

Intervention de Michel Duvette, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse à l'assemblée générale de mars 2006

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Les questions relatives à la jeunesse et à l'enfance sont au centre des débats d'actualité.

Elles interrogent le modèle de société que nous, adultes, souhaitons construire pour et avec ceux qui en seront demain les acteurs et les citoyens.

Le pari de l'ordonnance du 2 février 1945 était audacieux et volontaire. L'affirmation de la primauté de la réponse éducative mise en œuvre par des acteurs spécialisés a inscrit notre droit de l'enfance délinquante dans une démarche de protection.

En dépit des nombreuses modifications apportées à ce texte fondateur, ces deux principes constituent toujours la pierre angulaire de la justice des mineurs, ainsi que l'a confirmé la décision du Conseil constitutionnel du 29 août 2002 qui érige en principe fondamental reconnu par les lois de la République « *la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée* ».

Les évolutions de notre société ont conduit le législateur à réviser plusieurs fois l'ordonnance de 1945. Ainsi, les lois du 9 septembre 2002 et du 9 mars 2004 ont fixé de nouvelles missions à la protection judiciaire de la jeunesse dans le cadre de la création des centres éducatifs fermés et des établissements pénitentiaires pour mineurs, ainsi que par le transfert de compétences qui s'est opéré en matière d'application des peines au bénéfice du juge des enfants.

Après ces réformes d'envergure, le Gouvernement a décidé d'engager une réforme de la protection de l'enfance.

A chaque évolution du droit, la protection judiciaire de la jeunesse est conduite à adapter son dispositif éducatif et ses modalités d'intervention aux nouvelles exigences du législateur qui se fondent sur les constats que vous avez évoqués : des attentes en termes de réponse judiciaire visible et sans délai, de prise en charge de l'éducation et d'insertion sociale de ces mineurs, parallèlement à une véritable crise de la transmission des valeurs et à un individualisme croissant.

**Mais la protection de l'enfance,
au pénal comme au civil, reste au
cœur de l'intervention de la protection
judiciaire de la jeunesse, qu'il s'agisse
de la prise en charge des mineurs en
danger ou de celle des mineurs
délinquants.**

Ce principe, plusieurs fois rappelé, notamment par le garde des sceaux lors de son discours à l'occasion du 60^e anniversaire de l'ordonnance du 2 février 1945, fonde la double compétence du juge des enfants français et fait l'originalité de notre système.

Au titre de sa mission générale de protection de l'enfance, ma direction s'est mobilisée pour suivre de près et participer

très activement, au nom du ministère de la justice, à la rédaction du projet de loi porté par le ministère délégué à la famille.

Mes services ont organisé et conduit les travaux de quatre groupes thématiques abordant les sujets judiciaires : le secret partagé, l'articulation prévention-protection judiciaire, la question du signalement et celle de la coordination de la justice des mineurs.

Dans le projet de loi qui devrait être examiné en conseil des ministres avant fin avril puis soumis au Parlement, de nombreux articles sont consacrés aux aspects relatifs à l'intervention judiciaire.

Entre autres, nous avons notamment œuvré :

- pour que la procédure de signalement soit mieux organisée et améliorée,
- pour que le secret puisse être partagé entre professionnels dans un cadre strictement défini et protégé,
- pour, enfin, que l'articulation entre le social et le judiciaire favorise la prévention sans toutefois réduire l'autorité judiciaire à un rôle de simple arbitre, ce qui dénaturerait la fonction du juge des enfants français.

La DPJJ a également insisté sur la nécessité de créer un observatoire dans chaque département fonctionnant en lien avec l'observatoire national de l'enfance en danger.

Cet observatoire, régulièrement réuni par le président du conseil général, serait conçu comme un lieu de partage de données, d'échange, de concertation entre les différents acteurs départementaux de la protection de l'enfance dont font partie l'autorité judiciaire et les services de l'Etat. Il serait appelé à donner des avis et à formuler des préconisations sur la politique départementale en matière de protection de l'enfance.

