de procéder de manière concertée. Ces jeunes nécessitent un suivi particulier et différent de celui que l'on peut apporter au mineur primo-délinquant, dans la mesure où ils se sont ancrés dans la délinquance. Il est fondamental de trouver une réponse adaptée pour leur permettre de sortir de la spirale dans laquelle ils sont engagés.

Ces comités ont vocation à **faire surgir les difficultés de façon partenariale ainsi que de coordonner les stratégies judiciaires et éducatives**. Ils réunissent parquet, juges des enfants, et protection judiciaire de la jeunesse, mais aussi, en fonction des périmètres choisis, d'autres acteurs tels que la police, la gendarmerie, l'Éducation nationale, les communes, les départements...

Le travail de suivi a vocation à concerner l'ensemble des procédures pénales mais aussi d'assistance éducative, avec pour objectif d'améliorer la cohérence des mesures prises à l'égard de ces jeunes.

À Évry, le travail se fait en amont du passage à l'acte et porte sur des mineurs repérés du fait de la réitération des incivilités par les différents partenaires du réseau, Éducation nationale, police et communes notamment.

Dans le Val-d'Oise, où un premier groupe de ce type a été mis en place, le critère retenu est celui du nombre de gardes à vue dans l'année ; le travail implique la participation du parquet, du juge des enfants, de la PJJ, mais aussi de la police, de la gendarmerie, de l'Éducation nationale et des services d'aide sociale à l'enfance.

À Bobigny, le choix a été fait d'expérimenter les comités sur quatre communes (Épinay-sur-Seine, Aubervilliers, Rosny-sous-Bois, et la Courneuve). Pour chacun des cabinets de juge des enfants, il a été choisi entre 5 et 10 mineurs considérés comme les plus difficiles. Des réunions tripartites sont organisées régulièrement entre le magistrat du parquet, le juge des enfants, et le directeur du centre d'action éducative concerné.

L'objectif est de s'assurer de l'effectivité de la mise en œuvre des mesures ordonnées et notamment de vérifier que les mesures présentielles ont été réellement prises en charge par la PJJ. Il s'agit aussi de développer une concertation sur les stratégies judiciaires adaptées en matière de déferrement, de jugement et de condamnation.

Le TGI de Paris travaille aussi actuellement à la mise en place d'un tel dispositif.

Il s'agit, dans tous les cas, de prévenir sur un secteur territorial la réitération du mineur qui est pensée dans sa globalité, par rapport à l'ensemble des données relatives au mineur, et non par rapport à la seule commission de l'acte.

La cohésion dans l'intervention des différents acteurs, le travail en réseau, la coordination des services, la mise en place d'une véritable politique judiciaire de la ville sont indispensables pour parvenir à lutter contre la délinquance la plus dure. Il convient de souligner à cet égard la nécessité de prendre en compte le savoir-faire et l'expérience de nombreux acteurs associatifs intervenant en matière de prévention de la récidive des mineurs.

La mission estime ainsi que **ce mode de fonctionnement, innovant, qui implique l'ensemble des acteurs dans une démarche territoriale, pragmatique et systémique, doit être encouragée.** Plus amplement diffusées, ces pratiques ne pourront être que de nature à permettre une meilleure compréhension de ce qui fonctionne et de ce qui doit être amélioré dans le dispositif actuel de lutte contre la récidive. En outre, il serait intéressant que les bilans qui seront sans aucun doute établis au niveau de chaque juridiction soient rendus publics afin que le retour d'évaluation de ces expériences fasse l'objet de la plus grande publicité.

Proposition n° 25 :

— Mettre en place, au niveau de chaque juridiction, une structure de réflexion et de suivi de mineurs multirécidivants, impliquant l'ensemble des acteurs concernés.

C. ENCOURAGER UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE PSYCHIATRIQUE DES MINEURS DÉLINQUANTS

1. Un état sanitaire psychiatrique préoccupant

La dégradation de l'état de santé des mineurs, préoccupe ainsi particulièrement les professionnels en charge des structures de placement ainsi que les juges des enfants, qui constatent tant une dégradation de leur état de santé physique (consommation de produits toxiques, troubles de l'alimentation, grossesses précoces...) que de leur santé psychique (dépressions, pathologies identifiées par les psychiatres engendrant des comportements perturbateurs, violences, dégradations, brutalités, difficultés à établir des relations avec autrui...).

Plusieurs enquêtes ou études, étayant ce constat, ont déterminé les prévalences des troubles mentaux dans la population pénale et notamment chez les mineurs.

Selon une « *Étude de la santé mentale de la population pénitentiaire connue des SMPR* », du 1er juin au 30 juin 2001, financée par la DREES et effectuée par le groupe français d'épidémiologie psychiatrique, diffusée en janvier 2002, 16 % (soit 15 mineurs sur un panel de 93 mineurs) avaient des antécédents de suivi antérieur en psychiatrie.

Trois diagnostics sont plus fréquemment mentionnés : troubles des conduites, trouble de la personnalité de type dyssocial (12,9 %) et trouble du comportement lié à l'intoxication aiguë à l'alcool (12,9 %).

En outre, au cours de l'année 2003, 1 mineur sur 13 pris en charge par l'administration pénitentiaire déclarait suivre un traitement par médicaments psychotropes, tandis qu'il apparaissait nécessaire pour 12,1 % d'entre eux de solliciter une consultation spécialisée en psychiatrie.

Lors de son déplacement au CEF de Savigny-sur-Orge, votre rapporteure a appris que la moitié des jeunes qui arrivent dans ce CEF font l'objet d'une injonction de soins ou présentent des troubles de nature psychiatrique.

2. Une prise en charge psychiatrique encore imparfaite

La question de la carence des dispositifs de la prise en charge psychiatrique des mineurs délinquants a été maintes fois évoquée lors des travaux de la mission. **Cette question est très préoccupante, alors même que** les dispositifs de prise en charge psychiatrique ne sont pas suffisants.

Le manque de places ou de structures de prise en charge est patent. Il faut par exemple attendre 3 à 6 mois pour obtenir une prise en charge dans un centre médico-psycho-pédagogique (CMPP).

En réalité, deux types de difficultés semblent se juxtaposer : d'une part, le manque de structure et de dispositifs et, d'autre part, la difficulté à caractériser la frontière entre l'éducation et le soin.

On relève un réel problème d'appréhension et de compréhension de la part des différents acteurs : certains phénomènes considérés comme relevant d'une pathologie par les intervenants sociaux, ne font pas l'objet de la même analyse de la part des psychiatres, qui ne décèlent pas de pathologie avérée.

Cette méconnaissance de l'état sanitaire des mineurs est de la même façon répandue chez les avocats, qui ne sont pas formés à cet effet.

Au final, *« beaucoup de mineurs qui ont des pathologies psychologiques ou psychiatriques exécutent des peines alors qu'ils relèveraient d'une prise en charge psychiatrique »*.

Prenant acte de ces difficultés, la garde des Sceaux a impulsé une expérimentation visant, depuis janvier 2008, à renforcer dans 5 CEF¹ la prise en charge médico-psychiatrique des mineurs qui y sont reçus.

Alors que l'équipe thérapeutique traditionnelle des CEF est composée d'un psychologue et d'un infirmier, la prise en charge renforcée dans les 5 CEF

(1) Il s'agit des CEF de Savigny-sur-Orge (Essonne), et de Valence (Drôme), Moissannes (Haute-Vienne), Saint-Venant (Pas-de-Calais) et La Jubaudière (Maine-et-Loire).

concernés par l'expérimentation consiste dans le recrutement de praticiens supplémentaires, dans une limite maximale de 5 ETPT pour chacune des structures, soit un psychiatre, un psychologue et trois infirmiers.

