

N° 170

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME X

### PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par Mme Cécile CUKIERMAN,

Sénatrice.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 169 (2015-2016)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UN BUDGET PRÉSERVÉ MAIS QUI DEMEURE EN-DEÇA DES BESOINS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</b> .....	8
<b>A. UNE AUGMENTATION OPPORTUNE DES CRÉDITS</b> .....	8
1. <i>Un programme budgétaire en reconstruction</i> .....	8
2. <i>Une augmentation des crédits en trompe-l'œil</i> .....	9
<b>B. UNE AUGMENTATION DU PLAFOND D'EMPLOIS PORTÉE PAR LE PLAN DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME</b> .....	10
1. <i>Un renforcement significatif des effectifs</i> .....	10
2. <i>Un effort de formation accru dans le cadre de la lutte contre la radicalisation</i> .....	12
<b>C. LE SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ : UNE DOTATION UNE NOUVELLE FOIS INSUFFISANTE</b> .....	13
1. <i>Des crédits du SAH à nouveau en baisse</i> .....	13
2. <i>Cette restriction des moyens nuit à la diversification de la prise en charge</i> .....	15
<b>II. LES ACTEURS DE LA JUSTICE DES MINEURS EN QUÊTE D'IDENTITÉ</b> .....	16
<b>A. LA DIRECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EN PLEIN QUESTIONNEMENT</b> .....	16
1. <i>Les signes d'un malaise au sein des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse</i> .....	16
2. <i>Des missions à redéfinir</i> .....	18
<b>B. DES JURIDICTIONS POUR MINEURS CONFRONTÉES À DES DÉFIS MULTIPLES</b> .....	18
1. <i>Une politique pénale caractérisée par une réponse pénale systématique</i> .....	19
2. <i>L'activité pénale soutenue des juridictions pour mineurs</i> .....	21
3. <i>Une articulation difficile entre prescription et exécution des mesures</i> .....	23
<b>III. POUR UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE SANITAIRE</b> .....	27
<b>A. UNE ÉDUCATION À LA SANTÉ À SOUTENIR</b> .....	27
1. <i>Un public surexposé aux difficultés sanitaires</i> .....	27
2. <i>La « PJJ promotrice de santé » : une démarche globale de promotion de la santé</i> .....	28
<b>B. UN EFFORT PARTICULIER POUR LA SANTÉ MENTALE</b> .....	29
1. <i>Les troubles psychiatriques des adolescents</i> .....	29
2. <i>Une synergie entre action éducative et protocole de soins qui reste à construire</i> .....	31
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS</b> .....	33
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES LORS DES AUDITIONS</b> .....	37



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la Justice, le mardi 24 novembre 2015<sup>1</sup>, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 25 novembre 2015 sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, a examiné, sur le rapport pour avis de **Mme Cécile Cukierman**, les crédits du programme n° 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* au sein de la mission *Justice* du projet de loi de finances pour 2016.

**Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis**, a tout d'abord constaté qu'après une forte contrainte budgétaire, les crédits alloués à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) augmentent de 2,34 % et le plafond d'autorisations d'emplois est complété par 196 équivalents temps plein travaillé (ETPT) supplémentaires.

Elle a toutefois relevé que cette croissance des crédits s'explique principalement par le plan de lutte antiterroriste. Dans ce cadre, elle a souligné la mise en place en 2015 d'une mission nationale de veille et d'information ainsi que l'installation d'un réseau de 69 référents laïcité et citoyenneté.

Examinant les moyens en diminution accordés au secteur associatif habilité, la rapporteure pour avis a regretté que ce secteur, essentiel à la diversification des mesures de placement des mineurs, reste la variable d'ajustement budgétaire de la PJJ. Tout en reconnaissant que cette dotation permet de maintenir le financement des établissements exclusivement financés par l'État, la rapporteure pour avis a fait valoir que cette dotation en baisse conduisait à réduire le financement de places dans des établissements habilités conjointement par les conseils départementaux.

Elle a également fait état des difficultés des acteurs de la justice des mineurs à remplir leurs missions d'éducation et de protection des mineurs. Elle a souligné les retards d'exécution dans les mesures d'investigation en raison du sous-dimensionnement des services de milieu ouvert de la PJJ.

Enfin, la rapporteure pour avis a souhaité évoquer les difficultés de la prise en charge de la santé somatique et mentale des mineurs par la protection judiciaire de la jeunesse. Elle a salué les initiatives mises en place et a appelé à la poursuite du financement des dispositifs expérimentaux et au rapprochement des cultures entre santé et justice.

**Sur sa proposition et sous réserve de ces observations, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme n° 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* de la mission *Justice* du projet de loi de finances pour 2016.**

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de l'audition de la garde des Sceaux est consultable à l'adresse suivante : <http://senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>



Mesdames, Messieurs,

L'année 2015 marque l'anniversaire des 70 ans de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante*, qui a institué l'éducation surveillée, devenue la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Depuis, conformément à la convention des droits de l'enfant<sup>1</sup>, les mineurs font l'objet d'une protection judiciaire spécifique dont le cadre pénal est mis en œuvre par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, qui dispose également d'une compétence exclusive en matière d'investigation civile et pénale.

L'anniversaire des 70 ans de l'ordonnance du 2 février 1945 conduit à dresser le bilan des multiples réformes de ce texte fondateur ainsi que des transformations subies par l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse mais également par l'autorité judiciaire, contraintes d'adapter l'une et l'autre leurs pratiques professionnelles. Cette année encore, votre rapporteure tient à saluer le dévouement et le professionnalisme de tous ceux pour lesquels la protection et l'éducation des mineurs sont une vocation bien davantage qu'un métier.

Les crédits du programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* s'élèvent pour 2016 à 795,6 millions d'euros, soit près de 10 % de l'ensemble des crédits de la mission *Justice*. Ce projet de budget pour 2016 se caractérise par une augmentation des crédits de 2,34 % et du plafond d'autorisations d'emplois de 196 équivalents temps plein travaillé (ETPT) supplémentaires par rapport au plafond prévu pour 2015.

Le présent avis est l'occasion pour votre rapporteure de rappeler la crise d'identité traversée tant par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse que par les juridictions pour mineurs à la suite du recentrement pénal de la PJJ. Ce constat invite à une clarification de la justice des mineurs par la réaffirmation des principes de spécialité et de continuité dans la prise en charge des mineurs délinquants.

Enfin, votre rapporteure s'est penchée sur le sujet de la prise en charge sanitaire, en particulier en matière de santé mentale, des mineurs pris en charge par la PJJ.

---

<sup>1</sup> Art. 40 : « Tout enfant suspecté, accusé ou reconnu coupable d'avoir commis un délit a droit à un traitement qui favorise son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui tient compte de son âge et qui vise sa réintégration dans la société. L'enfant a droit à des garanties fondamentales, ainsi qu'à une assistance juridique ou à toute autre assistance appropriée pour sa défense. La procédure judiciaire et le placement en institution doivent être évités à chaque fois que cela est possible. »

---

## I. UN BUDGET PRÉSERVÉ MAIS QUI DEMEURE EN-DEÇA DES BESOINS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Le budget de la PJJ bénéficie d'un traitement favorable au regard de la plupart des missions budgétaires. Néanmoins, la hausse de son budget doit s'analyser au regard de ses besoins budgétaires et de l'évolution de son budget depuis 2008.

### A. UNE AUGMENTATION OPPORTUNE DES CRÉDITS

#### 1. Un programme budgétaire en reconstruction

Entre 2008 et 2012, la protection judiciaire de la jeunesse a **fortement été mise à contribution** pour la réduction de la dépense publique. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la PJJ avait été conduite à, d'une part, recentrer sa prise en charge sur l'enfance délinquante, et d'autre part, à réformer son organisation territoriale<sup>1</sup> et restructurer ses services et ses établissements<sup>2</sup>. Du fait de ces évolutions, les crédits de la PJJ ont baissé de plus de **6 % entre 2008 et 2011** et les effectifs ont été **diminués de 632 ETPT entre 2008 et 2012**.

Depuis 2012, la justice faisant partie des priorités budgétaires du Gouvernement, **les budgets de la PJJ ont été préservés, voire augmentés**. Après le projet de loi de finances pour 2013 qui prévoyait une augmentation de 2,41 % des crédits de paiements (790,7 millions d'euros), les projets de loi de finances pour 2014 et 2015 ont prévu des niveaux en très légère diminution (- 0,6 % pour 2014 et - 0,7 % pour 2015), caractérisant la volonté du Gouvernement de préserver ce budget dans un contexte de forte contrainte budgétaire.

**Le projet de budget du programme *Protection judiciaire de la jeunesse* pour 2016 se caractérise quant à lui par une certaine majoration de ses crédits**, qui s'explique par **les moyens accordés dans le cadre du plan de lutte antiterroriste (PLAT)**. Les crédits de paiement du programme s'élèvent à 795 millions d'euros (+ 2,34 %), principalement du fait de la hausse des dépenses de personnel du titre 2 (+ 2,9 %). Les autorisations d'engagement sont elles aussi en augmentation (+ 2,7 %).

---

<sup>1</sup> À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, les 15 directions régionales et les 100 directions départementales de la protection judiciaire de la jeunesse ont été regroupées dans 9 directions interrégionales (DIR) et 54 directions territoriales (DT), soit presque deux fois moins qu'avant la réforme.

<sup>2</sup> Les services ne disposant pas d'une taille critique suffisante (6 ETP d'éducateurs pour les unités éducatives de milieu ouvert, 12 mineurs pour les EPE et 24 mineurs pour les unités éducatives d'hébergement diversifié) ont été supprimés, soit 99 services de milieu ouvert et 37 structures d'hébergement.



---

## 2. Une augmentation des crédits en trompe-l'œil

L'augmentation des crédits de paiements de 2,34 % doit néanmoins être nuancée. **Corrigée des moyens supplémentaires accordés dans le cadre du plan de lutte antiterroriste** (cf. *infra*), cette augmentation n'est que d'1,4 % par rapport aux crédits accordés en loi de finances pour 2015.

Au surplus, **deux effets de périmètre** viennent optiquement gonfler le projet de budget pour 2016 :

- le transfert de la rémunération des stagiaires en formation professionnelle (+ 2,2 millions d'euros) ;

- la contribution au financement de la prise en charge des mineurs isolés étrangers (+ 2,5 millions d'euros).

En premier lieu, la rémunération des stagiaires en formation professionnelle a été transférée, en provenance du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement d'un emploi*, au budget de la PJJ, ce qui explique une augmentation des crédits de 2,2 millions d'euros.

