

DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

JUSTICE DES MINEURS



MINISTRE CHEF DE FILE
GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE

NOTE EXPLICATIVE

Les documents de politique transversale (DPT) constituent des annexes générales du projet de loi de finances de l'année au sens de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Ils sont prévus par l'article **128 de la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005**, complété successivement par l'article 169 de la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, par l'article 104 de la loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, par l'article 183 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre de finances pour 2009, par l'article 137 de la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, par l'article 7 de la loi n°2010-832 du 22 juillet 2010 de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009, par l'article 159 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et par l'article 160 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Dix-huit documents de politique transversale (DPT) sont annexés au projet de loi de finances pour 2015 et sont relatifs aux politiques suivantes : Action extérieure de l'État, Aménagement du territoire, Défense et sécurité nationale, Inclusion sociale, Justice des mineurs, Lutte contre le changement climatique, Outre-mer, Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, Politique de lutte contre les drogues et les toxicomanies, Politique du tourisme, Politique en faveur de la jeunesse, Politique française de l'immigration et de l'intégration, Politique française en faveur du développement, Politique immobilière de l'État, Prévention de la délinquance, Sécurité civile, Sécurité routière, Ville.

Chaque document de politique transversale comporte les éléments suivants :

■ Une **présentation stratégique de la politique transversale**. Cette partie du document expose les objectifs de la politique transversale et les moyens qui sont mis en œuvre pour les atteindre dans le cadre interministériel. Outre le rappel des programmes budgétaires qui concourent à la politique transversale, sont détaillés les **axes de la politique**, ses **objectifs**, les **indicateurs de performance** retenus et leurs valeurs associées. S'agissant des politiques transversales territorialisées (par exemple : Outre-mer, Ville), les indicateurs du document de politique transversale sont adaptés de façon à présenter les données relatives au territoire considéré.

■ Une **présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à la politique transversale** pour l'année à venir (PLF 2015), l'année en cours (LFI 2014) et l'année précédente (exécution 2013), y compris en matière de dépenses fiscales.

■ Une présentation de la manière dont chaque **programme budgétaire** participe, au travers de ses différents **dispositifs**, à la politique transversale.

■ Enfin, une table de correspondance des objectifs permet de se référer aux différents projets annuels de performances afin d'obtenir des compléments d'information (annexe 1). D'autres éléments utiles à l'information du Parlement peuvent être également présentés en annexe du document.

Sauf indication contraire, **les montants de crédits figurant dans les tableaux du présent document sont exprimés en euros**. Les crédits budgétaires sont présentés, selon l'article 8 de la LOLF, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

TABLE DES MATIÈRES

LA POLITIQUE TRNSVERSALE

Liste des programmes concourant à la politique transversale	7
Présentation stratégique de la politique transversale	8
Sauvegarder les intérêts des enfants en danger	11
Adapter la réponse pénale et travailler à la réinsertion sociale des mineurs délinquants	14
Optimiser les moyens dévolus à la justice des mineurs	19
Présentation des crédits et des programmes concourant à la politique transversale	30
Évaluation des crédits consacrés à la politique transversale	30
Présentation des programmes concourant à la politique transversale	31

ANNEXES

Table de correspondance des objectifs du DPT et des objectifs des PAP	53
Principales dispositions relatives à la justice des mineurs depuis 2002	54
Présentation de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse	59

LISTE DES PROGRAMMES CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Numéro et intitulé du programme		Responsable	Mission	(cf. page)
141	Enseignement scolaire public du second degré	Florence ROBINE <i>Directrice générale de l'enseignement scolaire</i>	Enseignement scolaire	31
166	Justice judiciaire	Jean-François BEYNEL <i>Directeur des services judiciaires</i>	Justice	32
107	Administration pénitentiaire	Isabelle GORCE <i>Directrice de l'administration pénitentiaire</i>	Justice	35
182	Protection judiciaire de la jeunesse	Catherine SULTAN <i>Directrice de la protection judiciaire de la jeunesse</i>	Justice	38
101	Accès au droit et à la justice	Eric LUCAS <i>Secrétaire général du ministère de la justice</i>	Justice	43
310	Conduite et pilotage de la politique de la justice	Eric LUCAS <i>Secrétaire général du ministère de la justice</i>	Justice	46
304	Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire	Sabine FOURCADE <i>Directrice générale de la cohésion sociale</i>	Solidarité, insertion et égalité des chances	47
176	Police nationale	Jean-Marc FALCONE <i>Directeur général de la police nationale</i>	Sécurités	48
152	Gendarmerie nationale	Général d'armée Denis FAVIER <i>Directeur général de la gendarmerie nationale</i>	Sécurités	50

PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE

PÉRIMÈTRE DE LA JUSTICE DES MINEURS

La justice des mineurs comprend l'activité des parties prenantes à la préparation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de justice dans les domaines de l'assistance éducative (volet civil) et de la délinquance juvénile (volet pénal).

En 2012, 360 486 mineurs concernés par 439 363 mesures ont vu les conditions de leur développement gravement compromises, du fait de situations de danger qu'ils ont eu à subir (2/3) ou de leur implication dans la commission d'infractions (1/3). Les acteurs de la justice des mineurs ont veillé à sauvegarder les intérêts des enfants en danger, et s'agissant des mineurs délinquants, à adapter la réponse pénale et à travailler à leur réinsertion sociale dans le contexte de réduction des dépenses publiques appelant en particulier à optimiser les moyens dévolus à cette politique publique. Il faut en outre rappeler que le traitement éducatif de la délinquance des mineurs s'inscrit dans le champ de la protection de l'enfance, qui doit être considérée comme une approche d'ensemble et coordonnée¹.

Politique publique transversale par excellence, la justice des mineurs répond non seulement à ses propres finalités, mais elle contribue également à la bonne exécution d'autres politiques publiques transversales. Elle constitue la dimension judiciaire des moyens consacrés par l'État aux politiques transversales de l'inclusion sociale, de la ville, de la prévention de la délinquance et de celles en faveur de la jeunesse, dont les objectifs sont tous étroitement liés.

La mise en œuvre de cette politique implique les différents services de l'État, les collectivités locales et le secteur privé. Les acteurs publics territoriaux et étatiques directement concernés sont les maires, les conseils généraux et les administrations centrales et déconcentrées des ministères en charge de la justice, de la sécurité, de la cohésion sociale, de la santé et de l'éducation nationale. Ils s'appuient, dans leurs actions, sur les très nombreux acteurs privés appartenant au tissu associatif².

Leurs obligations, responsabilités et compétences respectives sont clairement définies par des dispositions législatives et réglementaires. Inscrites notamment dans le code civil, le code général des collectivités territoriales, le code de procédure pénale et le code de l'action sociale et des familles, ces obligations découlent en grande partie -qu'elles s'en inspirent ou qu'elles en procèdent aux fins d'application- de normes de droit international dédiées à l'enfance.

LE PILOTAGE DE LA JUSTICE DES MINEURS

L'enfance en danger a été réformée par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007, qui vise à développer la prévention, à renforcer les mécanismes d'alerte et d'évaluation des risques de danger pour l'enfant et à améliorer et diversifier les modes d'intervention auprès des enfants afin de mieux répondre à leurs besoins.

Ces objectifs orientent désormais les actions conduites en matière de protection de l'enfance, dont « *le but est de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs* » (article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles).

¹ Circulaire d'orientation du 6 mai 2010 relative au rôle de l'institution judiciaire dans la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance.

² 1118 établissements et services habilités et contrôlés par le ministère de la justice, et gérés par plus de 500 associations (données juillet 2013).

La protection de l'enfance comprend la protection administrative et la protection judiciaire :

- la protection administrative est placée sous la responsabilité du président du conseil général qui en assure la mise en œuvre par le biais du service de l'aide sociale l'enfance (ASE) ;
- la protection judiciaire succède ou se substitue à la phase administrative, lorsque celle-ci n'a pas permis de résoudre les difficultés auxquelles est confronté l'enfant, lorsque la famille refuse ou se trouve dans l'impossibilité de collaborer avec le service de l'aide sociale à l'enfance, lorsque l'évaluation du danger présumé est impossible, ou enfin lorsque la gravité de la situation l'exige. Les décisions en matière de protection judiciaire relèvent de l'autorité judiciaire (parquet des mineurs, juge des enfants), et le financement des décisions rendues en la matière est une dépense obligatoire pour les conseils généraux, à l'exception des mesures d'investigation, qui sont financées par l'État.