L'objectif de cette expérimentation est de prendre en charge de façon conjointe, c'est-à-dire sur les plans à la fois éducatif et psychiatrique, les jeunes dont les troubles du comportement ne peuvent être pleinement traités dans les CEF dits « classiques ». Ce sont des adolescents pour lesquels la prise en charge psychiatrique hospitalière n'est pas justifiée, du fait de l'absence de pathologies avérées, mais qui, en raison de leur comportement, mettent à mal les structures éducatives.

La durée de l'expérimentation est prévue pour un an. Elle fait l'objet d'une évaluation permanente, tant par la PJJ que par la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins et un bilan à mi-parcours sera réalisé.

La comparaison de l'efficacité du renfort psychiatrique qui sera effectuée après 6 mois de fonctionnement permettra d'envisager un éventuel élargissement du dispositif à l'ensemble des CEF.

Cette avancée est jugée très positive par la mission. Il convient dès à présent de la compléter par le développement d'un réel partenariat entre la PJJ et le secteur pédo-psychiatrique, pour favoriser la concertation et améliorer le suivi des mineurs présentant des troubles de santé avérés ou supposés et pour lesquels des prises en charge spécifiques peuvent s'avérer bénéfiques.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 28 mai 2008, la Commission a examiné les conclusions de la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes mineures.

Après l'exposé de la rapporteure, Mme Delphine Batho a salué la qualité du travail accompli par la rapporteure. Indiquant que les députés du groupe SRC avaient, lors de la réunion de la mission qui venait de se tenir, formulé plusieurs remarques et propositions sur le projet de rapport qui venait de leur être soumis, elle a émis le souhait que, s'agissant des rapports ultérieurs que rendra la mission, un temps plus long d'échanges soit prévu entre la phase des déplacements et des auditions et celle de la présentation du rapport.

Elle a jugé qu'en matière de justice pénale des mineurs, la question principale n'était pas de nature législative, rien ne servant d'incriminer inutilement l'ordonnance de 1945, mais résidait bien dans le sous-dimensionnement du système de réponse pénale, incapable d'enrayer la progression de la délinquance des mineurs. Une progression de 150% des actes de violence sur les personnes commis par des mineurs en dix ans, un taux de récidive de 55% des mineurs condamnés à un horizon de cinq ans : c'est bien à un constat d'échec que conclut le rapport. Elle a estimé que cet échec marque celui des cinq révisions de l'ordonnance de 1945 intervenues depuis 2002 et constitue la preuve que l'accroissement des quantum de peine n'apporte pas la bonne réponse à la délinquance juvénile.

Mme Delphine Batho a ensuite dénoncé les effets pervers induits par la montée en puissance tendancielle des parquets depuis quelques années : l'accroissement important du taux de réponse pénale qu'elle induit, ce taux avoisinant les 90%, donne une image biaisée de la situation et ne doit surtout pas être confondu avec un quelconque « taux de réussite » de la réponse pénale, du fait des difficultés de l'exécution des mesures prononcées et des taux alarmants de récidive. Elle a estimé que le chapitre premier du rapport devrait souligner davantage les effets pervers de cette évolution et mettre plus encore qu'il ne le fait en avant la nécessité d'apporter une réponse pénale précoce : il faut une réponse rapide dès le premier acte de délinquance. Une réponse trop tardive fait perdre toute vertu pédagogique à la sanction. Mme Delphine Batho a souhaité que le titre du rapport reprenne cette idée centrale.

Elle a ensuite indiqué que son groupe avait demandé que les remarques relatives au groupe de travail mis en place par le garde des Sceaux sur la refonte de l'ordonnance de 1945 ne figurent pas dans le rapport, sauf à ce que ce dernier formule de réelles recommandations au groupe de travail.

Elle a ensuite exposé brièvement les principales propositions et demandes de compléments aux propositions de la rapporteure formulées par les députés du groupe SRC membres de la mission : elle a tout d'abord souhaité que le rapport dénonce plus vivement le recours trop important des parquets au rappel à la loi, qui va jusqu'à représenter 70% des mesures alternatives aux poursuites, au détriment des mesures, sans doute bien plus efficaces, de réparation, et ce d'autant plus que la mise en œuvre de ces rappels à la loi est très variable d'un parquet à un autre. Revenant sur la proposition contenue dans le rapport de création de nouvelles structures de prise en charge séquentielle des mineurs, elle a ensuite souligné la difficulté qui pourrait se faire jour pour l'implantation de ces structures, à l'image de ce qui a prévalu pour les CEF, pour lesquels les objectifs quantitatifs en termes de places d'accueil affichés par les différents gouvernements n'ont jamais pu être tenus. Elle a, à cet égard, insisté sur la nécessité de doter les grandes régions urbaines, notamment l'Ile-de-France, de plus de structures de ce type. Elle a ensuite souhaité que le rapport souligne mieux l'importance de la question de la sortie des différents dispositifs, notamment des CEF et des EPM, dont elle a, par ailleurs, remarqué qu'ils étaient parfois « utilisés » à mauvais escient.

Abordant les propositions que le groupe SRC souhaite introduire dans le rapport, Mme Delphine Batho a jugé que ce dernier devrait comporter une recommandation relative au contenu éducatif des EPM et des CEF, dont le projet éducatif est trop souvent essentiellement « occupationnel », alors qu'il devrait être centré sur un recadrage structuré des jeunes. Elle a, par ailleurs, plaidé pour qu'il soit fait mention d'une proposition de création d'un indicateur du coût-efficacité comparé des sanctions éducatives précoces d'une part et des modalités plus lourdes de prise en charge des mineurs enracinés dans la délinquance, d'autre part. Elle a également regretté que le rapport ne comporte pas de recommandations en matière de normes de construction des nouveaux EPM, alors que les déplacements de la mission ont pu être l'occasion de constater certaines aberrations. Elle a aussi regretté que, du fait de la réorientation des moyens du Fonds interministériel de prévention de la délinquance au profit de la vidéosurveillance, les crédits alloués aux associations intervenant notamment dans les quartiers mineurs des établissements pénitentiaires aient été lourdement réduits, faisant redouter pour la pérennité même de ces associations, dont le rôle est pourtant crucial dans l'accompagnement des mineurs. Poursuivant sur la question des moyens financiers, elle a rappelé que la misère de la justice des mineurs a été maintes fois dénoncée par les personnels de terrain rencontrés par les membres de la mission. Elle a estimé que si les propositions contenues dans le rapport, notamment s'agissant des BEX et des greffes allaient dans le bon sens, il conviendrait d'aller plus loin et de préconiser une réelle évaluation des moyens qui font défaut aujourd'hui à la justice des mineurs. La dernière recommandation supplémentaire qu'elle souhaite voir inscrite dans le rapport concerne la meilleure information qui doit être donnée aux victimes de faits de violences perpétrés par des mineurs, à l'image de ce qui avait été préconisé par M. Étienne Blanc dans le rapport de la mission d'information concernant les majeurs.

Concluant son propos, Mme Delphine Batho a estimé que le rapport présenté par la mission, compte tenu des remarques et propositions qu'elle compte y faire figurer, devrait représenter un tournant dans les travaux parlementaires menés sur le difficile sujet du manque d'efficacité de la justice pénale des mineurs.

Elle a cependant ajouté que si l'ensemble des modifications proposées par les commissaires socialistes n'était pas pris en compte en totalité, ceux-ci s'abstiendraient.

M. Dominique Raimbourg a indiqué partager le jugement positif d'ensemble émis par Mme Delphine Batho sur le rapport qui, dans une approche mesurée des différents problèmes soulevés, ne tombe pas dans le travers de proposer une quelconque « recette miracle » et ne préconise nullement l'ajout d'une énième strate réglementaire, ce dont il s'est félicité.