En second lieu, le budget de la PJJ est fictivement abondé de **2,5 millions d'euros** qui ont pour finalité d'être versés au fonds national de financement de la protection de l'enfance pour **la prise en charge des mineurs isolés étrangers**<sup>1</sup>.

Votre rapporteure déplore, qu'en dehors de toute prévision de loi de finance et en l'absence de dotation correspondante, **ce financement ait d'ores et déjà été prélevé en 2015**<sup>2</sup>, mettant en grave difficulté la gestion du budget de la PJJ.

En outre, si votre rapporteure salue l'effort financier de l'État dans le cadre du dispositif national de mise à l'abri des mineurs isolés étrangers, elle s'interroge sur la place de ce mécanisme financier au sein du budget de la PJJ. Sans résoudre l'interrogation sur la place de la PJJ dans ce dispositif, ce financement participe de l'amalgame des mineurs isolés étrangers à l'enfance délinquante.

Ces deux effets de périmètre permettent de nuancer l'augmentation des dépenses d'interventions. Ainsi, sur le 6 millions d'euros de dépenses affichés, seul 1,3 million devrait financer des actions ponctuelles réalisées par

---

<sup>1</sup> Le décret n° 2010-497 du 17 mai 2010 relatif au fonds national de financement de la protection de l'enfance a modifié les dépenses autorisées du fond pour y inclure « le remboursement des dépenses engagées par les départements dans le cadre du financement de la phase de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des enfants sans représentant légal sur le territoire français ».

<sup>2</sup> Le décret n° 2015-1161 du 17 septembre 2015 portant transfert de crédits a annulé 2,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiements du programme n° 182 pour financer le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers (MIE).

des associations intervenant dans le champ de la protection de l'enfance et de l'enfance délinquante, soit 19 % de crédits en moins par rapport à 2015.

Votre rapporteure constate ainsi que l'augmentation des crédits du programme 182, corrigée des moyens accordés dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme ainsi que des effets de périmètre, se réduit à **+ 0,82 %**, soit une **stagnation des moyens accordés à la protection judiciaire de la jeunesse**.

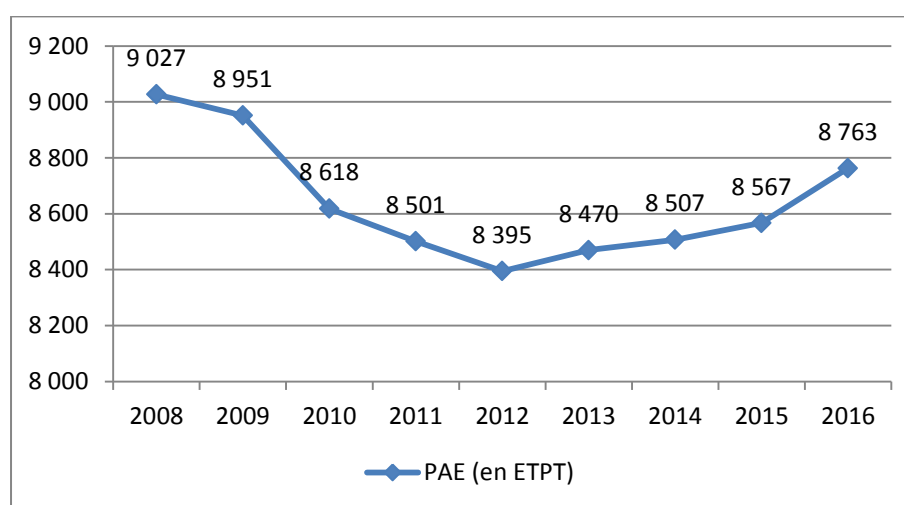
### B. UNE AUGMENTATION DU PLAFOND D'EMPLOIS PORTÉE PAR LE PLAN DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La hausse significative de la masse salariale résulte, pour l'essentiel, du plan de lutte contre le terrorisme.

#### 1. Un renforcement significatif des effectifs

Le plafond d'autorisation d'emplois pour le programme en 2016 s'élève à 8 763 ETPT, soit **196 ETPT supplémentaires** par rapport au plafond prévu pour 2015.

#### Évolution du plafond d'autorisations d'emplois depuis 2008



Source : commission des lois du Sénat à partir des questionnaires budgétaires

Ces créations d'emplois significatives interviennent trois ans après la fin d'un important mouvement de réduction des effectifs dans le cadre de la RGPP (- 632 ETPT entre 2008 et 2012) et **prolonge la tendance initiée en 2013 de reconstitution des effectifs**.

Cette augmentation de 196 ETPT correspond à :

- la création de **54 emplois supplémentaires** pour renforcer le milieu ouvert et les effectifs des centres éducatifs fermés<sup>1</sup> ;

- la création en 2016 de **6 emplois de psychologues** dans le cadre du plan antiterroriste<sup>1</sup> ;

- l'impact des **163 créations d'emplois** intervenues en 2015 dans le cadre du plan de lutte antiterroriste mais non prévues en loi de finances initiale, à savoir **112 ETPT** en raison de l'échelonnement des recrutements ;

- **l'extension en année pleine** des créations d'emplois intervenues en 2015 :

- les 56 créations d'emplois répartis entre les éducateurs (36) et les infirmiers et psychologues (20), dont l'impact est évalué à **28 ETPT** ;

- les 163 créations d'emplois du PLAT, dont l'impact s'élève à **51 ETPT** ;

- aux corrections techniques liées à l'ajustement à la consommation réelle (**- 29 ETPT**).

**86 % de l'augmentation du plafond d'emplois s'explique par les créations de postes prévues par le plan de lutte contre le terrorisme.** Le plafond d'autorisation d'emplois valide ainsi les 163 équivalents temps plein accordés en cours d'exécution de 2015 et alloue 6 emplois supplémentaires pour 2016.

Votre rapporteure souligne néanmoins qu'au regard des crédits alloués chaque année, **la PJJ ne peut pas financer l'intégralité des ETPT prévus, le réalisé restant systématiquement inférieur aux prévisions.**

#### Comparaison des effectifs au plafond d'autorisations d'emplois

<i>En ETPT</i>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
PAE	9 027	8 951	8 618	8 501	8 395	8 470	8 507	8 567
Réalisé	8 698	8 590	8 478	8 361	8 187	8 183	8 312	8 460,6
Différence	- 3,64%	- 4,03%	- 1,62%	- 1,65%	- 2,48%	- 3,39%	- 2,29%	- 1,24%

Source : commission des lois du Sénat à partir des questionnaires budgétaires

<sup>1</sup> Ces 60 créations d'emplois seront réalisées dans le courant de l'année 2016 ; ainsi leur impact en moyenne sur l'année sera-t-il de **34 ETPT**.

**L'engagement de la protection judiciaire de la jeunesse  
dans la lutte contre la radicalisation violente et les filières djihadistes**

À la suite des attentats de janvier 2015, le Gouvernement a annoncé le 21 janvier 2015, un plan de lutte contre le terrorisme, qui associe les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Le décret d'avance du 9 avril 2015<sup>1</sup> a permis l'ouverture de 10,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, dont 7,1 millions pour financer la création de 163 ETPT et 3,5 millions pour renforcer la formation des agents. L'ensemble des professionnels de la PJJ du secteur public comme du secteur associatif a vocation à être formé à la connaissance du phénomène de radicalisation.

Synonyme de nouveaux moyens, ce plan dote également la PJJ de nouvelles missions.

En premier lieu, une **mission nationale de veille et d'information (MNVI)**, mise en place au 1<sup>er</sup> avril 2015, a notamment pour objet d'assurer la coordination des personnels concourant à la prévention des risques de radicalisation et de conduire une politique de citoyenneté, de réaffirmation des valeurs de la république. Elle est composée de 10 coordonnateurs (directeurs de service ou attachés d'administration centrale).

En second lieu, est créé un **réseau de 69 référents laïcité et citoyenneté**, chargé de décliner au niveau de chaque direction interrégionale les missions de la cellule nationale. Ils visent à offrir aux professionnels une meilleure compréhension des mécanismes en œuvre dans les processus de radicalisation, alertent les services de la préfecture en cas de situation de radicalisation et permettent la construction d'actions partenariales autour de la laïcité et de la citoyenneté. Au 1<sup>er</sup> août 2015, 66 référents étaient déjà recrutés.

Un premier bilan du dispositif fait état des difficultés à nouer des partenariats avec des associations capables d'apporter leur soutien dans la construction d'actions de prévention de la radicalisation.

**Au 1<sup>er</sup> août 2015, ont été recensés :**

- **67 mineurs poursuivis dans le cadre de procédures pénales** liées à des infractions à caractère raciste, d'apologie du terrorisme (suite aux attentats de janvier 2015) ou d'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste) ;

- **39 mineurs en risque de radicalisation faisant l'objet d'une procédure ouverte dans le cadre de la protection de l'enfance ;**

- **et 48 mineurs pris en charge par la PJJ au titre de la protection de l'enfance en raison de la radicalisation de leurs parents.**

**2. Un effort de formation accru dans le cadre de la lutte contre la radicalisation**

**Les professionnels de la PJJ sont depuis dix ans sensibilisés sur la thématique de la laïcité** : en formation statutaire, deux jours de formation sur le fait religieux sont obligatoires. Des actions de sensibilisation à la problématique sectes sont également réalisées dans le cadre d'une

---

<sup>1</sup> Décrets n° 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, n° 2015-585 du 29 mai 2015 portant transfert des crédits et n° 2015-639 du 9 juin 2015 portant annulation de crédits.

---

convention signée avec la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) le 19 octobre 2011.

Dans le cadre du plan de lutte contre la radicalisation, **de nouvelles actions de formation ont été mises en œuvre**<sup>1</sup>. La formation initiale a été modifiée pour intégrer un module spécifique « prévention de la radicalisation ».

Concernant la formation continue, des formations spécifiques ont été organisées, dès le 17 février 2015, à destination des 26 formateurs relais puis au profit des 70 référents laïcité et citoyenneté.

Ce dispositif a été étendu et entend concerner l'ensemble des professionnels. **Au 1<sup>er</sup> août 2015, 476 agents, soit 0,5 % du personnel de la PJJ, ont été formés.**

Il doit permettre aux agents de comprendre les mécanismes en œuvre dans les processus de radicalisation, de pouvoir les prévenir, de disposer de données pédagogiques sur les questions de radicalisation et de terrorisme et de travailler sur les modes de communication des adolescents.