Les départements consacrent chaque année une part prépondérante de leur budget à la protection de l'enfance, qu'elle soit administrative ou judiciaire³. Seule la protection judiciaire *stricto sensu* est concernée par ce DPT.

Les dispositions applicables à l'enfance délinquante, en vertu de l'ordonnance du 2 février 1945, ont été modifiées à de nombreuses reprises et dernièrement par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, qui fait de la lutte contre la délinquance des mineurs une de ses priorités :

- elle confie à de nouveaux acteurs des responsabilités en matière de prévention de la délinquance des majeurs comme des mineurs ;
- elle crée de nouveaux outils juridiques pour permettre d'apporter la réponse pénale la plus adaptée qui soit au cas particulier de chaque mineur.

A la différence des autres politiques publiques transversales, la justice des mineurs n'est pas adossée à un organisme interministériel qui en assurerait le pilotage. Le pilotage de la justice des mineurs se partage entre les acteurs du ministère de la justice que sont l'autorité judiciaire et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) :

- les magistrats du parquet, qui, conformément aux normes législatives et réglementaires qui régissent les droits civil et pénal, reçoivent les signalements, saisissent les juges des enfants, participent à la mise en place des cellules de recueil des informations préoccupantes, dirigent la police judiciaire, et exercent leur pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites dans les délais de prescription de l'action publique ;
- les magistrats du siège (juge des enfants, juge d'instruction spécialisé mineurs, juge de la détention et de la liberté, juge de proximité, tribunal pour enfants, chambre spécialisée de la cour d'appel, cour d'assises des mineurs, tribunal correctionnel des mineurs) dont le pouvoir décisionnel en matière civile et pénale est assorti d'une indépendance constitutionnellement garantie et s'impose en force de chose jugée ;
- la DPJJ, chargée, en vertu du décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice, de « l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre ». Sa mission de concertation des acteurs de la justice des mineurs vise à permettre une meilleure articulation des prises en charge civiles et pénales, et améliorer la complémentarité entre protection administrative et protection judiciaire de l'enfance⁴.

Enfin, d'autres personnels de l'État contribuent à la mise en œuvre de la justice des mineurs, aux fins d'exécution des directives et des mesures prescrites par l'autorité judiciaire :

- officiers et agents de police judiciaire ;
- éducateurs ;
- surveillants ;
- enseignants ;
- personnels de santé ;
- personnels des fonctions soutien⁵.

³ Les dépenses nettes d'aide sociale à l'enfance sont évaluées à 6,9 milliards d'euros en 2012 par la DREES. Source : Etudes et résultats n° 870, Les dépenses d'aide sociale départementale en 2012, DREES, février 2014.

⁴ Circulaire d'orientation du 6 mai 2010 relative au rôle de l'institution judiciaire dans la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance.

⁵ Pour celles des fonctions soutien dont les effets sur la justice des mineurs sont suffisamment directs pour pouvoir lui être rattachés.

RÉCAPITULATION DES AXES, SOUS-AXES ET OBJECTIFS DE PERFORMANCE**SAUVEGARDER LES INTÉRÊTS DES ENFANTS EN DANGER**

OBJECTIF n° 1 : Améliorer le repérage des enfants en danger ou en risque de danger

OBJECTIF n° 2 : Contribuer à la protection de l'enfance en danger

ADAPTER LA RÉPONSE PÉNALE ET TRAVAILLER À LA RÉINSERTION SOCIALE DES MINEURS DÉLINQUANTS

OBJECTIF n° 3 : Amplifier et diversifier la réponse pénale

OBJECTIF n° 4 : Optimiser la prise en charge des mineurs délinquants

OPTIMISER LES MOYENS DÉVOLUS À LA JUSTICE DES MINEURS

OBJECTIF n° 5 : Améliorer la qualité et l'efficacité de la justice

OBJECTIF n° 6 : Optimiser l'emploi des moyens humains, financiers et matériels

SAUVEGARDER LES INTÉRÊTS DES ENFANTS EN DANGER

La circulaire d'orientation du 6 mai 2010, relative au rôle de l'institution judiciaire dans la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance, développe les modalités de concertation des acteurs de la justice des mineurs en protection de l'enfance.

