Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

JUSTICE DES MINEURS

Ce qui a changé

LUNDI 16 MARS 2009

Sommaire

JUSTICE DES MINEURS

CE QUI A CHANGÉ

BILAN 2007-2009

DÉLINQUANCE DES MINEURS : ÉTAT DES LIEUX 1

JUSTICE DES MINEURS : POUR UNE POLITIQUE ADAPTÉE 2&3

DES MOYENS ADAPTÉS AUX ENJEUX 4

PLUS DE 1 500 STRUCTURES D'ACCUEIL 5&6

UNE ÉCOLE NATIONALE POUR LA PJJ 7

LA DPJJ AU CŒUR DE LA RÉFORME DE LA JUSTICE DES MINEURS 8&9

Délinquance des mineurs : état des lieux

JUSTICE DES MINEURS

CE QUI A CHANGÉ

BILAN 2007-2009

L'évolution de la délinquance des mineurs

- En 1945, la délinquance impliquait 1 mineur sur 166. Aujourd'hui 1 mineur sur 30 a déjà été mis en cause par la police ou la gendarmerie pour des délits.
- Entre 1997 et 2002, le nombre de mineurs mis en cause a augmenté de +16,8% et entre 2002-2008 de +15,2%.
- Depuis 2002, la délinquance des mineurs est passée sous la barre des 20 % de la délinquance totale. Mais les mineurs restent toujours impliqués dans 17 % des crimes et délits constatés.

En octobre 2007, le directeur général de la police nationale et le directeur général de la gendarmerie nationale ont souligné la part très importante des mineurs dans les infractions participant fortement au sentiment d'insécurité. Ils représentaient :

- plus de 35 % de la délinquance de voie publique,
- près de 50 % des menaces et extorsions.

L'âge des mineurs délinquants de 2003 à 2006

- La délinquance des mineurs de moins de 13 ans et celle des 13-16 ans sont celles qui ont le plus augmenté (+10,9% et +10,3%).
- La délinquance des 16-18 ans a augmenté de +6 %.

En 2008, les mineurs représentent

- 32 % des personnes impliquées dans les atteintes aux biens,
- 16 % des mis en cause pour des violences volontaires ; 26% des viols sont commis par des mineurs (plus d'1 viol sur 4).

En 2008, plus de 200 000 mineurs mis en cause

Plus de 200 000 mineurs ont été impliqués par les services de police et de gendarmerie.

- 57 172 mineurs ont fait l'objet de poursuites par le procureur de la république,
- 76 015 mineurs ont fait l'objet d'alternatives aux poursuites.

Près de 90 000 mineurs délinquants pris en charge par la PJJ

Près de 90 000 mineurs ont été pris en charge par les services publics ou associatifs de la protection judiciaire de la jeunesse dont :

- près de 32 000 faisant l'objet d'une mesure de réparation,
- près de 7 000 mineurs faisant l'objet d'un placement hors de leur famille,
- 740 mineurs incarcérés en moyenne chaque mois.

En 2008, plus de
200 000
mineurs ont été mis en cause par la police et la gendarmerie

Près d'1 condamnation sur 10 inscrites au casier judiciaire concerne un mineur (9,5 % des condamnations enregistrées).

Justice des mineurs : pour une politique adaptée

Lutter contre le sentiment d'impunité des mineurs

Un principe clair a été posé dès l'arrivée du garde des Sceaux : **un acte de délinquance = une réponse pénale.**
Car un mineur averti tôt par la justice récidive moins. La réaffirmation de cette orientation a été traduite par la circulaire du 28 juin 2007.

L'impact de la circulaire du 28 juin 2007

Du 1er juillet 2007 au 31 janvier 2009 :

- 21 324 mineurs ont été déférés au parquet,
- 80 588 convocations devant le juge après enquête (49 099 convocations par officier de police judiciaire ont été prises à l'encontre de mineurs ainsi que 31 489 requêtes pénales du parquet).
- 2 187 jugements sur présentation immédiate ont été rendus.