**Pour 2016, une enveloppe de 2,55 millions d'euros supplémentaires est prévue pour former l'ensemble des personnels de la PJJ à ces questions.**

### ***C. LE SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ : UNE DOTATION UNE NOUVELLE FOIS INSUFFISANTE***

Au 1<sup>er</sup> juillet 2015, le dispositif de la protection judiciaire de la jeunesse est composé d'un **secteur public de l'État**, constitué de **218 établissements et services** relevant du ministère de la justice, et d'un **secteur associatif habilité (SAH)** constitué de **1 076 structures dont 245 sont exclusivement financés par l'État**. Partenaire ancien de la PJJ, son expérience et sa souplesse lui permettent notamment de proposer des modes de placements (763 établissements), des services d'investigation (87) ainsi que des services de réparation pénale (39).

#### **1. Des crédits du SAH à nouveau en baisse**

Le secteur associatif habilité est essentiel au dispositif de prise en charge des mineurs difficiles et participe de la diversification des réponses proposées par la PJJ. Il permet **d'inscrire la protection judiciaire de la jeunesse dans la politique publique de la protection de l'enfance** et de rappeler que l'enfance délinquante est en premier lieu une enfance en danger. **861 structures, dont 634 établissements de placement, peuvent intervenir**

---

<sup>1</sup> Note de la directrice de la PJJ du 27 janvier 2015 relative à la lutte PJJ contre la radicalisation au sein des établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse.

**conjointement** au titre de l'assistance éducative, de l'investigation civile et pénale et de la prise en charge des mineurs délinquants.

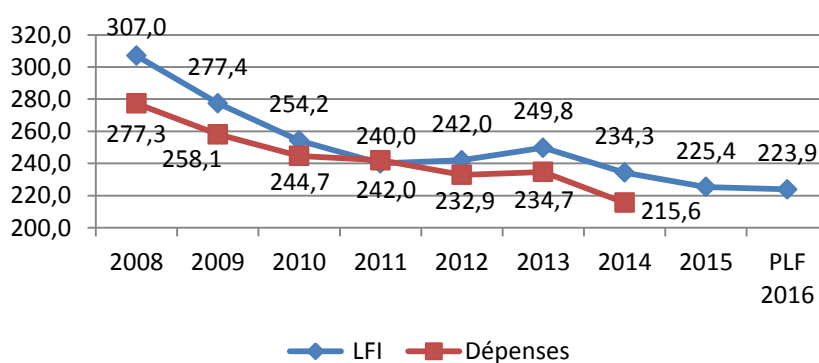
Le recentrage de la PJJ sur le pénal a suscité des tensions entre le secteur public et le secteur associatif habilité. Un travail de clarification des relations avec le secteur associatif a été engagé fin 2014 par la direction et a abouti à la signature le 30 janvier 2015 d'une **charte d'engagements réciproques** entre la DPJJ et l'Interfédérale Justice (UNIOPSS, CNAPE, FN3S, Citoyens et justice).

Comme le dénonçait toutefois le rapport de notre ancien collègue Jean-Pierre Michel, **le secteur associatif habilité semble demeurer la « variable d'ajustement » budgétaire de la PJJ<sup>1</sup>.**

Dans le projet de loi de finances pour 2016, en dépit du fort intérêt à conserver un SAH sain et alors que les missions de la protection judiciaire de la jeunesse s'accroît, **la dotation du secteur associatif habilité s'élève à 223,95 millions d'euros, soit une diminution de 0,64 % des crédits par rapport au PAP 2015.**

Cette nouvelle baisse succède à huit années de diminution continue. **En 2016, la diminution cumulée du budget affecté au SAH s'élèverait à 83,1 millions d'euros depuis 2008, soit une baisse d'environ 27 %.**

### Évolution de la dotation au secteur associatif habilité (en millions d'euros)



Source : commission des lois du Sénat à partir des questionnaires budgétaires

<sup>1</sup> Rapport de Jean-Pierre Michel, La PJJ au service de la justice des mineurs, 18 décembre 2013.

---

## 2. Cette restriction des moyens nuit à la diversification de la prise en charge

Cette légère diminution des crédits renforce la situation très difficile du secteur associatif habilité.

**Elle maintient le financement des établissements et services financés exclusivement par l'État**, ce qui correspond à 185,35 millions d'euros. Ces crédits se décomposent ainsi :

- 68,3 millions d'euros pour 34 centres éducatifs fermés ;
- 65,3 millions d'euros pour le financement de 87 services d'investigation éducative ;
- 44 millions d'euros pour 47 centres éducatifs fermés ;
- et 7,3 millions d'euros pour 39 services de réparation pénale.

Elle conduit néanmoins à **réduire de manière pérenne le financement des places dans les établissements habilités conjointement par les conseils généraux** et donc à réduire la palette des placements possibles. Comme les professionnels de la PJJ et les fédérations d'association l'ont signalé à votre rapporteure, cette restriction a des conséquences sur le long terme. Les places du secteur conjoint non mobilisées une année du fait du contexte budgétaire deviennent de plus en plus difficilement mobilisables. **Au fil des années, des établissements pouvant héberger conjointement des enfants au titre de l'aide sociale à l'enfance et de la PJJ deviennent *de facto* des hébergements exclusifs pour l'enfance en danger.**

De plus, **l'inquiétude persistante qui pèse sur la reconduction de ces financements ne permet pas aux associations d'avoir une vision à long terme de leur activité et d'engager de nouveaux projets.** Cela empêche l'émergence d'expérimentations, en dépit de l'objectif affiché dans la note d'orientation du 30 septembre 2014 de la directrice de la PJJ.

Par ailleurs, votre rapporteure tient à souligner que l'activité de ces associations est d'ores et déjà fragilisée par les efforts de rationalisation de la dépense des frais de justice demandés aux juridictions, qui ont notamment un impact sur les mesures alternatives aux poursuites. En 2014, 146 associations socio-judiciaires ont mis en œuvre 43 041 mesures alternatives aux poursuites prononcées par les parquets, soit une **diminution de 9,4 % par rapport à 2012.**

## II. LES ACTEURS DE LA JUSTICE DES MINEURS EN QUÊTE D'IDENTITÉ

Depuis 2008, les missions de la protection judiciaire de la jeunesse ont été recentrées sur la prise en charge des mineurs délinquants. En parallèle, le décret du 8 juillet 2008 *relatif à l'organisation du ministère de la justice* est venu affirmer sa mission de coordination sur l'ensemble des questions relatives à la justice des mineurs.

Cet objectif de concertation se partage avec l'autorité judiciaire. En dépit de la création d'un magistrat coordonnateur<sup>1</sup> et d'instances de concertation telles que les « trinômes »<sup>2</sup>, la coordination d'une véritable politique territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse reste incertaine.

### A. LA DIRECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EN PLEIN QUESTIONNEMENT

Depuis 2002, neuf lois ont modifié substantiellement l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. « *L'empilement des textes forme désormais un ensemble dont le défaut de lisibilité, sinon de cohérence, est souligné par les professionnels eux-mêmes, magistrats et éducateurs* », comme le relevait la Cour des comptes<sup>3</sup>. Cette absence de lisibilité de la politique publique peut expliquer l'inquiétude des personnels quant à l'évolution de leur métier.

#### 1. Les signes d'un malaise au sein des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse

Le métier d'éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse est incontestablement en évolution. Le recentrage sur le pénal de l'activité de la PJJ et l'affirmation ces dernières années d'une politique de « *tolérance zéro* », même à l'égard des mineurs, ont assurément modifié l'identité professionnelle des éducateurs et participent d'un certain malaise.

Celui-ci explique en partie les difficultés de l'administration à recruter des éducateurs expérimentés à des postes qui demandent une grande disponibilité. L'ensemble des personnes rencontrées ont témoigné auprès de votre rapporteure de la fin d'un modèle de recrutement fondé sur l'engagement dans une profession militante.

Deux indicateurs illustrent ce diagnostic : le **taux de vacance** et le **taux de contractualisation**.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2008-107 du 4 février 2008 modifiant le code de l'organisation judiciaire et relatif à la justice des mineurs.

<sup>2</sup> Ces instances sont composées du procureur de la République, du juge des enfants chargé de la situation du mineur et du directeur du service concerné de la PJJ.

<sup>3</sup> Cour des comptes, La protection judiciaire de la jeunesse, enquête demandée par la commission des finances du Sénat, octobre 2014, page 59.



---

**Au 31 août 2015, 18,5 % des postes d'assistant de service social, 16,1 % des postes de responsable d'unité éducative et 16 % des postes d'adjoints techniques étaient vacants<sup>1</sup>.**

Par conséquent, et en raison d'un recrutement statutaire difficile, l'administration fait appel à des contractuels pour pallier les vacances d'emplois.

Au 31 août 2015, **les contractuels représentent 17,92 % de l'ensemble des effectifs de la PJJ**, avec un usage prépondérant en administration centrale (25,46 %), dans les établissements et services de la région Grand centre (21,63 %) et de la région Sud Est (21,70 %).

Lors de ses déplacements, votre rapporteure a constaté une **désaffectation des éducateurs** pour les établissements de placement, en particulier les centres éducatifs fermés. Ce **problème d'attractivité** conduit d'une part, à un **turn over important** dans les établissements de placement, et d'autre part à **un fonctionnement déséquilibré** des établissements avec des équipes incomplètes, constituées de contractuels ou de jeunes éducateurs, ce qui fragilisent les dispositifs. Ce problème récurrent s'aggrave au fil des années. Ainsi en 2015, à l'issue de la commission administrative paritaire, 67 postes sont restés vacants dans les centres éducatifs fermés, soit 7 de plus qu'en 2014. Au sein des établissements de placement éducatif, ce sont 142 postes qui sont restés vacants.

L'affectation dans les **établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)** pose également d'importantes difficultés, eu égard à l'opposition d'une partie de la profession de cautionner une participation éducative au sein d'un environnement carcéral. Comme le rappelait le rapport de notre ancien collègue M. Jean-Claude Peyronnet et de notre collègue François Pillet<sup>2</sup>, « *les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) n'ont cessé, depuis leur création par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, de susciter la controverse et le débat.* » Ces établissements reposent en effet sur l'intervention conjointe de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, avec des binômes éducateur-surveillant.

Or, la relative indétermination du rôle de chaque partenaire et la juxtaposition de deux cultures opposées, l'une sécuritaire, l'autre éducative, peuvent engendrer des résistances qui nuisent à l'efficacité du dispositif. Aussi, votre rapporteure tient-elle à saluer l'initiative de l'EPM de Meyzieu d'avoir lancé une **réflexion sur l'identité professionnelle** et la place de chaque administration au sein de l'EPM. Votre rapporteure souhaite également saluer le travail des équipes de l'EPM de la Valentine à Marseille qui témoignent d'une **réelle synergie** entre administrations et de la **nécessité**

---

<sup>1</sup> À l'exception du corps d'adjoint technique, le taux de vacance porte uniquement sur les postes dans les services éducatifs, à l'exclusion des postes en directions.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 759 (2010-2011) de MM. Jean-Claude Peyronnet et François Pillet, fait au nom de la commission des lois, « Enfermer et éduquer : quel bilan pour les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs ? »

de disposer dans ces établissements de personnels expérimentés et volontaires pour participer à un travail spécifique et exigeant reposant sur l'interdisciplinarité.