Sans vouloir nier la croissance de la délinquance des mineurs, il a estimé que son augmentation statistique pouvait s'expliquer en partie par l'intolérance croissante, et légitime, des sociétés modernes vis-à-vis de toute forme de violence, ce qui doit conduire à nuancer le regard négatif porté sur une partie de la jeunesse.

Il a enfin interrogé la rapporteure sur deux points : l'absence d'interconnexion entre les statistiques fournies par le ministère de l'Intérieur à partir des fichiers de la police et de la gendarmerie et celles de la Justice ainsi que le manque de moyens de la pédopsychiatrie dans notre pays.

M. Jacques-Alain Bénisti a félicité la rapporteure pour le remarquable travail accompli. Le rapport dresse des constats et comporte des propositions concrètes, émanant principalement des acteurs de terrain, qui vivent les problèmes de la gestion de la justice des mineurs au quotidien. Il est, en outre, porteur d'une nouvelle approche du débat sur la délinquance des mineurs, qui a jusqu'ici souvent dévié dans la polémique, et ouvre la voie à l'engagement d'un dialogue constructif et positif entre les différents acteurs pour trouver les solutions adaptées.

Il a jugé qu'une réponse rapide aux actes de délinquance constitue le frein principal à la récidive et doit donc être privilégiée. Il a également souligné l'ardente nécessité de mettre en place des mesures tendant à prévenir la délinquance en amont et dénoncé l'existence de taux d'élucidation particulièrement bas, évalués entre 2 % et 7% en région parisienne.

M. André Vallini a salué la « *conversion quasi claudélienne* » de certains membres de la commission des Lois, se félicitant de l'approche préventive adoptée par M. Jacques-Alain Bénisti. Il a aussi salué le travail de Mme Delphine Batho, impliquée depuis de longues années dans un travail sur ces questions et dont les propositions constructives, éloignées de tout constat réducteur, ont permis de faire progresser le débat.

M. Bernard Derosier a félicité la rapporteure pour l'importance tout à la fois quantitative et qualitative des propositions contenues dans le rapport. Il a souhaité que celui-ci puisse comporter en annexe un glossaire des différents sigles utilisés, tant l'organisation des structures de la PJJ est devenue complexe. Il a ensuite souhaité recueillir le sentiment de la rapporteure sur les perspectives de refonte annoncée de l'ordonnance de 1945 : une révolution en profondeur est-elle nécessaire ou faut-il au contraire privilégier des évolutions plus limitées, conservant le primat de l'éducatif sur la sanction ? Il a également souhaité savoir s'il serait possible de dresser le bilan des CEF, qui ont été largement considérés par les différents gouvernements successifs comme la panacée en matière de lutte contre la délinquance des mineurs.

Tout en se félicitant que le rapport mette l'accent sur les vertus pédagogiques de la sanction, **M. Guy Geoffroy** a estimé qu'il convenait également de souligner ses vertus éducatives.

Après avoir rappelé que les élus socialistes préconisaient de renforcer la prévention de la délinquance des mineurs depuis huit ans, **Mme Delphine Batho** a demandé s'il existait un premier bilan, pour les mineurs, de l'application de la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs. Elle a également demandé à la rapporteure la position de la Chancellerie sur la proposition relative à la formation juridique continue des éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse.

M. Jacques-Alain Bénisti a rappelé que la loi du 5 mars 2007 était relative à la prévention de la délinquance, ce qui montre que le ministre de l'Intérieur de l'époque se préoccupait tout particulièrement de cette question. Il a ajouté que le rapport d'information s'inscrivait pleinement dans la démarche de prévention et de lutte contre la délinquance des mineurs.

Après s'être félicité du caractère concret des propositions du rapport, **M. François Vannson** a rappelé que si tous les intervenants s'accordaient sur la nécessité de la prévention, il convenait également que les propositions puissent se concrétiser. Il a ensuite demandé quelles incitations pouvaient permettre de développer le nombre de familles accueillantes.

En réponse aux différents intervenants, **la rapporteure** a apporté les précisions suivantes :

— les propositions de modifications, évoquées avec Mme Delphine Batho lors de la dernière réunion de la mission d'information, devront faire l'objet d'un arbitrage rapide, pour être intégrées dans le rapport avant la fin de la semaine ;

— le développement des familles accueillantes devra nécessairement passer par une revalorisation de leur fonction, par le biais notamment de la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les personnes accueillantes, ainsi que par l'augmentation des moyens budgétaires. C'est à ce prix que l'on

parviendra à renforcer l'attractivité de cette formule, qui constitue une solution alternative au placement en établissement, moins coûteuse et plus souple ;

— concernant la réflexion en cours sur la modification de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, et notamment les interrogations sur les différents seuils de responsabilité, la mission d'information a pu constater à plusieurs reprises de réelles interrogations sur l'opportunité d'abaisser à 15 ans les seuils fixés actuellement à 16 ans, dans la mesure où la tranche d'âge des 15-16 ans est particulièrement problématique. Le travail à venir sur ce sujet au sein de la commission présidée par M. André Varinard sera sans nul doute particulièrement intéressant, et ce d'autant plus que la mission installée par la garde des Sceaux, aux fins de réflexion d'ensemble sur la justice des mineurs, se caractérise par sa diversité et son pluralisme ;

— l'expérience des CEF est encore trop récente pour permettre de disposer d'une évaluation d'ensemble de leur efficacité ; toutefois, les premières études indiquent un taux de non-récidive de 60 % à l'issue de la première année suivant la sortie du centre. Eu égard aux sommes en jeu, la mission devra à l'évidence se montrer particulièrement vigilante quant à l'efficacité non seulement des CEF mais de l'ensemble des structures de prise en charge des mineurs délinquants ;

— la mise en œuvre d'une interface entre Cassiopée et les applications de la police fait partie des souhaits émis dans le premier rapport de la mission, remis à la commission le 13 décembre 2007 par M. Étienne Blanc. Si cette interface est en principe prévue pour 2010, il est toutefois évident que la mission d'information devra s'assurer de sa mise en œuvre effective.

Mme Delphine Batho a rappelé les demandes d'améliorations du rapport qu'elle avait formulées et indiqué que, dans l'attente de leur prise en compte, le groupe SRC ne ferait pas obstacle au dépôt du rapport.

Conformément à l'article 145 du Règlement, la Commission a autorisé le dépôt du rapport de la mission d'information en vue de sa publication.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

MAINTENIR L'OBJECTIF D'UNE REPONSE RAPIDE ET EFFICACE A CHAQUE ACTE DE DELINQUANCE

Proposition n° 1 :

— Mettre en place un mode de renseignement informatique permettant de savoir précisément la personne ou le service à qui la mesure alternative aux poursuites a été confiée.

Proposition n° 2 :

— Développer un indicateur permettant d'avoir une connaissance réelle des délais, entre les différentes phases de la procédure, de la commission de l'infraction à la mise à exécution de la mesure.

Proposition n° 3 :

— Assurer, avant le 31 décembre 2009, la communication de Cassiopée avec Game.

Proposition n° 4 :

— Faire évoluer Cassiopée pour y intégrer un système de gestion des documents.

Proposition n° 5 :

— Mettre en place le dossier judiciaire unique avant le 31 décembre 2009.

Proposition n° 6 :

— Doter les greffes correctionnels de personnels suffisants pour enregistrer les décisions en temps réel et former les personnels des greffes aux spécificités du droit pénal des mineurs et de la procédure pénale applicable aux mineurs.

Proposition n° 7 :

— Parvenir grâce à la mise en place de Cassiopée à enregistrer les décisions au casier judiciaire national dans un délai maximum de 15 jours à compter de la réception de la décision.

Proposition n° 8 :

— Dans les tribunaux dont l'activité le permet, généraliser la spécialisation de personnels en charge de l'exécution des peines prononcées à l'encontre de mineurs.