Nous aurons l'occasion, si vous le souhaitez, d'aborder plus précisément ces questions au cours des prochaines semaines.

En matière pénale, le sens de notre action est le même.

La protection du mineur passe, en la matière, par la primauté de l'éducatif, par la contrainte dans l'éducatif lorsque cela s'avère nécessaire et, lorsque l'incarcération ne peut être évitée, par la présence des éducateurs à l'intérieur même des lieux de détentions.

Cette affirmation n'exclut pas, bien au contraire, la nécessité d'une réponse pénale qui soit crédible pour le mineur lui-même et sa famille, pour la victime qui doit être prise en considération et aux yeux de nos concitoyens dans leur ensemble.

Les derniers chiffres dont je dispose le montrent. L'activité déployée par le secteur public de la DPJJ en exécution des décisions des magistrats s'exerce dans le respect des principes que j'ai évoqués.

Elle rend également compte de la grande diversité des réponses pénales apportées aux mineurs délinquants.

Ainsi, les mesures et les peines de milieu ouvert au pénal

réalisées par le secteur public de la DPJJ ont-elles augmenté de près de 7 % en 2005 (37700) par rapport à 2004 (35248) et de 32 % depuis 2001 (28 545).

Dans cet ensemble, les mesures de réparation représentent près de 28 % et connaissent une croissance très importante (+ 18 % entre 2004 et 2005, + 51 % entre 2001 et 2005).

Le recours à la liberté surveillée préjudicielle croît également (+ 8,5 % entre 2004 et 2005, + 41 % de 2001 à 2005).

On assiste enfin à une progression significative du nombre de sanctions éducatives prononcées : 328 en 2005 contre 41 en 2004 et 17 en 2003.

Parallèlement, le nombre de mesures d'AEMO se stabilise : 11 333 en 2005 contre 11 563 en 2004 et 11 440 en 2001.

Cette augmentation sensible et régulière de l'activité pèse dans certains endroits sur les délais de prise en charge. J'ai le souci, avec mes directeurs, d'améliorer ces situations.

S'ils n'évoluent pas favorablement, ces délais restent toutefois globalement à peu près stables (36 jours en 2005 au lieu de 34 en 2004 sur l'investigation, 50 jours au lieu de 49 pour le milieu ouvert). Toutefois, la part imputable à mes services diminue en 2005, de 53,5 % à 44 %.

Le nombre de mineurs incarcérés se stabilise autour de 650 après la hausse liée aux événements de novembre dernier, ce qui confirme la baisse observée depuis 2003.

Parallèlement, le nombre de mineurs placés dans les centres éducatifs fermés augmente : + 17,24 % en 2005. Le taux d'occupation de ces structures est aujourd'hui plus élevé que celui des structures d'hébergement traditionnel. 137 jeunes étaient accueillis au 20 mars pour une capacité de 166 places. 529 ont été accueillis depuis le début du programme.

Au-delà des appréciations très positives portées par Monsieur GIL ROBLES, Commissaire européen, dans son récent rapport de février 2006, après sa visite de l'un de ces établissements, les CEF ont manifestement trouvé leur place dans le dispositif de prise en charge de la protection judiciaire de la jeunesse.

Leur inspection a mis en évidence l'intérêt des méthodes éducatives qui y sont déployées : construction d'emplois du temps structurés, accompagnement constant par le personnel éducatif, prise en compte des aspects psychologiques de certaines situations et accent mis sur la scolarité et l'insertion.

Un suivi de ces structures se met en place afin d'examiner pendant un an l'évolution des mineurs sortis de ces établissements. En effet, il convient d'être très vigilant sur la cohérence et la continuité de la prise en charge de ces jeunes en sortie de CEF. C'est une difficulté souvent signalée qui se retrouve d'ailleurs dans nombre d'autres parcours, au civil comme au pénal.

Lorsque la juridiction prononce une incarcération, la préoccupation de l'accompagnement éducatif demeure. J'ai pu constater l'investissement très professionnel des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse qui interviennent en quartier mineurs.