## 2. Des missions à redéfinir

Le principe de pluridisciplinarité, au cœur des pratiques professionnelles de la PJJ, apparaît aujourd'hui difficile à garantir. La pluridisciplinarité est pourtant obligatoire en milieu ouvert pour les mesures judiciaires d'investigation éducative<sup>1</sup>.

Néanmoins, les services de milieu ouvert rencontrés par votre rapporteure témoignent d'une **augmentation massive des mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE)** et d'une difficulté à les traiter en respectant le principe d'une pluridisciplinarité (*cf. infra* pour les délais de traitement).

En dépit d'un recentrage sur le pénal, la PJJ conserve une compétence exclusive sur les mesures judiciaires d'investigation éducative, civiles et pénales. Or la restructuration de 2008 des missions de la PJJ a indéniablement conduit à une perte de technicité des professionnels dans le domaine civil. Il leur apparaît difficile aujourd'hui **d'assumer un nombre important de mesures d'investigation civiles** : 33 823 ont été exécutées en 2014 (contre 52 073 au titre de l'ordonnance du 2 février 1945). Les professionnels témoignent d'une réelle **difficulté à évaluer la situation de très jeunes enfants, voire de nourrissons en danger**. Les magistrats partagent ce constat et souhaitent pouvoir davantage mandater les associations du secteur habilité (*cf. infra*).

Enfin, votre rapporteure souhaite également souligner **la transformation du métier d'éducateur en hébergement** du fait de la **suppression des veilleurs de nuit**. S'insérant dans le mouvement général de réduction du nombre de corps de la fonction publique, la PJJ a supprimé en 2008 le corps des adjoints techniques d'éducation (ATE) qui exerçaient cette fonction<sup>2</sup>. Cette « *suppression injustifiée* » selon la Cour des comptes<sup>3</sup> oblige les éducateurs à se relayer pour assurer une « surveillance » la nuit, empêchant une dissociation pédagogique entre l'encadrement diurne et nocturne.

### **B. DES JURIDICTIONS POUR MINEURS CONFRONTÉES À DES DÉFIS MULTIPLES**

La justice pénale des mineurs se distingue par une **organisation judiciaire qui lui est propre** mais aussi par sa politique pénale mise en œuvre

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 2 février 2011 portant création de la mesure judiciaire d'investigation éducative, « cette mesure est interdisciplinaire et modulable ».

<sup>2</sup> Décret n°2008-1267 du 3 décembre 2008 portant mise en extinction du corps des agents techniques d'éducation de la protection judiciaire de la jeunesse.

<sup>3</sup> Cour des comptes, La protection judiciaire de la jeunesse, enquête demandée par la commission des finances du Sénat, octobre 2014, page 42.

par les parquets. Celle-ci se caractérise par une réponse pénale systématique adaptée à la nature et à la gravité des faits et à la situation des mineurs en cause.

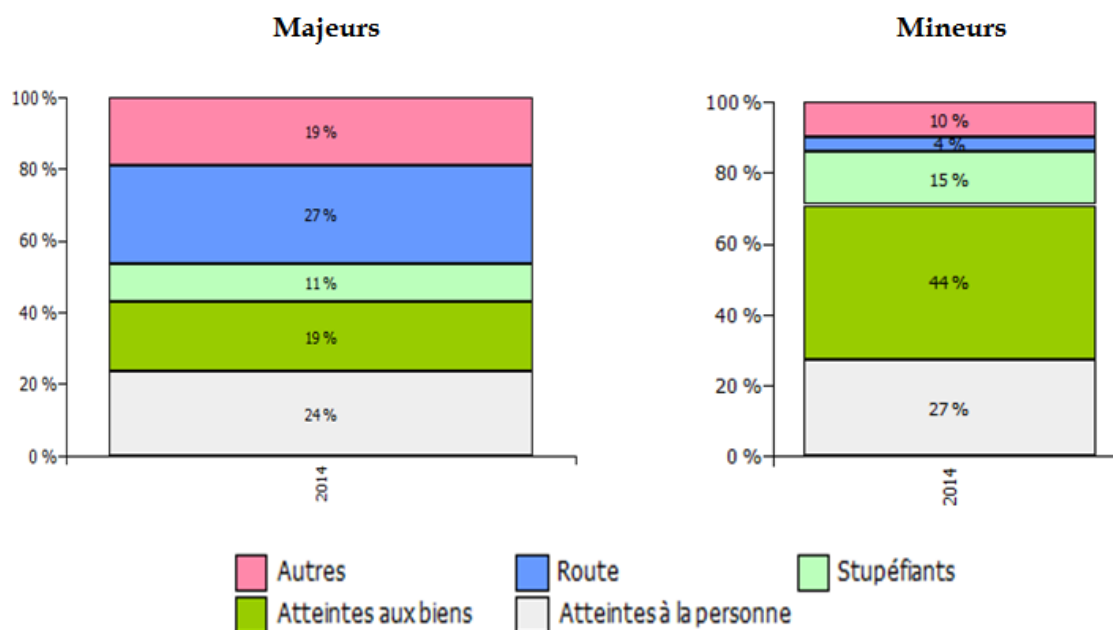
### 1. Une politique pénale caractérisée par une réponse pénale systématique

En 2014, sur les 183 000 affaires de mineurs traités par les parquets, 75 % étaient susceptibles de recevoir une réponse pénale, soit 137 400 affaires. **Le taux de réponse pénale s'établit à 93,5 %** contre 88,5 % pour les majeurs.

57,1 % des affaires poursuivables, soit 78 500 affaires, ont été classées après la réussite d'une procédure d'alternative aux poursuites. Ces mesures peuvent consister en une mesure de réparation pénale (elle concerne 9 132 mineurs en 2014), une injonction thérapeutique ou une régularisation. 2 400 affaires, soit 1,8 % des affaires poursuivables, ont fait l'objet d'une composition pénale réussie. Seules 8 900 affaires (6,5 %) ont fait l'objet d'un classement sans suite pour inopportunité des poursuites.

Cette réponse pénale doit s'analyser au regard du types d'actes reprochés aux mineurs, majoritairement mis en cause pour des faits d'atteintes aux biens de faible gravité et des usages de stupéfiants.

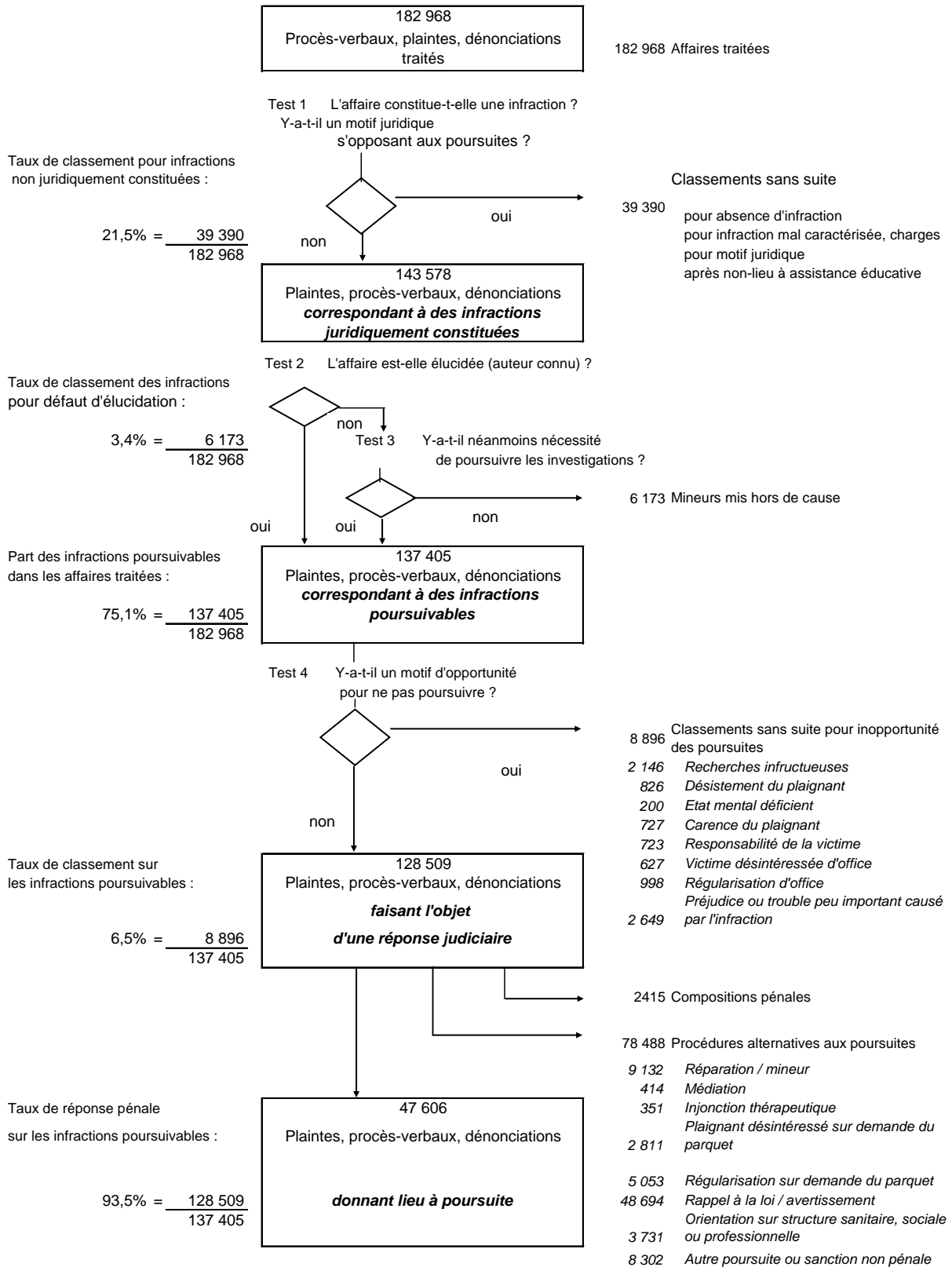
#### Structure des affaires poursuivables



Source : ministère de la justice

Ce sont donc **47 606 affaires** (34,6 % des affaires poursuivables) et **61 644 mineurs délinquants qui ont été poursuivis** devant les juridictions pour enfants, soit un nombre de mineurs délinquants inférieur de 3,7 % à celui de 2013. Ainsi, chaque affaire a concerné 1,3 mineur en moyenne.