Proposition n° 9 :

— Généraliser les BEX mineurs, adapter leurs horaires au déroulement des audiences et y affecter les personnels nécessaires à leur bon fonctionnement compte tenu notamment des contraintes liées à l'amplitude horaire d'ouverture du BEX.

Proposition n° 10 :

— À titre expérimental, dans certains tribunaux dont le volume d'activité le permet, spécialiser des juges des enfants sur les fonctions de juge d'application des peines.

**AMELIORER LA PRISE EN CHARGE
DES MINEURS DELINQUANTS**

Proposition n° 11 :

— Établir un indicateur du taux des mesures pénales en attente pour le secteur public et pour le secteur associatif habilité.

Proposition n° 12 :

— Réduire les délais de prise en charge des mesures de milieu ouvert à 30 jours avant le 31 décembre 2009 en s'appuyant sur la généralisation des BEX mineurs et la modernisation de la chaîne pénale.

Proposition n° 13 :

— Donner la priorité à la mise à exécution des mesures concernant des mineurs nouvellement pris en charge au pénal par la PJJ.

Proposition n° 14 :

— Mettre en place un outil d'évaluation qualitatif de l'ensemble des mesures et établissements gérés par la PJJ ou le SAH en terme de récurrence, de réitération et de réinsertion.

Proposition n° 15 :

— Désigner un correspondant de la PJJ, qui pourra notamment se voir confier, en lien avec les éducateurs et le directeur départemental, la recherche de partenariats avec les collectivités locales ou le secteur associatif, pour permettre le développement des mesures de réparation, du TIG, du stage de citoyenneté et des stages de sensibilisation.

Proposition n° 16 :

— Rendre effectif l'accueil en urgence dans les CEF.

Proposition n° 17 :

— Atteindre dans les CEF et les CER des taux d'occupation réels les plus proches des taux d'occupation théoriques lorsque les besoins locaux le justifient et envisager, structure par structure, l'augmentation des capacités d'accueil des CEF et des CER.

Proposition n° 18 :

— Développer le vivier de familles accueillantes, notamment par une revalorisation de cette mission.

Proposition n° 19 :

— Développer les internats, « chaînon manquant » dans la prise en charge éducative graduée des mineurs en établissements.

Proposition n° 20 :

— Créer des établissements de prise en charge séquentielle de très court terme avec une spécialisation en pédo-psychiatrie.

Proposition n° 21 :

— Veiller à l'installation de cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes dans l'ensemble des départements avant le 31 décembre 2008 et optimiser les circuits de signalements en lien notamment avec les professionnels de santé.

Proposition n° 22 :

— Perfectionner la formation juridique continue des éducateurs de la PJJ.

Proposition n° 23 :

— Mettre en place une formation spécifique d'éducateur en établissement et valoriser cette fonction.

Proposition n° 24 :

— Établir un quota obligatoire, départemental ou régional, de places réservées dans les établissements à la sortie des dispositifs et entamer une concertation avec le secteur associatif en vue du développement des prises en charge en sortie de dispositif.

Proposition n° 25 :

— Mettre en place, au niveau de chaque juridiction, une structure de réflexion et de suivi de mineurs multirécidivants impliquant l'ensemble des acteurs concernés.

LISTE DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION

• 30 août 2007

Tribunal de grande instance d'Annecy

- M. Dominique Charvet, premier président de la cour d'appel de Chambéry
- M. Denis Robert-Charrerau, procureur général près la cour d'appel de Chambéry
- M. Pascal Vencent, président
- M. Philippe Drouet, procureur de la République
- M. Pierre Filliard, substitut du procureur en charge de l'exécution des peines
- Mme Frédérique Pointe, greffière en chef du Parquet
- Mme Blandine Chillet, greffière chargée de l'exécution des peines

Trésor public

- M. Pascal Camus, chef de poste de la Trésorerie d'Annecy
- Mme Anita Lechaux, chef du service recouvrement de la Trésorerie générale de Haute-Savoie

Service pénitentiaire d'insertion et de probation de Haute-Savoie, antenne d'Annecy

- M. Luc Duwat, directeur
- Mme Francine Maréchal, conseillère d'insertion et de probation
- Mme Sandra Dupont, conseillère d'insertion et de probation
- Mlle Jennifer Coursat, contractuelle
- Mme Brigitte Folliguet, conseillère d'insertion et de probation, antenne de Bonneville
- Mlle Johanne Thouvenin, conseillère d'insertion et de probation, antenne de Bonneville
- M. Frédéric Subileau, directeur du SPIP, antenne de Bonneville

Tribunal de grande instance de Bonneville

- M. Dominique Martin Saint-Léon, président
- Mme Aude Enderlin, substitut du procureur
- Mme Valérie Bouvier, directrice de greffe
- Mme Alexandra Bessodes, greffière en chef adjoint
- Mme Corine Pardo, greffière chargée de l'exécution des peines

Maison d'arrêt de Bonneville

- M. Régis Pascal, chef d'établissement
- M. Jean-Luc Golob, chef de détention

• **21 septembre 2007**

Tribunal de grande instance de Grasse

- M. Jacques Lameyre, président
- M. Marc Desert, procureur de la République
- M. Michaël Darras, substitut du procureur
- M. Alain Guimbard, substitut du procureur
- Mme Caroline Gontran, vice-présidente chargée de l'application des peines
- Mme Estelle Sablayrolles, juge des enfants
- Mme Claude Danner, greffière en chef
- Mme Pascale Darras, greffière en chef

Tribunal de grande instance de Nice

- M. Jean-Michel Hayat, président
- M. Éric de Montgolfier, procureur de la République
- Mme Sylvie Tondu, vice-présidente chargée de l’application des peines
- Mme Nadège Mahé, présidente du tribunal pour enfants
- M. Côme Jacqmin, juge des enfants
- Mme Laurie Duca, juge des enfants
- Mme Chantal Daouze, chef de service de l’unité éducative de Nice-Est
- M. Alain Miraucourt, directeur du centre d’action éducative

Direction départementale de la jeunesse et des sports des Alpes-Maritimes

- M. Arnaud Wolf, directeur départemental
- M. Gérard Lanoir, directeur-adjoint
- M. Bernard Lecogne, directeur régional

Service pénitentiaire d’insertion et de probation des Alpes-Maritimes

- Mme Anne Gourier, directrice de l’antenne de Nice

• 24 septembre 2007

Tribunal de grande instance de Bobigny

- M. Philippe Jeannin, président
- M. François Molins, procureur de la République
- Mme Bénédicte Piana, première vice-présidente chargée du service pénal
- M. Patrick Poirret, procureur de la République adjoint
- M. Frédéric N’Guyen, vice-président chargé du service de l’application des peines
- Mme Barbara Kasparian, juge de l’application des peines
- M. Jean-Pierre Rosencsveig, vice-président chargé du tribunal pour enfants

- Mme Anne Dupuy, vice-présidente au tribunal pour enfants
- M. Fabien Dupuis, juge des enfants
- Mme Haffide Boulakkras, substitut du procureur chargé des mineurs
- Mme Bernadette Laurent, directrice du SPIP de Drancy
- Mme Mireille Stissi, directrice départementale de la Protection judiciaire de la jeunesse de Seine Saint-Denis

• **1^{er} octobre 2007**

Tribunal de grande instance de Bourg-en-Bresse

- Mme Dominique Rolin, présidente
- M. Jean-Paul Gandolière, procureur de la République
- M. Franck Taisne de Mullet, vice-procureur
- Mme Anne-Emmanuelle Bernard, juge de l'application des peines
- M. Jean Crollet, directeur de greffe
- M. Christian Gamelon, greffier en chef adjoint