Bilan 2008 :

- Taux de réponse pénale : 91 % (+ 13 points depuis 2002)
- Taux d'alternatives aux poursuites : 52 %
- Taux de classement pour poursuites inopportunes : 8,8 % (contre 21,5% en 2002)

Lutter plus fermement contre la récidive : la loi du 10 août 2007

Cette loi :

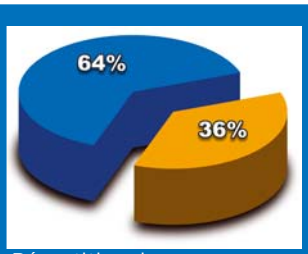
- applique les peines planchers aux mineurs récidivistes
- écarte de plein droit l'excuse de minorité pour les multirécidivistes d'actes violents (condamnés au moins 3 fois pour des crimes ou violences graves). La peine encourue par le mineur n'est donc plus diminuée automatiquement de moitié.

Cette loi a été appliquée par les juridictions pour enfants du premier ressort à 438 mineurs récidivistes (au 24 février 2009)

- 189 d'entre eux se sont vus appliquer la peine minimale (soit un taux d'application de la peine plancher de 43,2 %).
- La peine d'emprisonnement ferme a été prononcée dans 23,3% des condamnations (44 mineurs).
- Le parquet a fait appel de 25 condamnations ce qui représente un taux d'appel de 10%.

Devant les juridictions d'appel

- 21 mineurs ont été condamnés en récidive
- Le taux d'application de la peine plancher est de 38,1% (soit 8 peines minimales prononcées).
- 4 peines d'emprisonnement ferme ont été prononcées.



Répartition des récidives et réitérations un an après le suivi

- Mineurs non récidivistes/réitérants
- Mineurs récidivistes/réitérants

Assurer l'exécution rapide des sanctions prononcées contre les mineurs délinquants

Le temps pour les mineurs ne s'apprécie pas de la même manière que pour les majeurs. Chez les plus jeunes, des délais trop longs de mise en œuvre d'une décision judiciaire favorisent la récidive. Le développement des bureaux de l'exécution des peines a donc été intensifié.

Les bureaux de l'exécution des peines (BEX)

Les BEX réduisent les délais de mise à exécution des jugements, assurent un meilleur taux de recouvrement des pénalités et assurent une indemnisation plus rapide des victimes.

Au 1er janvier 2009, 113 tribunaux pour enfants sur 156 disposent d'un service d'exécution des décisions pénales concernant les mineurs et 11 sont en cours de mise en place.

Le bilan qualitatif du BEX fait apparaître que les délais de prise en charge sont significativement raccourcis : prise en charge immédiate ou inférieure à 7 jours pour 49,4% des cas, entre 7 et 15 jours dans 48,3% cas et supérieurs à 15 jours pour 2,3% des cas.

Développer les aménagements de peine

Les juges des enfants sont juges de l'application des peines pour les mineurs depuis la loi du 9 mars 2004.

Ces magistrats spécialisées disposent ainsi des moyens d'assurer une meilleure individualisation du parcours d'exécution de leur peine à chaque mineur condamné.

L'aménagement des peines pour les mineurs a augmenté de 463 % entre 2006 et 2008 (passant de 38 mesures d'aménagement en 2006 à 214 en 2008).

Recentrer la justice des mineurs sur les situations complexes et les mineurs les plus en difficulté

Le principe de subsidiarité clairement réaffirmé par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance permet au juge des enfants d'intervenir à défaut d'adhésion du mineur ou des parents à une mesure d'assistance éducative proposée par un Conseil Général.

La Justice est ainsi recentrée sur sa fonction essentielle pour trancher les contentieux et faire acte d'autorité. Elle disposera donc de davantage de moyens pour apporter une réponse pénale rapide et assurer une prise en charge adoptée et renforcée des mineurs délinquants.

Des moyens adaptés aux enjeux

Les juges des enfants

Les créations de postes de juge des enfants ont augmenté de + 18% entre 2003 et 2008.

Sur la même période l'effectif réel de juges des enfants a augmenté de 19% (passant de 387 à 461 juges en fonction).