## Orientations données aux affaires pénales concernant des mineurs en 2014



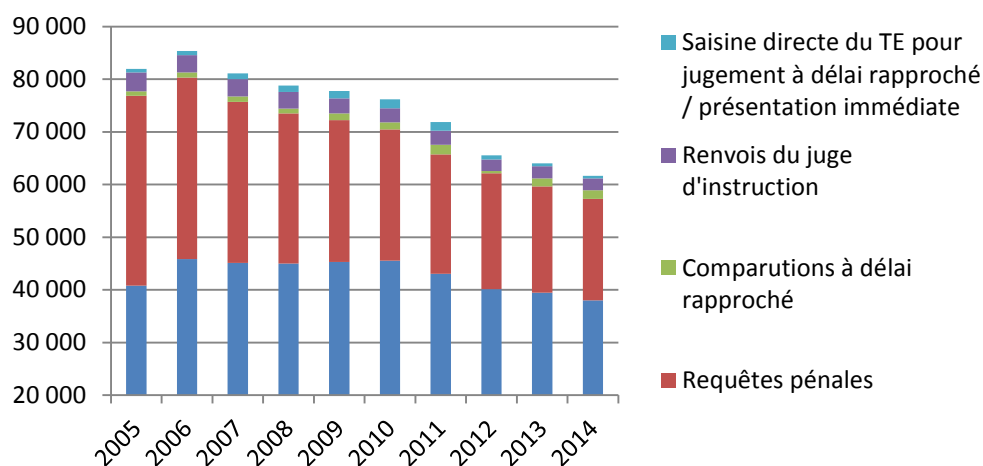
Source : ministère de la Justice/SG/SDSE - Exploitation statistique des cadres du parquet puis système d'information décisionnel pénal (SID) depuis 2012

## 2. L'activité pénale soutenue des juridictions pour mineurs

Le nombre de mineurs délinquants dont les juridictions pour enfants sont saisies baisse continûment depuis 2006. Aussi, après une augmentation en 2013 du nombre de jugements rendus dans l'année, l'année 2014 est marquée par une légère diminution du nombre de mineurs jugés (- 4,9 % par rapport à 2013).

**Les procédures rapides de poursuite et de jugement demeurent les plus utilisées par les parquets.** Seuls 2 256 mineurs ont été renvoyés en 2014 devant le juge des enfants après saisine d'un juge d'instruction et ouverture d'une information judiciaire.

### Évolution des modes de saisine du juge des enfants



Source : commission des lois du Sénat à partir des questionnaires budgétaires

Votre rapporteure constate que la circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012, qui invitait les parquets à privilégier les modes de poursuite impliquant l'intervention au stade présentenciel du juge des enfants habituellement compétent, a conduit une majorité de parquets à délaissier les procédures de présentation immédiate (seulement 459 mineurs en 2014 contre 769 en 2012) pour lui préférer la saisine sur requête pénale avec défèrement.

### La césure dans le procès pénal

Afin de permettre un jugement plus rapide sur la culpabilité et l'action civile, tout en donnant le temps nécessaire à la juridiction pour recueillir les éléments de personnalité nécessaires au prononcé d'une réponse pénale adaptée, l'article 50 de la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 *relative à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et jugement des mineurs* a introduit dans l'ordonnance du 2 février 1945 plusieurs dispositions dans un chapitre III *ter* intitulé « *De la césure du procès pénal des mineurs* ».

L'article 24-5 de l'ordonnance prévoit la possibilité de prononcer un ajournement en chambre du conseil (et non plus seulement devant le tribunal pour enfants), de faire porter l'ajournement sur des sanctions éducatives (et non plus seulement les mesures éducatives et les peines), et de prononcer un ajournement quand des investigations supplémentaires sur la personnalité sont nécessaires.

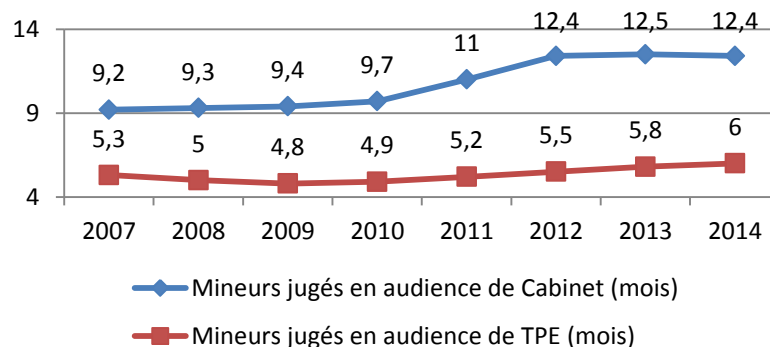
L'article 24-7 rend obligatoire la procédure d'ajournement lorsque le parquet a directement saisi le tribunal pour enfants alors que le mineur n'a pas fait l'objet de mesures d'investigations dans une précédente procédure datant de moins de 12 mois.

Ces dispositions restent peu appliquées en raison de l'obligation de procéder à une instruction préalable de toutes les affaires. Nécessitant une audience supplémentaire, elles allongent les délais de jugement. De plus, en cas de renvoi devant le tribunal pour enfants, le juge qui a procédé à la mise en examen ne peut présider la juridiction de jugement en application de la décision du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2011 qui exclut la possibilité pour un juge d'instruction d'être juge de jugement, dès lors qu'une peine peut être prononcée.

La réforme de l'ordonnance du 2 février 1945, annoncée par la garde des sceaux, pourrait supprimer la phase d'instruction préalable et prévoir la réalisation de l'enquête sur la personnalité entre les deux audiences, ce qui permettrait au juge des enfants de suivre l'affaire de bout en bout. Cette procédure permettrait au juge de statuer dans des délais rapides sur la culpabilité et les intérêts civils, puis de décider de la mesure éducative ou de la peine la plus adéquate.

Si la délinquance des mineurs se stabilise, voire diminue, les juridictions pour mineurs restent en tension comme en atteste la durée de procédure des mineurs jugés. En 2014, le délai qui s'écoule entre la saisine et le jugement prononcé s'établit en audience de cabinet à **12,4 mois**, soit un délai stable depuis trois ans. Il est néanmoins de 6 mois devant le tribunal pour enfants, un délai en hausse depuis 2009.

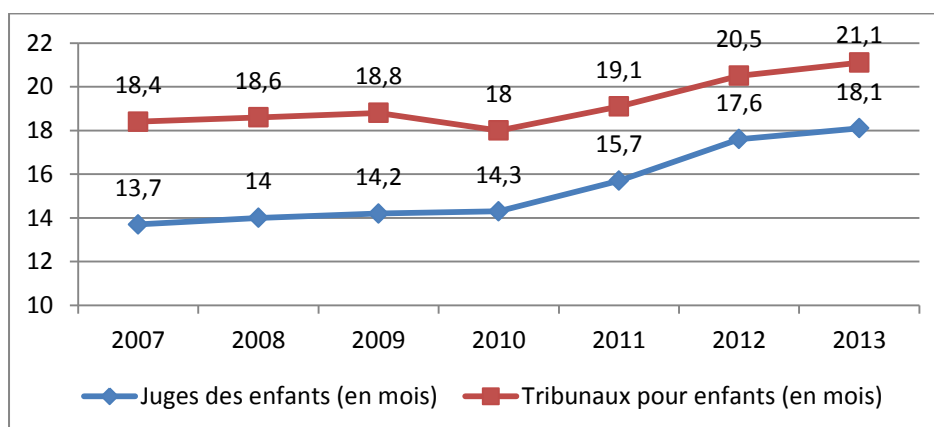
### Évolution des délais entre la saisine et le jugement des mineurs délinquants



Source : commission des lois du Sénat à partir des questionnaires budgétaires

Selon une exploitation statistique du casier judiciaire national, devant les juges et tribunaux pour enfants, la **durée entre la commission des faits et le jugement définitif s'établit à 19,9 mois en 2013**, un délai en hausse depuis 2011. Ce délai est plus long devant le tribunal pour enfants (21,1 mois). Cette tendance semble se confirmer en 2014 avec une estimation d'un délai moyen de 19,9 mois et de 21,5 mois devant le tribunal pour enfants.

### Évolution de la durée moyenne des jugements aboutissant à une condamnation devant les juridictions pour enfants



Source : commission des lois du Sénat à partir des questionnaires budgétaires

Cet allongement général des délais de jugement, qui concerne également les juridictions pour majeurs, est particulièrement prononcé par les juridictions pour mineurs.

Ces juridictions souffrent de vacances de postes importantes notamment au sein des postes de greffe. Par ailleurs, en sus des 170 000 enfants délinquants suivis par les juridictions, les juges pour enfants doivent également se consacrer aux procédures de 260 000 mineurs en danger, selon les statistiques de 2013.

### 3. Une articulation difficile entre prescription et exécution des mesures

En 2014, les juges pour enfants ont prononcé **31 294 mesures présentenciennes**, dont **17,3 % de mesures judiciaires d'investigation éducatives (MJIE)**. Les mesures d'investigation, ordonnées par les juges des enfants en matière pénale comme en matière civile, constituent un **soutien essentiel à la décision des magistrats**.

L'ensemble des magistrats rencontrés par votre rapporteure se sont cependant plaint d'un **important retard accumulé dans l'exécution de ces mesures d'investigations**. Ainsi, il a été rapporté à votre rapporteure des

retards allant jusqu'à 250 mesures judiciaires d'investigation éducative en attente d'être exécutées, soit un retard d'un an. **Au 31 décembre 2014, 898 mesures d'investigation**, dont 392 pénales et 506 au titre de l'enfance en danger **étaient en attente d'exécution dans le secteur public**. À la même date, 5 915 mesures étaient en cours d'exécution. 15 % des mesures civiles et pénales étaient ainsi en attente d'exécution.