• **4 octobre 2007**

Tribunal de grande instance de Paris

- M. Jacques Degrandi, président
- M. Jean-Claude Marin, procureur de la République
- M. Bruno Laroche, premier vice-président en charge du service pénal
- Mme Françoise Van Schendel, vice-présidente responsable du service de l'application des peines
- Mme Florence Cassignard, vice-présidente chargée de l'application des peines
- Mme Françoise Chaponneaux, vice-procureur, chef de la section de l'exécution des peines
- Mme Naïma Rudloff, vice-procureur, chef de la section de traitement en temps réel

• **8 octobre 2007**

Tribunal de grande instance de Reims

- M. Mario-Louis Craighero, président par intérim
- Mme Madeleine Simoncello, procureur de la République
- M. Georges Lateve, procureur-adjoint
- M. Vincent Dufourd, substitut du procureur
- Mlle Doriane Trombi, substitut du procureur
- M. Luc Puechberty, vice-président chargé de l’application des peines
- Mme Brigitte Langiny, juge des enfants
- Mme Delphine Jacquemet, juge des enfants
- Mme Laure Rivoiron, juge des enfants
- M. Claude Slodzian, directeur départemental de la Protection judiciaire de la jeunesse de la Marne
- M. Yossef Sekhiri, directeur du foyer d’action éducative
- M. Joël Bigayon, directeur de la maison d’arrêt de Reims
- Mme Nadine Delabre, directrice du SPIP de Châlons-en-Champagne
- M. Pascal Mohin, directeur du SPIP de Reims
- Mme Anne Delevallée, directrice de greffe
- M. Patrick Cernik, directeur de greffe adjoint
- M. Yohann Pettier, directeur de greffe adjoint

• **15 octobre 2007**

Tribunal de grande instance de Rouen

- M. Bertrand Darolle, président
- M. Joseph Schmit, procureur de la République
- Mme Valérie de Saint-Félix, juge de l’application des peines
- Mlle Sylvie Dodon, greffière du service de l’exécution des peines

- M. Jean-François Filatre, greffier du service des audiences correctionnelles
- Mme Odile Marie-Saint-Germain, directrice du SPIP de Seine-Maritime
- Mme Slavic Bloch, directrice de l’antenne locale du SPIP de Rouen
- Mme Corine Autogue, vice-présidente du tribunal pour enfants
- Mme Marie-Valérie Albert, substitut du procureur chargé du service des mineurs
- Mme Séverine Cochet, greffière du service de l’exécution des peines
- Mme Raymonde Wawrzyniak, greffière du tribunal pour enfants
- Mme Mylène Flament, directrice des services de la protection judiciaire de la jeunesse

Centre éducatif fermé de Doudeville

- M. Xavier Mauratille, directeur départemental de la PJJ de Seine-Maritime
- M. Nicolas Dufort, directeur du centre
- M. Philippe Schindler, sous-directeur du centre
- Mme Colette Bloch, présidente de l’Association « Les Nids »

• **22 octobre 2007**

Centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin

- Mme Emmanuelle Jullien, directrice adjointe
- M. Jérémie Bosse Platière, directeur adjoint
- M. Alexis Hattinguais, chef de détention
- M. Hamid Karam, responsable local de l’enseignement
- M. Jean-François Descorps, chef d’unité privée (GEP SA)
- Mme Édith Donay, directrice d’insertion et de probation de Seine-et-Marne
- M. Raymond Jaubert, attaché d’administration et d’intendance

• 29 octobre 2007

Maison d'arrêt et centre de semi-liberté de Lyon

- Mme Danièle Boillée, directrice adjointe de la maison d'arrêt
- Mme Catherine Guignand, chef du département insertion et probation de la direction interrégionale des services pénitentiaires
- M. Alain Pompigne, directeur du SPIP du Rhône
- Mme Agnès Rauber, directrice adjointe du SPIP du Rhône
- M. Alain Choplin, directeur adjoint du centre de semi-liberté

Établissement pour mineurs de Meyzieu

- M. Paul Louchouart, directeur interrégional adjoint des services pénitentiaires
- M. Philippe Juillan, chef d'établissement
- M. Jean-Christophe Senez, directeur-adjoint
- Mme Maryline Bruchon, chef du département sécurité et détention à la direction interrégionale des services pénitentiaires de Lyon
- Mme Marie-Thérèse Zosranieri, directrice du service éducatif

Tribunal de grande instance de Lyon

- M. Pierre Garbit, président
- M. Xavier Richaud, procureur de la République
- M. Michel Allaix, premier vice-président
- M. Edmond Duclos, vice-président chargé de l'application des peines
- M. Jean Varaldi, vice-procureur
- Mme Anne Boisgibault, vice-procureur
- Mme Jacqueline Denolly, greffière en chef

• **12 novembre 2007**

Maison d'arrêt de Fresnes

- M. Bruno Hauron, directeur
- Mme Séverine Duter, directrice adjointe
- M. Philippe Aubry, chef de détention
- M. Claude Charamathieu, directeur du SPIP du Val-de-Marne
- M. Nicolas Guilliet, responsable local de l'enseignement
- Mme Céline Medjeber, responsable de la formation professionnelle
- M. Jean-Paul Salesse, responsable de la régie industrielle des établissements pénitentiaires

Centre de peines aménagées de Villejuif

- Mme Valérie Wirbel, directrice
- Mme Claudine Royer, vice-présidente chargée de l'application des peines du TGI de Créteil
- Mme Stéphanie Langlais, chef de service de l'antenne du SPIP de Villejuif

• **19 novembre 2007**

Service du casier judiciaire national à Nantes

- M. Philippe Delarbre, sous-directeur de la Direction des affaires criminelles et des grâces, chef du service du casier judiciaire
- Mme Marie Lebras, chef du bureau des affaires juridiques
- Mme Joëlle Saunier, chef du bureau des affaires administratives et des ressources humaines
- M. Yves Batou, chef du bureau des affaires générales et traitements informatisés
- M. Laurent Rieuneau, chef du bureau des affaires informatiques
- M. Éric Serfass, chargé de mission

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION D'INFORMATION

Jeudi 13 septembre 2007

Ministère de la justice

- M. Marc Moinard, secrétaire général
- M. Jean-Marie Huet, directeur des affaires criminelles et des grâces
- M. Richard Dubant, chef du bureau de l'exécution des peines et des grâces
- M. Philippe Delarbre, chef du service du casier judiciaire national

Cour d'Appel de Bordeaux

- M. Pascal Faucher, vice-président placé auprès du Premier président

Jeudi 20 septembre 2007

- Mme Sophie Grimault, greffière, membre du Syndicat des greffiers de France

Jeudi 27 septembre 2007

Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse

- M. Philippe-Pierre Cabourdin, directeur de la Protection judiciaire de la jeunesse
- M. Alain Birot, chef de l'inspection des services
- Mme Madeleine Mathieu, sous-directrice, missions de protection judiciaire et de l'éducation
- M. Denis Perrin, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens

Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

- Mme Catherine Sultan, présidente
- Mme Martine de Maximy, vice-présidente

Jeudi 4 octobre 2007

Direction de l'Administration pénitentiaire

- M. Claude d'Harcourt, directeur de l'Administration pénitentiaire
- M. Laurent Ridet, sous-directeur des personnes placées sous main de justice, direction de l'Administration pénitentiaire
- M. Jean-Pierre Bailly, chef de bureau de politique sociale et d'insertion

Inspection générale de l'administration et Inspection générale des services judiciaires

- M. Yves Bertrand, inspecteur général de l'administration
- M. Dominique Luciani, inspecteur des services judiciaires
- M. Bruno Steinmann, inspecteur général adjoint des services judiciaires

Jeudi 11 octobre 2007

Syndicats de magistrats

- M. Bruno Thouzellier, président de l'union syndicale des magistrats
- Mme Emmanuelle Perreux, présidente du syndicat de la magistrature
- M. David de Pas, secrétaire général adjoint du syndicat de la magistrature
- M. Emmanuel Poinas, membre du bureau national du syndicat national des magistrats F.O.