L'activité des juges des enfants : près de 200 000 mesures

Plus de 105 000 mesures d'assistance à mineur en danger et de 85 000 mineurs délinquants suivis.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse

En 2008, les effectifs de la DPJJ ont augmenté de 147 équivalents temps plein, principalement des éducateurs.

L'ensemble des personnels éducatifs et sociaux qui prennent en charge les mineurs en danger ou délinquants **a augmenté entre 1999 et 2008** de 300 chefs de service éducatif et 1 300 éducateurs supplémentaires.

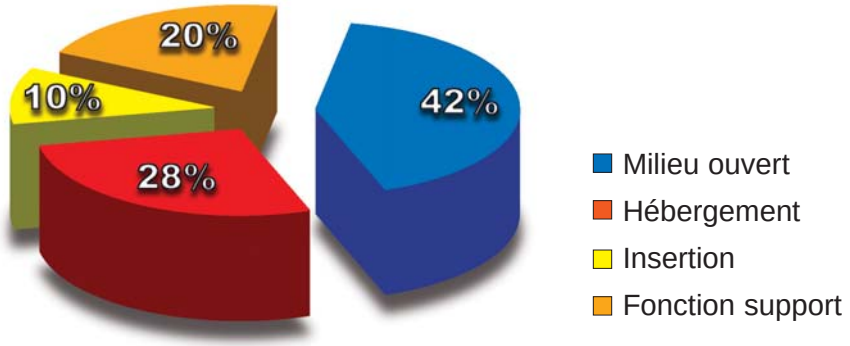
Près de 1000 emplois créés depuis 2003

963 emplois PJJ ont été créés entre 2003 et 2008 :

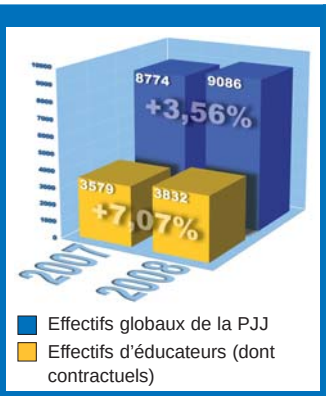
- 192 en CEF
- 394 pour la détention des mineurs,
- 163 pour le milieu ouvert
- 214 pour la mise à niveau des services.

Sur les 963 emplois créés, 62,2% sont des emplois d'éducateurs.

Répartition des agents par domaine d'activité



Le milieu ouvert est le domaine d'activité le plus représenté à la PJJ. Insertion et suivi éducatif en milieu ouvert concernent plus de la moitié des personnels tous corps confondus.



Une croissance générale des effectifs axée sur les éducateurs

La Protection judiciaire de la Jeunesse a bénéficié d'une augmentation de 3,56% de ses effectifs entre le 1er janvier 2007 et le 1er janvier 2008.

34,29% de ces personnels supplémentaires ont été affectés au milieu ouvert, 16,03% à l'hébergement et près de 50% à la création des Etablissements pénitentiaires pour mineurs (EPM).

Plus de 1 500 structures d'accueil

Des structures adaptées à leur public

Il existe une grande variété de structures d'accueil, gérées directement par la DPJJ ou par des associations que cette dernière habilite :

Plus de 1 500 structures d'accueil :

- 1 210 associatives
- 340 de la PJJ

Donc plus de 1 200 structures d'hébergement (plus de 30 000 places).

Nombre de mesures nouvelles financées par l'Etat en 2008 :

- près de 11 000 placements judiciaires ordonnés
- plus de 67 000 mesures de milieu ouvert (civiles et pénales, secteur public + secteur associatif).

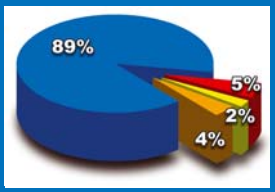
Les centres éducatifs fermés

Pour les mineurs délinquants, les centres éducatifs fermés donnent d'excellents résultats :

- 61 % des mineurs placés en CEF ne récidivent pas dans l'année qui suit.
- Depuis 2003, 2 058 mineurs ont bénéficié de ce dispositif (chiffre au 16/02/2009).