Leur action, conjuguée à celle des magistrats de la jeunesse, devrait permettre une augmentation des aménagements de peine de nature à favoriser une sortie d'incarcération la plus rapide possible, dans les meilleures conditions.

En effet, si la présence des éducateurs de la PJJ est essentielle pour garantir le soutien éducatif des mineurs détenus, elle n'est évidemment pas une fin en soi et doit avoir pour objectif premier de permettre au mineur de se projeter dans l'avenir après avoir pris conscience de son acte, le temps d'incarcération n'étant plus un temps mort mais s'inscrivant pleinement dans le parcours éducatif construit par les services.

A cet égard, la manière dont les juges des enfants investiront leurs fonctions en matière d'application des peines et au sein des établissements pénitentiaires sera essentielle.

Les futurs établissements pénitentiaires pour mineurs, voulus par le législateur dans une perspective de progrès, vont sans aucun doute contribuer à « tirer vers le haut » les conditions d'incarcération des mineurs.

Déjà les travaux menés avec la DAP ont abouti à deux projets de décrets qui devraient consacrer des évolutions importantes en ce domaine :

- disparition de l'isolement des mineurs qui sera remplacé par une mesure de protection individuelle destinée à garantir la sécurité du jeune détenu,

- limitation du recours au quartier disciplinaire pour les fautes les plus graves, notamment les atteintes aux personnes,

- élargissement de la palette des autres sanctions possibles notamment grâce à l'introduction de mesures de privation ou de restriction d'activités, et surtout de mesures ou d'activités de réparation.

Un document d'orientation élaboré conjointement par la DPJJ et la DAP, devrait être prochainement validé. Il propose un régime de détention fondé sur la prise en charge éducative de la collectivité des jeunes détenus pendant la plus grande partie de la journée et sur la richesse et la diversité des activités proposées. Il fait le pari que la qualité de la prise en charge éducative permettra d'apaiser les tensions et d'éviter dans une large mesure le recours au disciplinaire.

Il n'est donc pas question pour la protection judiciaire de la jeunesse de remettre en cause les principes fondamentaux de la justice des mineurs. Elle les a fait valoir lors des travaux relatifs au projet de loi protection de l'enfance et le fera en toutes occasions.

Ainsi, lors des événements de novembre dernier, mes services ont répondu présents pour proposer et concrétiser dans l'urgence des solutions éducatives correspondant aux situations soumises aux magistrats.

Ma direction procède actuellement, avec le recul nécessaire, à une analyse globale de ces événements sur la base des éléments d'information quantitatifs et qualitatifs fournis par l'ensemble des directeurs régionaux. Les résultats de cette étude seront riches d'enseignements en matière d'action éducative et permettront notamment de mieux articuler notre participation aux politiques publiques de prévention.

Une véritable dynamique de la protection de l'enfance ne peut se construire que sur la base d'un dialogue associant à la fois magistrats, protection judiciaire de la jeunesse, secteur associatif habilité et conseil général.

Je souhaite que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse remplisse deux rôles complémentaires à cet égard :

- en tant qu'opérateur mettant en œuvre les mesures que vous ordonnez,

- en tant que fédérateur des différents partenaires et garant du bon fonctionnement de l'ensemble du système de prise en charge des mineurs.

Sur la première mission, elle doit, dans le cadre de la LOLF, améliorer ses performances au sens quantitatif et qualitatif, et elle s'y emploie.

A cet égard, je tiens à vous dire ici que la LOLF est, à mes yeux, un outil intelligent dont la mise en place s'inscrit malheureusement une période de forte restriction budgétaire, ce qui nuit à la lisibilité du dispositif.

La période est difficile. La situation actuelle des crédits relatifs au secteur associatif habilité en est une illustration.

Ceci ne doit pas nous empêcher, bien au contraire, de travailler ensemble pour améliorer nos dispositifs de prise en charge et mieux répondre aux besoins que nous identifions sur les territoires.

Parce que la LOLF, c'est aussi la déconcentration des décisions en matière de gestion et d'affectation des moyens.

