



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020 – MISSION « JUSTICE » -
PROGRAMME « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »**

Commission des lois

**Avis n° 146 (2019-2020), tome IX, de Josiane COSTES (RDSE – Cantal),
déposé le 21 novembre 2019**

Réunie le mercredi 27 novembre 2019, sous la présidence de **Philippe Bas**, président, la commission des lois a examiné le rapport pour avis de **Josiane Costes** sur les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2020 au **programme « Protection judiciaire de la jeunesse »**, au sein de la mission « Justice ».

Un budget d'adaptation aux enjeux à venir de la justice des mineurs

Le projet de loi de finances pour 2020 dote la protection judiciaire de la jeunesse (programme 182 de la mission « Justice ») d'un budget de 736,6 millions d'euros (hors pensions), en augmentation de 16,5 millions, soit 2,3 %, par rapport à la loi de finances initiale pour 2019.

Il est marqué par la mobilisation de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), pour préparer les réformes votées et à venir issues de la réforme territoriale de l'État, de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et surtout de la réforme de l'ordonnance de 1945 relative à la justice des mineurs, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} octobre 2020. L'un des objectifs premiers de cette réforme est la réduction des délais de jugement des mineurs, le premier jugement sur la culpabilité devant intervenir dans les trois mois. Pour mettre en œuvre cette mesure le projet de budget prévoit la création de 70 ETP permettant, grâce au redéploiement de 24 postes, la création de 94 postes d'éducateurs. Par ailleurs 5 emplois sont créés, également par redéploiement, pour favoriser la participation de la PJJ aux internats tremplin.

Hors Titre 2, le budget de la PJJ continue sa progression entamée il y a trois ans, avec une augmentation de 3 %, soit 10 millions d'euros. Cette augmentation se répartit entre le secteur associatif habilité (SAH), dont le rôle est croissant, et le service public.

Des interrogations sur les orientations retenues

Le renforcement du secteur ouvert dans le projet de budget doit cependant être replacé dans un contexte général de recours accru au secteur fermé.

La PJJ a en effet engagé un programme de création de 20 centres éducatifs fermés (CEF) d'ici 2022. Cinq de ces centres seront gérés par le service public et 15 par le secteur associatif. Le projet de budget reflète ce choix car, comme en 2019, il est prévu une aide à l'investissement de 2,25 millions d'euros pour le lancement de 5 nouveaux CEF en 2020.

Les centres éducatifs fermés sont critiqués par les syndicats de la PJJ comme l'antichambre de l'incarcération en raison des contraintes qu'ils font peser sur les mineurs et de leur caractère jugé excessivement disciplinaire. Saisie par la garde des sceaux, la Commission nationale consultative des droits de l'homme a formulé ces mêmes critiques dans son avis du 27 mars 2018.

Du strict point de vue budgétaire, les syndicats ont relevé que la dépense budgétaire annuelle moyenne d'un CEF telle qu'elle est présentée par le programme annuel est de 1 555 551 euros. Le budget de fonctionnement annuel des nouveaux CEF devrait donc s'élever à 31,11 millions une fois qu'ils auront tous été ouverts. Ces sommes, qui représentent un peu plus de 4 % du budget actuel de la PJJ, devront donc soit être ajoutées à son budget, soit être redéployées.

L'importance accordée aux CEF comme structures et au secteur associatif habilité comme opérateur ne doit pas aboutir à détourner la PJJ de sa vocation première, l'éducation et l'insertion des jeunes en danger en s'appuyant sur les compétences des éducateurs spécialisés et en milieu ouvert.

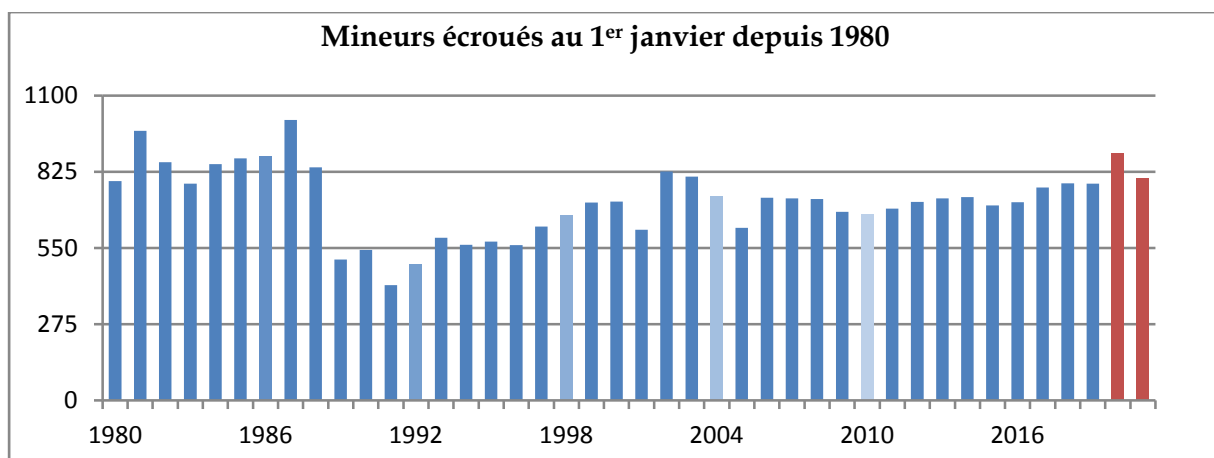
Malgré ces points de vigilance soulignés par la rapporteure, et sur sa proposition, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

Mieux prendre en charge les mineurs détenus

La partie thématique du rapport budgétaire est consacrée cette année à l'incarcération des mineurs. En juin dernier, un pic de 894 mineurs incarcérés a été atteint, renouant avec les chiffres de la fin des années 1980. Au total plus de 3 000 mineurs sont incarcérés chaque année.