Il y a actuellement **38 CEF ouverts** (dont 2 dans les DOM), soit plus de 400 places. Le programme en comptera 48 en 2010.

Le placement dans ces structures révèlent souvent des troubles du comportement voire de véritables troubles mentaux des jeunes, parfois directement en lien avec leur délinquance. **5 CEF bénéficient d'ores et déjà d'un renforcement de leurs moyens en santé mentale.**



Répartition des mineurs confiés aux services de PJJ

- Mineurs suivis par un éducateur dans leur famille
- Mineurs en foyer ou en famille d'accueil
- Mineurs placés en hébergement renforcé ou fermé
- Mineurs incarcérés

Les établissements pénitentiaires pour mineurs

Créés par la loi d'orientation et de programmation de la justice de 2002, 6 établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) ont ouverts à : Meyzieu (69), Lavaur (81), Marseille (13), Quiévrechain (59), Orvault (44) et Porcheville (78). Un septième sera inauguré à Meaux-Chauconin en 2009.

Ces EPM permettent :

- aux mineurs incarcérés (en détention provisoire ou condamnés) d'être écroués hors des maisons d'arrêt traditionnelles, et donc d'être séparés des majeurs condamnés ;
- une prise en charge plus individualisée (60 mineurs maxi par EPM, binôme éducateur/surveillant) ;
- L'encellulement individuel des mineurs la nuit ;
- La mixité dans les établissements pénitentiaires ;

- L'accompagnement éducatif constant des détenus mineurs par les éducateurs de la PJJ autour d'un emploi du temps individualisé ;
- une préparation pluridisciplinaire approfondie du projet de sortie.

Ces établissements permettent une prise en charge plus conforme aux normes internationales et européennes.

Mineurs incarcérés

Au 1er février 2009, 694 mineurs sont incarcérés (dont 37 % condamnés), 194 mineurs sont dans les EPM, les autres sont dans les quartiers mineurs de prisons ordinaires, séparés des quartiers pour adultes.

Une école nationale pour la PJJ

431 personnels stagiaires et 25 élèves de la classe préparatoire intégrée ont été accueillis à Roubaix les 1er et 2 octobre à l'Ecole nationale de Protection judiciaire de la Jeunesse (ENPJJ) qui a été inaugurée par le Garde des Sceaux le 10 octobre 2008.

6 000 m² dédiés à la formation des professionnels de la justice des mineurs

Située à Roubaix (Nord), l'ENPJJ occupe une position centrale en Europe. Installée en centre-ville, le bâtiment mêle architecture industrielle du XIXe et création contemporaine. Au total, **6 000 m² dédiés à la formation des éducateurs, directeurs de services et psychologues,** soit trois fois plus que sur les sites pré-existants de Vaucresson et de Marly-le-Roi.

Les stagiaires bénéficient d'infrastructures neuves mises à leur disposition pour étudier : un amphithéâtre de 335 places équipé de cabines d'interprétariat, 30 salles de cours dont 2 amphis de 60 places, 2 salles informatiques, 2 salles d'expression sportive et culturelle, un service de reprographie et un centre de documentation et une bibliothèque de recherche de 1 200 m² constitué de 60 000 ouvrages et 400 collections et revues, constituant l'un des plus grands centres européens documentaires dédiés à l'enfance en difficulté.

78 personnels sont destinés à l'encadrement et à la formation des stagiaires. Les enseignements sont dispensés par 34 formateurs répartis sur cinq disciplines : droit et politiques publiques, sciences humaines, gestion publique et techniques administratives, communication et informatique pédagogique, action éducative.

La 4è école du ministère de la justice

Au même titre que l'Ecole nationale de la Magistrature (ENM), l'Ecole nationale de l'Administration pénitentiaire (ENAP) et l'Ecole nationale des Greffes (ENG), la Protection judiciaire de la Jeunesse forme ses propres agents. Le ministère de la Justice s'est doté d'une quatrième école L'Ecole nationale de Protection judiciaire de la Jeunesse (ENPJJ).