L'institution judiciaire contribue à la définition et à la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance :

- en participant à la concertation et au suivi des schémas d'organisation sociale et médico-sociale qui s'effectuent au sein des observatoires départementaux de protection de l'enfance prévus par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ;
- en contribuant, par le biais de l'élaboration et du suivi des protocoles multi-partenariaux prévus par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, à la mise en œuvre des cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP) ;
- en élaborant, par la politique d'habilitation, une commande publique coordonnée avec les conseils généraux ;
- et en concevant une politique d'audit mise en œuvre par la DPJJ.

Les départements ont le monopole de l'intervention au cours de la phase de protection administrative de l'enfance conduite en accord avec les familles. La protection judiciaire de l'enfance dont le financement, hors investigation, revient aux départements, est quant à elle, depuis la loi du 5 mars 2007, renforcée dans ses spécificités au regard de la protection administrative de nature contractuelle : l'intervention de la Justice est ainsi fondée lorsque, pour faire cesser le danger encouru par l'enfant, il est envisagé de porter temporairement atteinte à l'exercice de l'autorité parentale.

Au 31 décembre 2012, 73,5 % des mineurs protégés⁶ l'ont été sur le fondement d'une décision judiciaire. 75 % des mesures d'accueil (placements en établissement ou en famille d'accueil) et 2/3 des mesures de milieu ouvert (AED et AEMO) concernant des mineurs étaient des décisions judiciaires. En outre, la part d'enfants confiés à l'ASE au titre d'une mesure judiciaire augmente de 3 % en 2012 par rapport à 2011, tandis que le nombre d'enfants confiés à l'ASE à la suite de mesures administratives marque un faible recul de 2 % par rapport à 2011. Ces chiffres montrent la place encore importante de la justice civile dans la protection des mineurs, par rapport à la protection administrative⁷.

Pour tenter de mesurer les effets de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, le neuvième rapport annuel au Gouvernement et Parlement de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED) de mai 2014 présente l'évolution de la répartition des mesures en protection de l'enfance entre décisions administratives et décisions judiciaires jusqu'à l'année 2011. Concernant les mineurs, après une légère diminution observée entre 2006 et 2009, la part des décisions judiciaires reste stable, autour de 79 %. La mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, qui a redéfini les critères de saisine de l'autorité judiciaire en réaffirmant le principe de la subsidiarité de l'action judiciaire au regard de la protection administrative, ne se traduit pas par une forte baisse du poids des mesures judiciaires par rapport aux mesures administratives. Cependant, il est à souligner que le recours aux actions éducatives à domicile (mesures administratives en milieu ouvert) est en nette croissance depuis 2008, avec 14 % de bénéficiaires supplémentaires⁸.

La sauvegarde des intérêts de l'enfant en danger nécessite d'être en capacité de recueillir efficacement les informations préoccupantes adressées aux cellules départementales ainsi que les signalements envoyés aux parquets et de les traiter rapidement, afin de repérer au plus tôt les situations de danger ou de risque de danger.

⁶ Confiés (placés) et bénéficiant d'une mesure d'aide éducative en milieu ouvert.

⁷ Etudes et Résultats n° 858, *Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2012*, DREES, novembre 2013.

⁸ Etudes et Résultats n° 858, *Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2012*, DREES, novembre 2013.

Elle suppose des investigations performantes et approfondies, afin de contribuer à la qualité des décisions administratives et judiciaires permettant de lutter au mieux contre ces dangers.

Enfin, pour tendre vers plus de qualité dans la prise en charge de l'enfance en danger, l'État accompagne les départements dans la mise en place de l'évaluation des structures, par la conduite d'audits conjoints.

OBJECTIFS CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

OBJECTIF n° 1 : Améliorer le repérage des enfants en danger ou en risque de danger

■ Programme 304 : Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire (libellé modifié)

L'objectif vise à développer le dispositif national d'alerte sur les situations de danger ou de risque de danger (SNATED) auxquelles peuvent être exposés les enfants. Ce dispositif vise également à conseiller et orienter les professionnels et toute personne confrontée à de telles situations. L'intitulé de cet objectif a été modifié afin que le document soit en cohérence avec la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance qui n'emploie plus le terme de maltraitance mais ceux, plus larges, de danger et de risque de danger de l'enfant.