La durée de détention des mineurs est extrêmement variable. En effet, les mineurs incarcérés sont, dans leur grande majorité (78 % au 1^{er} janvier 2019), des prévenus, pour la plupart du fait d'une violation de leur contrôle judiciaire. Ils sont détenus pour une période qui va de quatre jours à un mois. À l'autre extrême, des mineurs sous mandat de dépôt peuvent passer jusqu'à un an (s'ils ont moins de seize ans) ou deux ans (s'ils ont plus de seize ans) en détention.

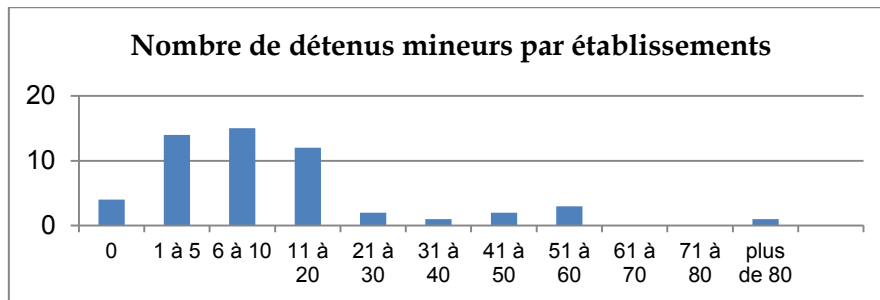
Près de 90 % des détenus ont plus de seize ans, ce qui conduit à souligner qu'un nombre inconnu de jeunes majeurs sont incarcérés à raison de faits commis lorsqu'ils étaient mineurs.





Les mineurs, qui ne peuvent être incarcérés qu'à partir de 13 ans, le sont dans deux types d'établissements : les quartiers pour mineurs des prisons pour adultes et, depuis un peu plus de quinze ans, dans les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, dite loi « Perben I ». Ces derniers ont été conçus pour offrir une réponse plus adaptée et plus éducative dans les cas où la détention a été décidée par le juge. Mais leur nombre est limité. Il en existe six en France, chacun ayant une capacité de 60 places. Ceci signifie que la majorité des mineurs détenus (63,7 % au 1^{er} octobre 2019) le sont dans les quartiers pour mineurs.

Ces quartiers sont répartis dans 51 maisons d'arrêt et centres pénitentiaires sur l'ensemble du territoire national. Au 1^{er} octobre 2019, 30 de ces quartiers comptaient moins de 11 détenus (dont 13, moins de 6) et 42, moins de 21 détenus.



Les 9 établissements comptant plus de vingt détenus sont les six établissements pour mineurs, le centre pénitentiaire d'Aix-Luynes et deux des trois maisons d'arrêt de la région parisienne : Villepinte et surtout Fleury-Mérogis qui comporte le plus important quartier pour mineurs de France avec plus de 80 détenus.

L'Île-de-France est la région qui compte le plus de mineurs incarcérés (174 au 1^{er} octobre ; alors que la direction interrégionale des services pénitentiaires de Marseille, second ressort le plus nombreux, en compte 121). À ceci s'ajoute le transfert de certains mineurs vers des établissements situés dans le ressort d'autres directions interrégionales comme Rouen, Laon, Liancourt, Reims ou encore Le Havre quand ceux de l'Île-de-France sont proches de la saturation.

Une catégorie de jeunes en particulier, les mineurs non accompagnés, est sur représentée en prison. Ils occupent un tiers des places pour mineurs de Fleury-Mérogis.

La situation de l'Île-de-France nécessite la création d'un nouvel établissement carcéral pour les mineurs. Interrogée par la rapporteure, Mme la garde des sceaux, a indiqué que l'établissement de Meaux-Chauconin, qui avait été initialement conçu comme un établissement pour mineurs sera simplement doté d'un nouveau quartier pour mineurs ce qui signifie que le taux d'encadrement sera moindre. C'est un choix décevant au regard des besoins des mineurs en termes d'accompagnement, d'éducation et d'aide à l'insertion.

La commission se félicite à l'inverse de l'annonce que le quartier pour mineur de Fleury-Mérogis, qui a dû déménager depuis 2016 dans un bâtiment pour majeurs, bénéficiera bien d'un bâtiment dédié même si tout reste à construire et que l'objectif d'une ouverture en 2021 semble ambitieux.

S'agissant de la prise en charge des mineurs incarcérés, la commission des lois considère que les efforts en termes d'éducation doivent être accentués, ce qui relève de l'Éducation nationale, et que la PJJ doit trouver pleinement sa place en milieu carcéral, notamment dans les établissements pour mineurs, afin d'assurer la continuité de la prise en charge des jeunes pour lesquels l'incarcération doit rester une mesure exceptionnelle.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-146-9/a19-146-9.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37