Une école tournée vers l'extérieur

Résolument tournée vers l'extérieur, l'ENPJJ organise de façon régulière des colloques et des journées d'études pour les acteurs concernés par les missions de la PJJ ainsi que des ateliers et tables rondes animés par des professionnels ou encore, les soirées de l'ENPJJ qui permettent la rencontre d'une personnalité scientifique ou culturelle.

Une école tournée vers la société

Dans le cadre de la politique de l'égalité et des chances, le Garde des Sceaux a demandé la création de classes préparatoires intégrées (CPI) dans les 4 écoles du ministère de la Justice. Le but : offrir les meilleures conditions possibles d'apprentissage à des jeunes méritants qui, du fait de leur situation géographique (zone isolée, ZUS, ZEP…), sociale ou familiale n'ont pas la possibilité de bénéficier d'une préparation de qualité au concours. L'ENPJJ prend en charge financièrement la formation, l'hébergement et la restauration de ces élèves. Sélectionnée parmi 110 candidatures, les **25 élèves ont été accueillis le 2 octobre 2008.** 13 filles et de 12 garçons, âgés de 21 à 34 ans, titulaires d'un diplôme bac+2 minimum, ils ont bénéficié pendant cinq mois d'une préparation intensive au concours externe d'éducateur qui a lieu en mars 2009.

La DPJJ au cœur de la réforme de la justice des mineurs

“ *En quelques années, de service en mauvais état la direction de la protection judiciaire de la jeunesse s'est transformée en une organisation parfois en avance sur d'autres directions. Cet effort remarquable (…) doit aussi être un encouragement pour le poursuivre, y compris dans les domaines délicats et difficiles de l'exercice quotidien de ses missions* [1]”.

Ces missions ont été redéfinies par **le décret du 9 juillet 2008** portant réorganisation du ministère de la Justice. A cette occasion, la direction de **la PJJ est devenue le “ pilote ” du secteur complexe de la justice des mineurs.** Complexe parce que des commanditaires judiciaires pluriels et indépendants, confient des mineurs à différents opérateurs qui relèvent :

- de l'Etat, direction de la PJJ et associations qu'elle habilite concernant les mesures d'investigation et les mineurs délinquants ;
- des conseils généraux, services publics départementaux et les associations qu'ils habilitent pour la prise en charge des mineurs en danger.

Face à ces multiples acteurs, les 4 axes du projet stratégique national (PSN) 2008/2011 présentés concourrent au décloisonnement de la justice des mineurs, avec pour objectif de garantir aux mineurs concernés un parcours judiciaire cohérent et efficace.

Mission 1 : CONSEILLER
“ Renforcer l’aide à la décision des magistrats ”

Avant et pendant l’exécution d’un jugement, la DPJJ a vocation à apporter aux magistrats les informations sur la personnalité, l'environnement et l'évolution des mineurs. Cette “ aide à la décision ” recouvre un champ étendu, comprenant :

- les mesures dites “ d'investigation ” préalables aux décisions civiles et pénales ;
- les préconisations formulées pendant la prise en charge ;
- les préconisations d'orientation en fin de prise en charge ;
- l'aménagement des peines.

Garante de la qualité de cette aide, la direction de la PJJ va :

- redéfinir avec les juridictions les mesures d'investigation existantes, après étude de leurs besoins ;
- valoriser et diffuser les “ bonnes pratiques judiciaires ” en matière d'investigation,
- favoriser une connaissance accrue des services (disponibilité, délais, activités) dans les juridictions ;
- développer les aménagements de peine *ab initio* pour les peines de prison ferme inférieures ou égales à un an,
- articuler l'aide à la décision avec les dispositifs : politique de la ville et cohésion sociale, éducation à la loi, accès au droit et à la citoyenneté, contrats locaux de sécurité, contrat de plan Etat-Région ;
- réinvestir les cellules ville/justice pour coordonner la justice des mineurs.