Jeudi 25 octobre 2007

Association nationale des juges de l'application des peines

- M. Claude Gaultier, vice-président
- Mme Régine Morel, secrétaire générale

Observatoire national de la délinquance

- M. Alain Bauer, président

CNRS

- M. Pierre-Victor Tournier, directeur de recherche

Jeudi 8 novembre 2007

*Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
« FNARS »*

- Mme Nicole Maestracci, présidente de la Fédération
- Mme Juliette Laganier, chargée de mission

Fédération des Associations Réflexion Action Prison et Justice (FARAPEJ)

- M. Ange Legeard, président

Mercredi 14 novembre 2007

- M. Michel Franza, directeur général de l'Union nationale des Associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes

Lundi 19 novembre 2007

- Maître Jean-Yves Le Borgne, président de l'Association des avocats pénalistes
- Maître Dominique Tricaud, avocat, membre du Conseil de l'Ordre
- Maître Jean-Louis Keita, membre du Bureau de la Conférence des bâtonniers, ancien bâtonnier du barreau d'Aix-en-Provence

Jeudi 22 novembre 2007

Antenne des mineurs du barreau de Paris

- Maître Marie-Chantal Cahen

Direction générale de la comptabilité publique

- M. Étienne Effa, sous-directeur
- M. Alain Couderc, trésorier principal
- Mme Micheline Noslen, chef de secteur, pôle amendes

Mercredi 28 novembre 2007

Chambre nationale des huissiers de justice

- M. Guy Chezeaubernard, vice-président
- M. Jean-François Richard, trésorier
- M. Thierry Bary, délégué général

Jeudi 29 novembre 2007

Direction des services judiciaires

- M. Léonard Bernard de la Gâtinais, directeur des services judiciaires
- Mme Chantal Berger, sous-directrice, mission d'inspection des greffes

Syndicats des personnels de l'Administration pénitentiaire

- Mme Christine Joffre, secrétaire nationale de l'Union générale des services pénitentiaires-CGT
- M. Jérôme Marthouret, référent national pour les travailleurs sociaux pénitentiaires de l'Union générale des services pénitentiaires-CGT
- M. Paul Louchouarn, délégué régional du Syndicat national pénitentiaire Force-ouvrière-Direction (SNP-FO-Direction)
- M. Jean-Baptiste Peyrat, délégué régional du Syndicat national pénitentiaire Force-ouvrière-Direction (SNP-FO-Direction)
- M. Jean-Marc Saez, chargé de mission auprès du Syndicat national pénitentiaire Force-ouvrière-Direction (SNP-FO-Direction)
- M. Stéphane Barraut, secrétaire général adjoint de l'Union fédérale autonome pénitentiaire (UFAP)
- M. Claude Tournel, secrétaire général adjoint de l'Union fédérale autonome pénitentiaire (UFAP)

LISTE DES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

AEMO	Action éducative en milieu ouvert
APPI	Application des peines, probation et insertion
BEX	Bureau de l'exécution des peines
CAE	Centre d'action éducative
CEF	Centre éducatif fermé
CER	Centre éducatif renforcé
CLSPD	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
CMPP	Centre médico-psycho-pédagogique
COPJ	Convocation par officier de police judiciaire
CPI	Centre de placement immédiat
CPP	Code de procédure pénale
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EPM	Établissement pénitentiaire pour mineurs
ES	Enquête sociale
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FAE	Foyer d'action éducative
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IOE	Mesure d'investigation et d'orientation éducative
JAP	Juge de l'application des peines
NCP	Nouvelle chaîne pénale
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PPI	Procédure de présentation immédiate
RRSE	Recueil de renseignements socio-éducatifs
SAH	Secteur associatif habilité
SEAT	Service éducatif auprès du tribunal
SE-EPM	Service éducatif auprès d'un établissement pour mineurs
SMPR	Service médico-psychologique régional
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
STEMO	Service territorial éducatif en milieu ouvert
TGI	Tribunal de Grand Instance
UEHD	Unité éducative d'hébergement diversifié

ANNEXES

Jugement pénal - Tribunal pour enfants.....	109
Procès-verbal de notification des obligations d'un TIG	113
Notification du procureur de la République au juge de l'application des peines d'une condamnation à un TIG	114
Saisine du SPIP par le juge de l'application des peines	115
Ordonnance d'affectation pour un TIG.....	116
Rapport de situation sur un TIG	117

JUGEMENT PÉNAL - TRIBUNAL POUR ENFANTS

COUR D'APPEL
D'AIX-EN-PROVENCE
TRIBUNAL POUR ENFANTS
06357 NICE CEDEX 4

Juge :
Secteur :
Affaire :
Parquet :
N° de jugement :
AUDIENCE : DECEMBRE 2006

Extraits des Minutes du Greffe
du Tribunal de Grande Instance de Nice

JUGEMENT PÉNAL
TRIBUNAL POUR ENFANTS

M.P.
C/

A l'audience du Tribunal pour Enfants ayant son siège
près le Tribunal de Grande Instance DE NICE, tenue
le Décembre 2006, Palais de Justice, 1 Place du
Palais à NICE, par

- Madame , Juge des Enfants, **PRESIDENT**, assistée de
, Auditrice de Justice,
- M. , Mne , **ASSESEURS**

En présence de **SUBSTITUT** de Monsieur le
Procureur de la République près le Tribunal de Grande
Instance DE NICE,

Et assistés de **Greffier**

a été rendu le Jugement suivant :

ENTRE

Monsieur le Procureur de la République près le Tribunal
de Grande Instance DE NICE,

Demandeur et poursuivant

ET

né le 1987 à NICE, de
nationalité française, célibataire, demeurant

LIBRE

dont le civilement responsable est

mis en examen pour avoir à VILLENEUVE LOUBET le 9 avril
2005, étant conducteur d'un véhicule, omis sciemment
d'obtempérer à une sommation de s'arrêter émanant d'un

fonctionnaire ou agent chargé de constater les infractions et munis des insignes extérieurs et apparents de sa qualité, avec cette circonstance que les faits ont été commis dans des circonstances exposant directement autrui à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente, à savoir en circulant à la vitesse de 105 km/h sur une voie limitée à 70 km/h, en franchissant une ligne continue et ne s'arrêtant pas à un feu rouge et ce à une heure de grande affluence

mis en examen pour avoir à VILLENEUVE LOUBET, le 09 avril 2005, en tout cas sur le territoire national et depuis temps non prescrit, fait circuler sciemment un véhicule à moteur sans être couvert par une assurance garantissant sa responsabilité civile à raison des dommages corporels ou matériels qui pourraient être causés à des tiers par ce véhicule.

mis en examen pour avoir, à VILLENEUVE LOUBET, le 09 avril 2005, sur le territoire national et en tout cas depuis temps non couvert par la prescription, conduit un véhicule à moteur, en l'espèce une motocyclette 125 cm3 sans être titulaire d'un permis de conduire valable pour cette catégorie

Faits prévus et réprimés par les Articles L.233-1-1 §I, L.233-1 §I du Code de la route L.233-1-1, L.224-12 du Code de la route.

Faits prévus et réprimés par les Articles L.324-2 §I, L.324-1 du Code de la route L.211-1, L.211-26 du Code des assurances L.324-2, L.224-12 du Code de la route. L.211-26, L.211-27 du Code des assurances.

Faits prévus et réprimés par les Articles L.221-2 §I, L.221-1 al.1, R.221-1 §I al.1 du Code de la route L.221-2 du Code de la route.