#### Nombre de mesures présentencielles prononcées (mineurs délinquants)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Mineurs dont le juge des enfants a été saisi</b>	78 809	77 731	76 164	71 871	65 530	64 013	61 644
<b>Mesures présentencielles prononcées</b>	34 060	36 056	37 156	36 304	29 894	32 919	31 294
<i>Enquête sociale, IOE, expertise, RRSE, MJIE</i>	7 989	8 178	7 560	7 605	5 274	5 680	5 416
Placement, liberté surveillée, réparation	20 580	22 203	22 883	21 602	18 929	20 705	19 569
Contrôle judiciaire	4 449	4 828	5 694	5 808	4 453	5 117	4 811
Détention provisoire	1 042	847	1 019	1 289	1 238	1 417	1 498

Source : commission des lois du Sénat à partir des questionnaires budgétaires

**Le délai moyen entre la décision d'une mesure d'investigation (civile ou pénale) et la prise en charge par le service de la PJJ s'élève à 8,8 jours en 2014.** Cette moyenne masque des disparités fortes entre les territoires : on constate ainsi un délai de 50,7 jours dans le secteur public de la direction interrégionale Sud pour la prise en charge d'une mesure d'investigation au titre de l'enfance en danger.

Ces délais et la configuration des services du secteur public de la DPJJ peuvent encourager les magistrats à affecter l'exécution des MJIE davantage au secteur associatif habilité, en particulier pour les mesures d'investigation civiles. En effet, les mesures judiciaires d'investigation éducative peuvent être réalisées par le secteur public, à savoir les services de milieu ouvert de la DPJJ, ou par des associations habilitées.

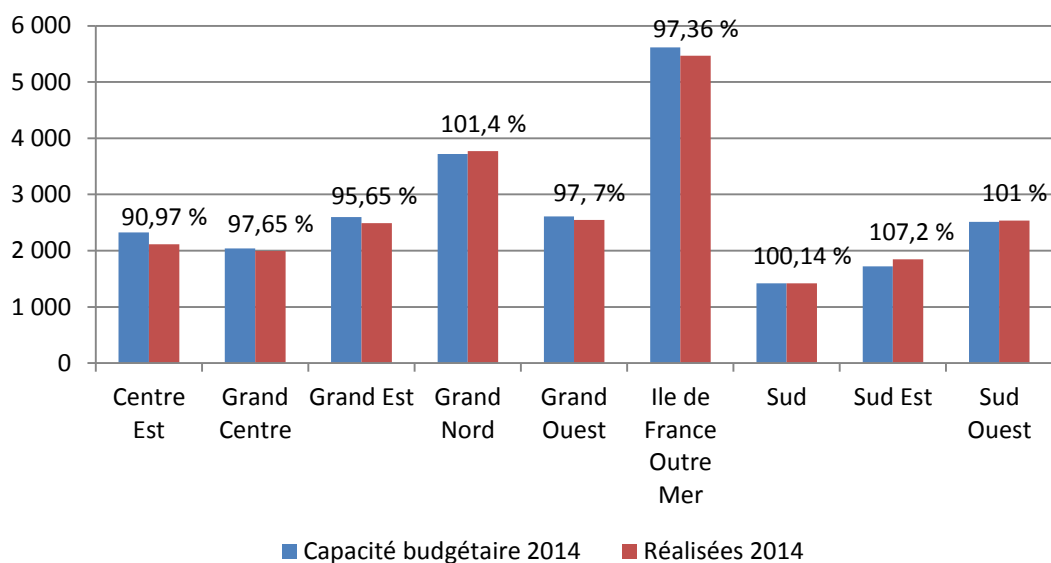
Cependant, ces magistrats sont limités dans leur pouvoir d'appréciation par la définition de *quotas* affectés au secteur associatif habilité.

Une capacité budgétaire définie *a priori* détermine un plafond de mesures pouvant être demandées et financées au secteur associatif habilité. Dans le contexte budgétaire actuel, la marge de manœuvre est particulièrement réduite. Certains départements atteignent parfois en cours



d'année leur capacité budgétaire maximale. La situation est ainsi particulièrement tendue en Île-de-France mais également dans le Sud-Ouest où la capacité maximale est régulièrement atteinte.

#### Comparaison de la capacité maximale potentielle des MJIE dans le secteur associatif habilité (SAH) avec sa réalisation en 2014



Source : commission des lois du Sénat à partir des questionnaires budgétaires

Lorsque les capacités budgétaires du SAH en matière de MJIE sont saturées, les magistrats sont contraints de faire appel au secteur public, accumulant déjà d'importants retards et qui n'est pas toujours le plus à même d'évaluer la situation d'un mineur (*cf. supra* à propos des nourrissons).

Ces mesures d'investigation sont pourtant essentielles à la protection des enfants et à la bonne prise en charge des mineurs délinquants. Ces restrictions budgétaires apparaissent par ailleurs contre-productives puisqu'elles entraînent un allongement des délais de prise en charge des mineurs et réduisent l'efficacité de son suivi.

**La question de l'exécution des mesures d'investigation s'intègre dans une réflexion globale sur l'exécution des mesures pénales et des mesures et sanctions éducatives.**

La question est d'autant plus cruciale concernant les mesures et sanctions définitives prononcées à la suite d'un jugement de culpabilité que le retard dans l'exécution de celle-ci participe de la perte de crédibilité de l'institution judiciaire.

Les données statistiques produites par la DPJJ **ne permettent pas de mettre en évidence un retard significatif dans l'exécution des mesures**. Néanmoins, comme le soulignait la Cour des comptes, « les statistiques produites par la PJJ souffrent en effet non seulement d'une insuffisance de fiabilité et

*d'exhaustivité des saisies, mais aussi du caractère conventionnel et peu stabilisé des méthodes de calcul. Le début d'exécution de la mesure est en effet assimilé à la date d'attribution de la mesure à un service ou de saisie dans l'applicatif informatique de la PJJ. Or cette dernière ne coïncide pas nécessairement avec le début effectif de la mesure. »*

### Nombre de mesures et sanctions définitives prononcées

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Mineurs délinquants jugés</b>	76 778	73 958	70 814	73 116	50 817	55 547	52 881
<b>Décisions rejetant la poursuite</b>	9 202	8 912	7 634	7 625	6 295	7 129	6 976
<b>Mesures et sanctions éducatives</b>	74 864	70 908	67 334	64 993	53 124	57 586	54 701
Mesures éducatives	42 273	41 672	38 948	36 056	28 721	31 795	29 935
Sanctions éducatives	2 180	1 963	1 922	2 292	1 724	1 943	1 763
Peines (TIG, stage de citoyenneté)	4 826	4 721	4 641	4 885	4 338	4 501	4 255
Autres peines (emprisonnement)	25 285	22 552	21 823	21 760	18 341	19 347	18 748

Source : commission des lois du Sénat à partir des questionnaires budgétaires

Enfin, les relations entre l'autorité judiciaire, prescriptrice de mesures, et les services de la PJJ semblent souffrir de **l'absence d'évaluation de la qualité des dispositifs proposés** par cette dernière.

Le ministère de la justice ne dispose d'aucune statistique permettant de mesurer l'efficacité des placements en centre éducatif fermé, par exemple. Comme le relevait la Cour des comptes, « l'exécution des mesures attribuées aux éducateurs ne fait l'objet d'aucun suivi régulier permettant d'apprécier leur évolution et la progression du mineur<sup>1</sup> ». À cet effet, la DPJJ travaille à modifier le logiciel « Gestion de l'activité des établissements et services » (GAME 2010) afin de permettre le suivi quantitatif des mesures confiées à la PJJ mais également de recueillir des éléments qualitatifs quant à l'évolution du mineur.

<sup>1</sup> Cour des comptes, La protection judiciaire de la jeunesse, enquête demandée par la commission des finances du Sénat, octobre 2014, page 9.

---

Par ailleurs, l'indicateur de performance globale du programme - le nombre de mineurs n'ayant ni réitéré ni récidivé dans l'année suivant leurs poursuites ou leurs mesures alternatives aux poursuites - reste très perfectible. Il semble nécessaire de **travailler à l'évaluation des trajectoires individuelles des mineurs**, en comparant les réponses en début et fin de prise en charge, en reliant la décision fondant la prise en charge au motif de l'infraction et en la contextualisant dans le parcours éducatif du mineur. **Votre rapporteure encourage la DPJJ à déployer en 2016 les outils statistiques permettant de mesurer l'impact de la prise en charge éducative sur le parcours des jeunes.**

La DPJJ envisage également la réalisation d'un **dispositif longitudinal de cohorte** afin de dégager une typologie des trajectoires typiques et d'obtenir une évaluation de l'impact de mesures éducatives de milieu ouvert ou de placement. Un appel d'offres pour une étude de faisabilité d'une étude longitudinale de cohorte a été publié à cette fin le 29 avril 2015. Infructueux, l'appel d'offres a été relancé en juillet 2015.

### **III. POUR UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE SANITAIRE**

La prise en compte de la santé des mineurs suivis par la protection judiciaire de la jeunesse est une préoccupation ancienne.

Les suivis de la santé des mineurs délinquants ou suivis par l'aide sociale à l'enfance mettent régulièrement en lumière des carences d'hygiène physique et alimentaire et de soins dentaires ophtalmologiques.

De plus, ces mineurs présentent parfois des troubles du comportement qui peuvent faire échec à leur prise en charge éducative. Il apparaît nécessaire de construire une prise en charge adaptée à ces comportements.

#### **A. UNE ÉDUCATION À LA SANTÉ À SOUTENIR**

##### **1. Un public surexposé aux difficultés sanitaires**

Selon les éducateurs et les professionnels de la santé rencontrés par votre rapporteure pour avis, il est fréquent que des jeunes adolescents placés dans un établissement PJJ n'aient pas été examinés par un médecin depuis plusieurs années. Ce diagnostic s'explique par la situation sociale parfois fragile des familles des jeunes pris en charge par la PJJ.

Les rares études épidémiologiques réalisées en France sur l'état somatique des mineurs délinquants mettent en évidence la nécessité de poursuivre les actions de prévention dans le champ de la santé. À cet égard, votre rapporteure incite la DPJJ et à la Direction générale de la santé (DGS) à **réaliser régulièrement des études épidémiologiques complètes et actualisées sur la situation sanitaire des mineurs.**

Selon deux enquêtes menées en 1997 et en 2004<sup>1</sup> par une équipe de chercheurs de l'Inserm, les mineurs pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse s'estiment « bien portant ». Néanmoins, plus que la population générale, ils souffrent d'addictions à des produits stupéfiants, au tabac, à l'alcool mais aussi d'une mauvaise hygiène de vie.

De nombreuses initiatives conjointes à la PJJ et à la direction générale de la santé se sont succédé depuis plusieurs années afin d'améliorer la santé des mineurs. Un nouvel élan a été donné à ces démarches avec le lancement du projet « *PJJ promotrice de santé* » le 2 février 2013<sup>2</sup>.