Je souhaite que les analyses et les actions conduites par mes services fassent l'objet d'un dialogue avec les juridictions et les autres partenaires locaux de la PJJ. Des outils de travail communs sont à élaborer, des protocoles sont à mettre en œuvre.

L'action de la protection judiciaire de la jeunesse n'est possible que dans le cadre d'une telle démarche partenariale. Quotidiennement, elle effectue un travail qui s'inscrit en complémentarité avec ses partenaires qui œuvrent également à l'enfance en danger. Naturellement, elle est maître d'œuvre des actions menées par les acteurs du champ de l'enfance délinquante.

Les travaux engagés dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance ont permis de relever les attentes des acteurs concernés. Quant à la nécessité du renforcement de la cohérence des interventions engagées.

Un partenariat opérationnel fort, à tous niveaux, est indispensable. La protection judiciaire de la jeunesse s'y engage aussi bien par le travail des professionnels de santé dans ses établissements que par la participation à des dispositifs nouveaux tels que les maisons des adolescents.

Le travail réalisé avec les services de l'Education Nationale, notamment au travers du dispositif des classes-relais, est essentiel et mérite d'être poursuivi.

Tous ces efforts ne trouvent leur pleine mesure que dans le cadre d'une coordination et d'une complémentarité des interventions des différents acteurs, services de l'Etat, collectivités territoriales et associations.

A ce titre, la mise en place de protocoles de collaboration avec les juridictions doit rester un objectif prioritaire. La participation des services de la protection judiciaire de la jeunesse au travail de coordination à l'échelon départemental mérite d'être mis en œuvre, afin de contribuer ainsi à l'optimisation du dispositif de protection de l'enfance.

Le questionnaire sur l'investigation qui va être très prochainement diffusé dans certaines cours d'Appel, dont Paris, est une illustration de ce nécessaire dialogue : Ainsi, les magistrats seront-ils en mesure d'exprimer leurs attentes et de faire évoluer la qualité du service qui leur est rendu ?

Je souhaite donc vous associer très largement à nos démarches d'évaluation des besoins locaux, afin d'améliorer les prises en charge tout en rationalisant les coûts.

Ainsi, je constate que nombre de structures d'hébergement ont des taux d'occupation très faibles, de l'ordre de 53 % en moyenne, ce qui engendre des prix de journée très élevés, du même ordre de grandeur que celui des centres éducatifs fermés.

Il importe donc de mener en concertation avec vous, diverses actions de nature à améliorer cette situation. Outre l'évaluation des besoins précitée, une réflexion sur les places respectives de l'hébergement collectif et de l'hébergement individualisé est à mener. Des tableaux de bord, déjà en place dans plusieurs départements, pourront être partagés entre services de la PJJ et magistrats.

C'est ce dialogue construit et constant qui peut surmonter les incompréhensions qui subsistent encore autour de la protection judiciaire des jeunes majeurs. Ce n'est pas tant leur nombre que leur coût qui altère notre budget.

Il convient de rappeler que pour 3 % du public suivi par la protection judiciaire de la jeunesse, cette mesure représente près de 40 % du budget du SAH et 23 % du budget total de la DPJJ.

Il ne faut pas oublier non plus que, depuis 2001, la charge des dépenses du secteur associatif a augmenté de 44 %, de 213 M€ à 307 M€, alors que, dans le même temps, la croissance du budget de l'Etat était bien moindre.

Une stratégie concertée menée localement avec les magistrats, les associations et le conseil général a permis, dans de nombreux cas, de trouver des solutions permettant de prendre en compte des situations relevant de graves difficultés d'insertion des jeunes majeurs, dans le cadre de la compétence partagée du département et de la justice en la matière.

Je souhaite donc vivement que nous puissions poursuivre ensemble, sur la base des valeurs qui nous sont communes, et grâce à un dialogue constructif, même s'il est parfois vif, l'action de protection de l'enfance qui est au cœur de nos missions respectives.

Je vous remercie. ■