LE TRIBUNAL

régulièrement cité à l'audience du
Décembre 2006 par Monsieur le Procureur de la
République de NICE, suivant acte de Maître , Huissier
de Justice à NICE, délivré le 2006, à PERSONNE,
est COMPARANT ;

DEFENDU par ME substituant ME Avocat au
Barreau de NICE ;

régulièrement citée à l'Audience
du Décembre 2006 par Monsieur le Procureur de la
République de NICE suivant Acte de Maître , Huissier de
Justice à NICE, délivré le 14 novembre 2006, à MAIRIE, est
COMPARANTE ;

L'affaire a été appelée à l'audience de ce jour ;

A l'appel de la cause, le président a constaté l'identité du prévenu et a donné connaissance de l'acte qui a saisi le Tribunal ;

Les débats ont été tenus à publicité restreinte ;

Le président a donné connaissance des faits motivant la poursuite ;

Le président a instruit l'affaire et a interrogé le prévenu sur les faits et a reçu ses déclarations ;

Le Mineur a été entendu en ses explications, le Civilement Responsable en ses observations ;

Le Ministère Public a été entendu en ses réquisitions ;

ME substituant Avocat du Mineur en sa plaidoirie ;

La défense ayant eu la parole en dernier ;

Le Greffier a tenu note du déroulement des débats ;

Puis après en avoir délibéré conformément à la Loi, le Tribunal a statué en ces termes ;

Vu les dispositions des articles 112-1 à 112-4 du Code Pénal,

Attendu qu'il résulte des éléments du dossier et des débats que les faits sont établis à l'encontre de

Attendu que les circonstances de l'infraction et la personnalité du Mineur justifient le prononcé d'une Condamnation Pénale ;

Attendu que doit être déclarée CIVILEMENT RESPONSABLE de son fils mineur au moment des faits ;

PAR CES MOTIFS

Le Tribunal statuant publiquement, par JUGEMENT CONTRADICTOIRE et en Premier Ressort à l'encontre de et à l'égard de civilement responsable,

DECLARE

COUPABLE

d'avoir à VILLENEUVE LOUBET le 9 avril 2005, étant conducteur d'un véhicule, omis sciemment d'obtempérer à une sommation de s'arrêter émanant d'un fonctionnaire ou agent chargé de constater les infractions et munis des insignes extérieurs et apparents de sa qualité, avec cette circonstance que les faits ont été commis dans des circonstances exposant directement autrui à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente, à savoir en circulant à la vitesse de 105 km/h sur une voie limitée à 70 km/h, en franchissant une ligne continue et ne s'arrêtant pas à un feu rouge et ce à une heure de grande affluence

d'avoir à VILLENEUVE LOUBET, le 09 avril 2005, en tout cas sur le territoire national et depuis temps non prescrit, fait circuler sciemment un véhicule à moteur sans être couvert par une assurance garantissant sa responsabilité civile à raison

des dommages corporels ou matériels qui pourraient être causés à des tiers par ce véhicule.

d'avoir à VILLENEUVE LOUBET, le 09 avril 2005, sur le territoire national et en tout cas depuis temps non couvert par la prescription, conduit un véhicule à moteur, en l'espèce une motocyclette 125 cm3 sans être titulaire d'un permis de conduire valable pour cette catégorie

EN RÉPRESSION

Conformément aux dispositions des Articles 131-8, 131-9 du Code Pénal et 20-5 de l'Ordonnance du 2 Février 1945, à titre de peine principale ; **CONDAMNE** à effectuer un **TRAVAIL D'INTERET GENERAL** d'une durée de **120 HEURES ; FIXE** à **12 MOIS** le délai pendant lequel le Travail d'intérêt Général doit s'accomplir.

ayant accepté d'effectuer un Travail d'intérêt Général ;

Obligations notifiées ce jour à par
procès verbal ;

DESIGNE pour exercer cette mesure:

- Le S.P.I.P (Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation) 39 rue Hôtel des Postes à NICE 06000.

Qui veillera au respect des obligations imposées au condamné.

Dit que le Juge d'Application des Peines de Nice

sera compétent pour assurer le suivi de la peine en application de l'article 20-9 de l'ordonnance du 02 février 1945.;

DECLARE Mme CIVILEMENT RESPONSABLE
de son fils mineur au moment des faits ;

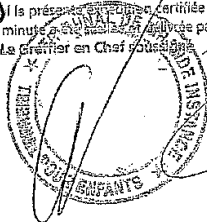
ORDONNE L'EXECUTION PROVISOIRE DU PRESENT JUGEMENT.

AINSI JUGÉ PAR LE TRIBUNAL POUR ENFANTS, composé de
Madame Juge des Enfants, Président d'audience, assistée
de , Auditrice de Justice, de M. et de
Mme , Assesseurs, et prononcé à l'audience publique
du 2006, en présence de Substitut
du Procureur de la République et de Madame Greffier.

LE GREFFIER,

En foi de qu'il a présenté en double certifiée conforme
la minute à six heures, délivrée par
Le Greffier en Chef

LE PRESIDENT



PROCÈS-VERBAL DE NOTIFICATION DES OBLIGATIONS D'UN TIG

COUR D'APPEL D'AIX-EN-PROVENCE
TRIBUNAL POUR ENFANTS
06357 NICE CEDEX 4

Juge :
Secteur :
Affaire :
N° parquet :
post sentenciel

PROCES-VERBAL DE NOTIFICATION
DES OBLIGATIONS D'UN TRAVAIL D'INTERET GENERAL

Le 12/06 deux mille six
Au tribunal de grande instance de NICE,
Devant Nous, JUGE DES ENFANTS au tribunal de grande instance de
NICE, en application de l'article 20-9 de l'ordonnance du 2 février 1945, assistée de
Greffier ;

Comparaît :

M.

Né le 187 A NICE

Demeurant :

Vous avez été condamné le 12 Mois à une peine de 120 heures de travail d'intérêt général
à accomplir dans un délai de avec exécution maison

Fin du délai d'exécution actuellement prévue le 18/12/2007
(Ce délai est automatiquement suspendu en cas d'incarcération.)

Pendant la durée de la mesure, vous serez placé sous le contrôle :

- du juge des enfants de Nice
- du Juge de l'Application des Peines de Nice

et suivi par :

- le CAE de NICE, 1 Bis avenue Chantal 06100

Le S.P.I.P. (service pénitentiaire d'insertion et de probation de NICE
qui vérifiera que vous accomplissez le travail prescrit.

Vous devrez également respecter les obligations suivantes:

- 1° Répondre aux convocations du juge ou de l'éducateur ou du travailleur social;
- 2° Vous soumettre à l'examen médical préalable à l'exécution de la peine, qui a pour but de rechercher si vous n'êtes pas atteint d'une affection dangereuse pour les autres travailleurs, et de s'assurer que vous êtes médicalement apte au travail auquel il est envisagé de vous affecter : vous devez aller voir votre médecin et lui demander ce certificat d'aptitude au travail ;
- 3° Justifier des motifs de vos changements d'emploi qui font obstacle à l'exécution du travail d'intérêt général selon les modalités fixées ;
- 4° Obtenir l'autorisation du juge pour tout déplacement qui ferait obstacle à l'exécution du travail d'intérêt général selon les modalités fixées ;
- 5° Recevoir les visites de l'éducateur du service du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse ou du travailleur social du SPIP et lui communiquer les renseignements ou documents relatifs à l'exécution de la peine ;

Le fait de ne pas accomplir la totalité de votre travail d'intérêt général de manière satisfaisante constitue, en vertu de l'article 434-42 du Code pénal, un délit puni de 2 ans d'emprisonnement et de 30000 euros d'amende.

Lecture faite, persiste et signe avec Nous.