## **2. La « PJJ promotrice de santé » : une démarche globale de promotion de la santé**

Le projet « PJJ promotrice de santé » repose sur le concept de **promotion de la santé**, défini par la charte d'Ottawa, ratifiée par la France lors de la conférence mondiale de la santé de l'OMS en 1986. Il postule que la « **santé-bien-être** » est **déterminée avant tout par des facteurs non biomédicaux** : ainsi, la prise en charge des mineurs par les éducateurs de la PJJ, la qualité de son environnement sont tout aussi importants que l'accès aux soins. Ces nouvelles orientations font également de la santé **l'affaire de tous**, celle du jeune et des éducateurs avant celle des professionnels de la santé.

Cette démarche doit irriguer l'ensemble des projets de service et s'intègre dans l'action éducative. Ainsi, une initiation aux bonnes pratiques alimentaires peut avoir lieu lors des repas pris en commun ou par la participation à des ateliers de cuisine. **L'éducation à la santé** ne peut cependant reposer sur la seule intervention des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse. Aussi, une convention de partenariat, soutenue par l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes), a été signée avec la **Fédération nationale d'éducation et de promotion de la santé** (Fnes) pour soutenir les services déconcentrés de leur expertise.

Des conventions signées entre ARS et directions territoriales permettent de renforcer les partenariats et de développer des expérimentations innovantes telles des consultations de télémédecine pour les services isolés.

À titre d'exemple, au service territorial de milieu ouvert de Lille, dans le cadre de la promotion de la santé, plusieurs actions ont été engagées afin de formaliser un partenariat avec l'Institut Pasteur, d'institutionnaliser une référence auprès de la maison départementale des personnes handicapées, de la CPAM mais aussi de formaliser des partenariats afin d'organiser des activités préventives des comportements addictifs.

---

<sup>1</sup> Marie Choquet, Christine Hassler et Delphine Morin, *Enquête INSERM, « La santé des 14-20 ans pris en charge par la PJJ sept ans après »*, octobre 2005.

<sup>2</sup> Notes du 1<sup>er</sup> février et du 27 décembre 2013 de la directrice de la PJJ.

### **Les renforts des professionnels de santé dans les centres éducatifs fermés (CEF)**

Dès 2008, sept centres éducatifs fermés ont bénéficié d'une expérimentation visant à renforcer la prise en charge en matière de santé mentale par l'augmentation des effectifs.

Les premières évaluations ont démontré une amélioration significative des liens avec les services psychiatriques de proximité. Le dispositif a été alors étendu à 22 CEF.

Cette configuration semblait permettre une meilleure continuité entre soin et action éducative, comme l'a constaté en 2011 le rapport final de la mission d'appui PJJ/psychiatrie du Dr Michel Botbol.

Néanmoins, un groupe de travail réuni en 2014, à la suite des recommandations du rapport conjoint IGAS/IGSJ/IPJJ sur les centres éducatifs fermés, a estimé que ce dispositif avait engendré une spécialisation des orientations de publics difficiles sur ces établissements et créé une inégalité de traitement. La DPJJ a mis fin à cette expérimentation.

En conséquence de la fin de l'expérimentation des CEF renforcés en santé mentale, il a été décidé de retenir pour 2015 et pour tous les centres éducatifs fermés **une dotation d'1,5 professionnel de santé hors psychologue** afin de garantir l'égalité de traitement de l'ensemble des mineurs placés en CEF.

Concernant les CEF du secteur public, seuls 8 établissements disposaient d'1,5 ETP santé au 1<sup>er</sup> janvier 2015. 5 CEF disposaient d'un renfort inférieur à 1,5 ETP et 4 CEP ne disposaient pas de renforts santé.

La DPJJ ne dispose pas de données sur l'effectivité de ces recrutements dans le secteur associatif habilité. 3 137 300 euros ont été prévus en 2015 pour financer 62,7 ETPT.

## **B. UN EFFORT PARTICULIER POUR LA SANTÉ MENTALE**

### **1. Les troubles psychiatriques des adolescents**

Lors de ses déplacements, votre rapporteure a été alertée par les professionnels sur la difficulté à prendre en charge des mineurs souffrant de troubles du comportement, faisant échec à toute action éducative. Un consensus parmi les professionnels semble attester d'une forte prévalence des troubles du comportement parmi les mineurs pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse.

Ce constat empirique est corroboré par plusieurs études épidémiologiques<sup>1</sup> démontrant une prédominance clinique des troubles psychopathologiques chez les mineurs relevant de la PJJ ou de l'aide sociale à l'enfance<sup>2</sup>. L'enquête épidémiologique de l'Inserm de 1998<sup>3</sup> démontrait une

<sup>1</sup> Luc-Henry Choquet, Maxence Miera et Stéphane Callens, Retraitement de l'enquête sur « La santé des 14-20 ans pris en charge par la PJJ sept ans après », INSERM, DPJJ, décembre 2011.

<sup>2</sup> Drs Aurélien Chatagner et Jean-Philippe Raynaud, « Adolescents et urgences psychiatriques : revue de la littérature et réflexion clinique », in Neuropsychiatrie de l'enfance et de l'adolescence, janvier 2012.

<sup>3</sup> Marie Choquet, Sylvie Ledoux, Christine Hassler et Catherine Pare, Enquête INSERM à l'initiative de la DPJJ, adolescents (14-21 ans) de la protection judiciaire de la jeunesse et santé, octobre 1998.

prévalence plus importante d'idées suicidaires, de dépressions et de troubles psychiques. 50 % des garçons et 42 % des filles de la PJJ avaient été les auteurs de conduites violentes dans l'année.

**Néanmoins, les souffrances des mineurs entrent rarement dans les grilles nosographiques psychiatriques traditionnelles, à savoir les classifications des maladies.** Les études épidémiologiques établissent en effet une concentration de troubles du comportement ou psycho-sociaux, caractérisés par des désordres psychiques ou des débordements caractériels violents, mais rarement de véritables pathologies psychiatriques. **Ces troubles renvoient à des pathologies limites à dominante comportementale, dites « *borderline*<sup>1</sup> ».**

Le personnel soignant travaillant au sein des structures de la PJJ rappelle également la difficulté scientifique de poser un diagnostic de pathologie mentale sur un adolescent, à un âge de la vie critique et transitoire.

Ces troubles inquiètent les professionnels de la PJJ qui se sentent démunis et impuissants. Les éducateurs considèrent trop souvent que le soin relève exclusivement des structures de santé. Les structures de soins ambulatoires et hospitalières, quant à elles, ne se reconnaissent pas compétentes pour répondre aux comportements difficiles des mineurs qui ne relèvent d'aucune pathologie mentale caractérisée. À l'opposé, lorsqu'un jeune est hospitalisé en psychiatrie, ce séjour peut être source de stigmatisation et justifier le refus ultérieur de la PJJ de reprendre en charge le mineur. Ces **logiques de filières** opposant prises en charge éducative et psychiatrique conduisent à **exclure de la prise en charge des adolescents difficiles « *incasables* ».**

Les pratiques professionnelles des psychiatres sont peu comprises par la PJJ. En effet, l'hospitalisation contrainte n'est plus aujourd'hui la pierre angulaire du soin psychiatrique. Les médecins refusent – et il convient de s'en féliciter – tout retour d'une tentation asilaire dans le secteur psychiatrique. Les médecins sont d'autant plus réticents à hospitaliser un enfant en l'absence de demande de sa part et sans autorisation des parents.

Il est cependant parfois nécessaire d'éloigner le jeune d'un hébergement PJJ où son comportement délirant et agressif nuit à sa prise en charge mais également à l'ensemble du travail éducatif de l'établissement. Ces situations de crise expliquent un recours massif aux urgences psychiatriques<sup>2</sup>, où la contention est recherchée plus que l'établissement d'un protocole de soin. Le recours non préparé aux urgences a pourtant le désavantage d'entraîner ultérieurement un refus de soin de la part de l'enfant.

---

<sup>1</sup> Philippe Jeammet, La psychopathologie des adolescents en grande difficulté, *Actes du séminaire Santé/justice cité par le rapport de l'IGAS*, Enquête sur la prévention et la prise en charge des adolescents et jeunes adultes souffrant de troubles psychiatriques, 2004.

<sup>2</sup> Dr Aurélien Chatagner, M. Luc-Henry Choquet, Dr Jean Philippe Raynaud, La consultation en urgence psychiatrique des adolescents pris en charge par l'ASE et la PJJ, Qui sont-ils ? Quels sont leurs parcours ?, étude financée par le pôle recherche de la DPJJ.

## 2. Une synergie entre action éducative et protocole de soins qui reste à construire

Le constat d'une carence d'une offre de soins adaptée aux adolescents en danger est ancien. La circulaire interministérielle du 3 mai 2002 déplorait déjà « l'absence de structures adaptées ou l'insuffisance des collaborations entre professionnels<sup>1</sup> ». Elle invitait à « décloisonner les logiques institutionnelles » pour proposer des réponses multiples « à la fois éducatives, sociales, médico-sociales, judiciaires ou thérapeutiques qui ne se substituent pas les unes aux autres, peuvent se cumuler en tant que de besoin ou se relayer sans discontinuité ».

En dépit de rapprochements cruciaux avec la création d'un diplôme universitaire « *Adolescents difficiles : approches éducatives et psychopathologiques* » à l'université Pierre et Marie Curie Paris VI participant de la formation d'une culture pluridisciplinaire commune, votre rapporteure ne peut que partager le constat des professionnels de la PJJ, à savoir **l'échec de la mise en réseau des réponses institutionnelles**. Votre rapporteure tient également à rappeler que cette situation s'inscrit dans un contexte général de pénurie de pédopsychiatres et de lits d'hospitalisations pour les adolescents, l'accès aux soins ambulatoires étant lourdement entravé par les délais d'attente<sup>2</sup>. De plus, la prise en charge psychiatrique des adolescents est depuis longtemps fragilisée par la difficulté d'articulation entre les secteurs de psychiatrie pour adulte et les intersecteurs de pédopsychiatrie.

Face au rapport d'exclusion réciproque entre réponse éducative et psychiatrique et constatant la rareté de dispositifs répondant aux besoins en soins pénalement obligés, la DPJJ a mis en place une **mission d'appui nationale** chargée d'étudier les articulations entre la PJJ et la psychiatrie<sup>3</sup>, a créé un réseau de conseillers techniques psychiatre, présents dans chaque DIR et a décidé de l'évaluation des dispositifs spécifiques.

Trois types de dispositifs spécifiques sont recensés :

- la **structure intersectorielle pour adolescents difficiles (SIPAD)** de Nice, qui est une structure hospitalière prenant en charge des mineurs suivis par l'aide sociale à l'enfance ou la PJJ ;

- les **deux instituts socio-éducatifs médicalisés pour adolescents (ISEMA)**, établissements sociaux ou médico-sociaux (ESSMS) expérimentaux qui accueillent des mineurs placés par le conseil départemental ou par la PJJ ;

---

<sup>1</sup> Circulaire interministérielle (DGS/DHOS/DGAS/DPJJ) n° 2002/282 du 3 mai 2002 relative à la prise en charge concertée des troubles psychiques des enfants et adolescents en grande difficulté.