Mission 2 : EDUQUER
“ Privilégier l’insertion des mineurs délinquants ”

Parce que le président du conseil général est le pilote de la protection de l'enfance[2], l'Etat concentre son intervention sur la prise en charge de la délinquance juvénile, permettant ainsi de :

Une organisation territoriale de la PJJ plus cohérente

Depuis le 1er janvier 2009, l’organisation territoriale de la DPJJ reposera sur 9 directions inter-régionales (DIR), cohérentes avec celles des directions inter-régionales des services pénitentiaires.
Jusqu’à 2010 la région Champagne-Ardenne est rattachée à l’interrégion Grand Est.

- donner toute sa portée pratique au principe constitutionnel évoquant “ le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité[3] ” ;
- éviter les parcours chaotiques, les ruptures dans la prise en charge, la récidive.

Pour atteindre l'objectif 100% de prises en charge au pénal par les services de l'Etat d'ici à 2011, la direction de la PJJ va :

- poursuivre et intensifier ces prises en charge, en hébergement comme en milieu ouvert ou en détention,
- contribuer à abaisser le taux de détention provisoire de (70 à 40%) - comme pour les majeurs - par des alternatives efficaces (nouveaux établissements de placement, développement du placement sous surveillance électronique),
- développer en milieu ouvert le travail avec les familles et les activités structurantes en journée et le week-end (mesure d'activité de jour),
- construire avec les juridictions et les Conseils généraux des accès aux dispositifs de droit commun pour les mineurs dont le mandat judiciaire prend fin.

Mission 3 : EVALUER
“ Garantir la qualité des prises en charge ”

La direction de la PJJ est responsable au nom de l'Etat de la qualité de l'ensemble des services prenant en charge des mineurs sous mandat de justice. Sa mission d'évaluation[4] a été renforcée par la loi et elle doit désormais :

- assurer le contrôle administratif, financier.
- auditer les conditions de mise en œuvre de l'action éducative dans quelque 1 500 services de prise en charge concernés (services publics et associatifs).

Ces audits “métiers” seront réalisés dans le cadre de chaque période d’habilitation. Ils vont permettre d’enrichir les bonnes pratiques éducatives et fournir les informations nécessaires aux magistrats sur chaque service.

La direction de la PJJ va donc :

- déployer, à la faveur de la réorganisation territoriale de ses services, environ 100 cadres dans l'ensemble des 9 nouvelles directions interrégionales pour assurer le contrôle complet des services, et prévenir ainsi les dysfonctionnements (situations de violence),
- partager avec les juridictions dans le cadre de sa mission d'aide à la décision, les résultats de ces contrôles, permettant ainsi aux juges de trouver les établissements les mieux adaptés aux mineurs qu'ils suivent,
- capitaliser les bonnes pratiques repérées dans le cadre des contrôles.

Mission 4 : ORGANISER
“ Faire évoluer les textes et le fonctionnement global de la justice des mineurs ”

Ses missions de conseil et d'évaluation désignent la DPJJ comme pilote de l'élaboration des textes et de l'organisation de la justice des mineurs. Ainsi, elle a été mandatée pour :

- participer à l'élaboration des lois du 5 mars 2007 relatives à la prévention de la délinquance d'une part et réformant la protection de l'enfance d'autre part.
- copiloter la refonte de l'ordonnance de 45, texte fondateur du droit pénal des mineurs, en vue d'un nouveau cadre simplifié, cohérent, et compréhensible par les mineurs eux-mêmes,
- coordonner l'organisation de la justice des mineurs, en valorisant les bonnes pratiques et en proposant des améliorations du fonctionnement des tribunaux pour enfants.

Pour cela, la direction de la PJJ va :

- favoriser le décloisonnement entre services judiciaires et/ou services de l'Etat et/ou conseils généraux,
- développer les outils d'analyse de la délinquance des mineurs,
- évaluer la justice des mineurs et son organisation en tenant compte du devenir des mineurs à l'issue de leur parcours,
- s'impliquer dans la généralisation des bureaux d'exécution des peines pour mineurs pour réduire les délais de prise en charge après jugement.

1 - Cour des Comptes - Rapport public annuel 2007.

2 - Loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

3 - Conseil constitutionnel, 29 août 2002.

4 - Loi du 2 janvier 2002 renovant l'action sociale et médico-sociale.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA JUSTICE