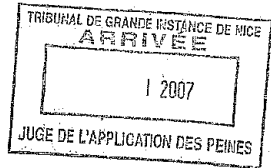
Le

12/06
Le juge des enfants

Le condamné
le

Le greffier

**NOTIFICATION DU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE AU JUGE DE L'APPLICATION
DES PEINES D'UNE CONDAMNATION À UN TIG**



NICE le Mai 2007

LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE
Près le Tribunal de Grande Instance de
NICE
à
M. le Juge d'Application des Peines de
NICE

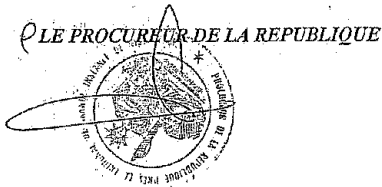
Objet : TIG

J'ai l'honneur de vous prier de bien vouloir trouver ci-joint une expédition
du jugement rendu le Décembre 2006 par le Tribunal pour Enfants de NICE ,
condamnant le nommé :

né le 1987

démeurant :

à : un Travail d'intérêt général (mineurs) 120 heures dans le délai de 12 mois



SAISINE DU SPIP PAR LE JUGE DE L'APPLICATION DES PEINES
(condamné devenu majeur mais mineur lors de la commission des faits)

Cour d'Appel d'Aix-en-Provence
Tribunal de Grande Instance de Nice
Place du Palais
Palais Rusca
06357 NICE CEDEX 4

Juge de l'Application des Peines.

N° dossier:

P°

**Antenne de Nice du Service Pénitentiaire d'Insertion et de
Probation des Alpes-Maritimes**

*instruction(s) relative(s) au suivi d'une mesure confiée au service Antenne de Nice du Service
Pénitentiaire d'Insertion et de Probation des Alpes-Maritimes*

Nous, Juge de l'application des peines au Tribunal de Grande Instance de
Nice,

- Vu les articles 740, D.576 et D.577, D.581 du Code de procédure Pénale,

Vu le dossier concernant Monsieur né le 1987 suivi mon
cabinet au titre d'une mesure de :

Travail d'intérêt général

condamné le décembre 2006 par le Tribunal pour Enfants de Nice pour les faits de à la
peine de 120 heures de travail d'intérêt général dans le délai de 1 an.

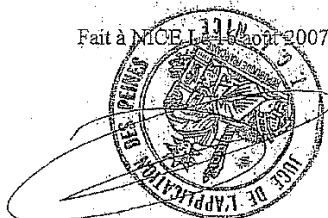
La fin du délai d'exécution est fixée au 08 février 2008

Les obligations afférentes à cette peine ayant été rappelées à
l'intéressé

Saisissons L' Antenne de Nice du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation des
Alpes-Maritimes afin de mettre en oeuvre le travail d'intérêt général, et nous proposer un lieu
d'affectation.

Disons qu'un rapport devra être adressé à mon cabinet en cas d'incident, et en tout état de
cause à la fin du délai pour exécuter le travail d'intérêt général.

Le juge d'application des Peines



ORDONNANCE D'AFFECTATION POUR UN TIG

Cour d'Appel d'Aix-en-Provence
Tribunal de Grande Instance de Nice
Place du Palais
Palais Rusca
06357 NICE CEDEX 4

Cabinet de
Vice-Présidente chargée de l'Application des Peines
N
N

**TRAVAIL D'INTERET GENERAL
ORDONNANCE D'AFFECTATION**

N° dossier :
N° parquet :

Nous, Vice-Présidente chargée de l'Application des Peines au Tribunal de Grande Instance de Nice

Vu les articles O - 131-22 du code pénal (peine principale),

Vu le procès-verbal de notification en date du 02 décembre 2006,

Attendu que déclarant être né le 1987 à NICE, et
demeurer à l'adresse suivante :

condamné le décembre 2006 par le Tribunal pour Enfants de Nice à la peine de 120 heures de travail d'intérêt général dans le délai de 1 an.

Vu le certificat médical produit par l'intéressé,

Décidons que

- accomplira sa peine de travail d'intérêt général au profit de La Mairie de NICE - Service Nettoyement -

- effectuera des travaux d'Agent polyvalent,

selon les horaires suivants : le Samedi de 14H00 à 19H00,

Chargeons travailleur social, de contrôler l'exécution de cette peine.

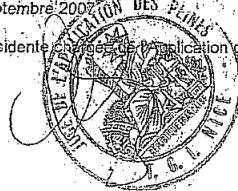
Disons que la présente décision sera portée à la connaissance du procureur de la République,

Fait au Tribunal de Grande Instance de Nice
le 1 septembre 2007

Vice-Présidente chargée de l'Application des Peines

Notifié à l'intéressé
le

exemplaire conservé au SPIP
exemplaire transmis au Parquet
exemplaire transmis au lieu d'exécution du TIG
exemplaire remis à l'intéressé



RAPPORT DE SITUATION SUR UN TIG

<p>SPIP : ALPES-MARITIMES Antenne de Nice du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation des Alpes-Maritimes</p> <p>Rédacteur : 1</p> <p>Rapport du : septembre 2007</p>	<p>Rapport ponctuel de situation sur la mesure :</p>	<p>Magistrat mandant : Date de saisine : 1^{er}</p>
--	---	--

ÉTAT CIVIL
<p>Nom : Prénom : Nom d'usage :</p> <p>Date de naissance : . . . septembre 1987 Lieu de naissance : NICE (06)</p> <p>Nationalité : française</p>

SITUATION FAMILIALE ET HEBERGEMENT
<p>Situation familiale : célibataire</p> <p>Situation au regard du domicile : hébergement stable</p> <p>Adresse :</p> <p>Tél:</p>

CONTENU DU RAPPORT
<p>SITUATION FAMILIALE ET PROFESSIONNELLE</p> <p>Monsieur est célibataire, sans enfant Il vit seul dans son appartement. Il déclare avoir conservé de bonnes relations avec sa mère, mais pas avec son père. Il signale que ses parents sont sur le point de divorcer. Il est l'avant-dernier d'une fratrie de 10 enfants qui compte 8 filles et 2 garçons. Seul 3 des enfants sont issus de l'union de la mère et du père.</p> <p>Au cours de sa scolarité, Monsieur a suivi un CAP mécanique. Il a stoppé ses études à l'âge de 17 ans et n'a obtenu aucun diplôme. Par la suite, il a travaillé dans le bâtiment et la mécanique.</p> <p>Actuellement, Monsieur est employé par l'entreprise (par le biais de l'agence) en qualité de manoeuvre, dans le cadre de missions en</p>

intérim. Il travaille du lundi au vendredi de 6h30 à 17h30 (voire 18h) et perçoit un salaire d'environ 1280 euros par mois.

CONCLUSION

Dans les conditions actuelles, Monsieur [] déclare être dans l'impossibilité de dégager le temps suffisant à l'exécution de son TIG. En effet, il signale effectuer des missions longues durées. Par ailleurs, son emploi actuel pourrait déboucher sur un CDD, voire un CDI. Dès lors, il est en mesure d'exécuter ses heures de TIG que le samedi.

En conséquence, Monsieur [] pourrait exécuter son TIG à la Mairie de Nice nettoisement (85 route de Turin 06300 NICE) le samedi de 14h à 19h. Le responsable (Monsieur []) est en effet disposé à l'accueillir. Il occuperait un poste d'agent polyvalent.

Il apparaît urgent que l'intéressé puisse démarrer son TIG dès ce samedi (le [] septembre 2007). En effet, compte-tenu du délai restant (fin de mesure le 8 février 2008), ce rythme ne lui permettra pas d'accomplir l'intégralité de ses heures. D'autant qu'il ne peut prétendre à aucune période de congés. Dans cette affaire, le délai d'exécution est bien trop court pour un dossier qui m'a été affecté le 31 août 2007. Dans la mesure du possible, une suspension de délai permettrait à l'intéressé d'accomplir l'intégralité de sa peine.

Fait à
NICE le []

[] Travailleur social