<sup>2</sup> Le rapport d'information n° 1662 (2013-2014) du député M. Denys Robiliard en conclusion des travaux de la mission sur la santé mentale et l'avenir de la psychiatrie rappelait déjà que « la pédopsychiatrie, organisée en intersecteur, souffre particulièrement d'une insuffisance de moyens » et constatait des délais d'attente anormaux qui rendait difficile l'accès aux soins.

<sup>3</sup> Dr Botbol, rapport final de la mission d'appui PJJ/psychiatrie, mai 2011.

- et le **dispositif expert régional pour adolescents difficiles (DERPAD)** qui ne prend pas en charge directement les mineurs, mais accompagne les professionnels.

L'évaluation de ces dispositifs atteste de la qualité de la prise en charge, appréciée par les magistrats et appelle à pérenniser ces expérimentations<sup>1</sup>. Ces établissements doivent cependant être mieux connus des magistrats : si les places à la SIPAD et à l'ISEMA d'Eure-et-Loir sont régulièrement utilisées, l'ISEMA de Montjoie a été très peu utilisé par la PJJ depuis son ouverture<sup>2</sup>.

La démarche « **PJJ promotrice de santé** » participe également à la résolution des tensions qui existent dans le champ de la santé mentale des adolescents difficiles en renforçant la formation des professionnels de la PJJ et en encourageant à la construction de partenariats.

Lors de son déplacement à l'UHEC de Lille, les personnes entendues par votre rapporteure ont salué les partenariats avec l'Établissement public de santé mentale (EPSM) de l'agglomération lilloise, qui offre avec le Centre psychiatrique d'accueil et d'admission (CPAA) une solution en cas d'urgence et permet une première évaluation. Les professionnels travaillent particulièrement à la **préparation d'hospitalisations programmées** au Centre Médico-Psychologique Franco Basaglia.

Un projet de renouvellement d'un accord-cadre entre la direction générale de la santé et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse est en réflexion afin de **relancer la construction d'un réseau partenarial** et d'une culture commune.

\* \*  
\*

**Sous réserve de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme *Protection judiciaire de la jeunesse* pour le projet de loi de finances pour 2016.**

---

<sup>1</sup> DPJJ/Service d'audit central national, Étude sur les dispositifs spécialisés de prise en charge santé mentale pour les mineurs suivis par la DPJJ, décembre 2012.

<sup>2</sup> DPJJ/Service d'audit central national, Étude sur les ISEMA, décembre 2013.



---

## LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS

### Déplacement à Lille (mercredi 16 septembre 2015)

- Visite du service territorial de milieu ouvert (STEMO) de Lille

Accueil par **M. Jean-Louis Doribreux**, directeur territorial adjoint de la protection judiciaire de la jeunesse Nord

Présentation des missions de la PJJ et du STEMO de Lille par **M. Christian Bastien**, directeur interrégional de la PJJ Grand Nord, **Mme Marie-Cécile Pineau**, directrice territoriale de la PJJ Nord, **M. Gilles Haudiquet**, responsable des politiques institutionnelles et **Mme Aurélie Cros**, directrice du STEMO

Table ronde avec les professionnels du STEMO avec **Mme Emmanuelle Aimard**, psychologue à l'unité éducative de milieu ouvert (UEMO) de Lille, **M. Pascal Baude**, éducateur à l'UEMO de Lambersart, **Mme Isabelle Bénéat**, responsable de l'UEMO de Lille, **M. Sébastien Bourre**, responsable de l'UEAT de Lille, **Mme Juliette Hubaut**, responsable de l'UEMO de Lambersart et **M. Julien Pruvo**, assistant de service social à l'UEMO de Lille

- Visite de l'unité éducative auprès du tribunal (UEAT) de Lille

Échanges avec **M. Sébastien Bourre**, responsable de l'UEAT de Lille, **Mme Djamila Boukhalfa**, éducatrice, **M. Eddy Conway**, éducateur, **Mme Nathalie Ledieu**, éducatrice, **Mme Marie Wosak**, éducatrice

- Déjeuner de travail au restaurant pédagogique d'insertion La Galette de Moulins

Échanges avec **Mme Catherine Thomas-Cabanettes**, vice-procureur, responsable de la section des mineurs au Tribunal de grande instance de Lille, **M. Hakim Hamadi**, directeur de l'EPE de Lille et **M. Gilles Waterlot**, directeur du STEI de Villeneuve d'Ascq

- Visite de l'établissement de placement éducatif (EPE) de Lille

Table ronde avec **M. Hakin Hamadi**, directeur de l'EPE, **M. Nabil Khennous**, responsable d'unité éducative à l'unité éducative d'hébergement collectif (UEHC), **Mme Fanny Rallier**, éducatrice à l'UEHC, **M. Benoît Zolendzewski**, éducateur à l'UEHC, **Mme Amandine Iozelli**, psychologue contractuelle, **M. François Poulain**, directeur de l'unité éducative d'hébergement diversifié (UEHD), **Mme Meriem Es Sïdi**, éducatrice à l'UEHD, **Mme Isabelle Sobkowiak**, psychologue, **M. David Warchol**, éducateur à l'UEHD.

### Déplacement en Seine-Saint-Denis (jeudi 17 septembre 2015)

- Visite du centre éducatif fermé d'Épinay-sur-Seine

Entretien avec **Mme Mireille Higinnen**, directrice territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse de Seine-Saint-Denis

Échanges avec **M. Michael Pavan**, directeur du centre éducatif fermé d'Épinay-sur-Seine, **Mme Yasmine Boutkhili**, responsable d'unité éducative et les professionnels présents sur le site

- Déjeuner de travail au Tribunal de grande instance de Bobigny

Entretien avec **Mme Emmanuelle Teyssandier-Igna**, vice-présidente en charge de la fonction de juge des enfants, magistrat coordonnateur du Tribunal pour enfants de Bobigny

### Déplacement à Lyon (lundi 21 septembre 2015)

- Visite de l'Établissement pénitentiaire pour mineurs de Meyzieu

Accueil par **M. Pierre Pibarot**, directeur du service éducatif de l'Établissement pénitentiaire pour mineurs du Rhône (SEPM)

Entretien avec **Mme Denise Drillien**, chef d'établissement

- Rencontre au Tribunal de grande instance de Lyon

Échanges avec **Mmes Laurence Bellon**, vice-présidente en charge de la fonction de juge des enfants, magistrat coordonnateur du tribunal pour enfants de Lyon et **Laurence Christophe**, vice-procureur, chef de section du parquet de mineurs

- Déjeuner de travail à la direction territoriale de la PJJ

Échanges avec **M. Michel Lorcy**, directeur territorial, **Mme Christine Lestrade**, directrice territoriale adjointe, **Mme Sabrina Safsaf**, directrice du STEMO de Lyon-Est, **Mme Rachida Ayouni**, responsable de l'unité éducative d'hébergement collectif de Collonges au Mont d'Or, de **M. Yvon Madiot**, directeur du STEMO de Bourg-en-Bresse et **M. Halim Moussi**, directeur du service territorial éducatif et d'insertion du Rhône.

---

### Déplacement à Marseille (mardi 22 septembre 2015)

Accueil par **M. Franck Arnal**, directeur interrégional adjoint et **M. Luc Charpentier**, directeur territorial

- Visite de l'Établissement pénitentiaire pour mineurs de la Valentine à Marseille

Rencontre avec **Mme Sophie Bondil**, directrice de l'établissement pénitentiaire et visite de l'établissement

Échanges avec **Mme Meriem Abdelli**, directrice du service éducatif de l'EPM, **M. Laurent Duhamel**, proviseur-adjoint, directeur de l'enseignement de l'EPM, **M. Stéphane Mathon**, chef de détention, **M. Eric Mathurin**, adjoint au chef de détention, **Mme Montegnies**, responsable d'unité éducative et **Mme Michèle Paquentin**, directrice territoriale de la PJJ des Bouches-du-Rhône

- Déjeuner au restaurant d'application de l'UEAJ des Chutes Lavie

Échanges avec **Mme Hélène Le Gall**, directrice du STEI, **Mme Sabrina Polly**, responsable d'unité éducative à l'UEAJ Classes passerelles, **Mme Nadia Dahamni**, responsable d'unité éducative à l'UEAJ école d'application et **Mme Claire Vignau**, de UEAJ Sylvestre

- Visite de l'UEMO Les Chutes Lavie

Échanges avec **Mme Patricia Irace**, responsable d'unité éducative, **M. Kevin Sautron**, éducateur et **M. Jean-Pierre Bigue**, éducateur

- Visite de l'UEHC Les Chutes Lavie

Échanges avec **Mme Vérane Isnard**, directrice, **Mme Lila-Lou Reynal**, directrice stagiaire, **Mme Zarah Zellat**, adjointe administrative, **Mme Adile Ourahou**, responsable d'unité, **M. Hichem Foukak**, éducateur, **M. Majid Khafif**, éducateur, **M. Fayçal Abdelmalek**, éducateur stagiaire, **Mme Cathy Glaneur**, éducatrice, **M. Rabah Kesri**, éducateur et **M. Alain Gomis**, éducateur



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES LORS DES AUDITIONS

### Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (ministère de la justice)

**Mme Catherine Sultan**, directrice

**M. Ludovic Fourcroy**, sous-directeur adjoint de la sous-direction du pilotage et de l'optimisation des moyens

### Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

**Mme Marie-Pierre Hourcade**, présidente

### Union nationale des syndicats autonomes - Protection judiciaire de la jeunesse (UNSA-SPJJ)

**Mme Catherine Berthé**, co-secrétaire générale

**M. Laurent Hervé**, co-secrétaire général

### Syndicat national des personnels de l'éducation et du social - Protection judiciaire de la jeunesse (SNPES-PJJ/FSU)

**M. Christophe Caron**, secrétaire national

**Mme Nathalie Caron**, membre du bureau national

### Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

**Mme Samia Darani**, conseillère technique, responsable du pôle Enfance, famille, jeunesse

**M. Jean-Pierre Rosenczeig**, président de la commission Enfance, jeunesse, famille de l'Uniopss

### Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE)

**Mme Fabienne Quiriau**, directrice générale

**Mme Audrey Pallez**, responsable du pôle justice des mineurs

### Citoyens et Justice

**Mme Angélique Sanchez**, conseillère technique