INDICATEUR 1.1 : Taux d'appels traités par le dispositif d'accueil téléphonique, de suivi et de traitement des situations de maltraitance envers les enfants (SNATED) et suites données par les Conseils généraux [Programme 304]

(du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Taux d'appels décrochés par le SNATED (pour 100 appels reçus)	%	57	59,6	60	59	65	70
Taux d'appels traités par un écoutant du SNATED (pour 100 appels décrochés par le pré-accueil)	%	5,6	6,7	6	8,6	9	10
Taux d'appels transmis aux conseils généraux (pour 100 appels traités)	%	37,5	38,8	35	40,5	40	40
Taux d'appels transmis aux conseils généraux ayant donné lieu à une décision de protection de l'enfance (pour 100 appels transmis)	%	82,4	89,7	80	80	80	80

Précisions méthodologiques

Source des données : DGCS, Groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED). Enquête annuelle sur échantillon représentatif. Le pourcentage est calculé au 31 décembre de l'année de référence, sauf pour l'année en cours (actualisation au 15 juillet 2014).

Mode de calcul :

1er sous-indicateur : Nombre d'appels téléphoniques décrochés par le SNATED / nombre d'appels reçus par le SNATED.

2e sous-indicateur : Nombre d'appels traités par un écoutant du SNATED / nombre d'appels décrochés par le pré-accueil du SNATED.

3e sous-indicateur : Nombre d'appels transmis aux conseils généraux / nombre d'appels traités par un écoutant.

4e sous-indicateur : Nombre d'appels transmis aux conseils généraux ayant donné lieu à une décision de protection de l'enfance / Nombre d'appels transmis par le SNATED aux conseils généraux.

Cet indicateur vise à apprécier la qualité de l'écoute téléphonique des appels décrochés par le service de pré-accueil et celle des appels traités par la plateforme d'écoute. Un écoutant doit distinguer les appels qui nécessitent une aide immédiate (conseils et orientation) et les appels qui nécessitent une transmission à la cellule départementale du département concerné, pour évaluation.

Le 4^{ème} sous-indicateur vise à mesurer la réponse aux appels téléphoniques transmis par le SNATED aux conseils généraux et ayant donné lieu à une décision de protection de l'enfance. A cet égard, il vise à apprécier la qualité de l'écoute téléphonique des appels traités sachant qu'un écoutant doit distinguer les appels qui nécessitent une évaluation par les travailleurs sociaux et éventuellement une mesure de protection de l'enfance. Après réception d'un compte rendu d'appel téléphonique (CRAT), les conseils généraux doivent accuser réception et indiquer les suites qu'ils y ont apportées, le cas échéant, les mesures administratives et judiciaires mises en œuvre avant réception du CRAT et après sa réception. La qualité de l'accueil téléphonique et sa pertinence dans le dispositif de protection de l'enfance peut être mesurée.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

Le premier sous-indicateur (*taux d'appels décrochés par le SNATED pour 100 appels reçus*) traduit la performance du SNATED. L'amélioration de l'efficacité du SNATED constitue un objectif partagé entre l'Etat et le GIPED et répond aux observations de la Cour des Comptes dans son rapport public de 2014. La valeur cible pour 2017 est ainsi fixée à la hausse (70 % contre 60 % en 2014).

Le deuxième sous-indicateur (*taux d'appels traités par un écoutant du SNATED pour 100 appels décrochés par le pré-accueilli*) dépend de la nature des appels décrochés. Certains appels décrochés ne sont en effet pas en lien direct avec l'objet du service et ne sont donc pas traités par les écoutants. Les résultats atteints ne dépendent donc pas uniquement de la performance du personnel du SNATED. La cible est stabilisée en 2014 et en 2015.

Les sous-indicateurs 3 et 4 permettent de mesurer la proportion d'appels reçus par le SNATED qui peuvent potentiellement donner lieu à une action des conseils généraux au titre de leur compétence en matière de protection de l'enfance. Les valeurs cibles sont stabilisées à 80 %.

OBJECTIF n° 2 : Contribuer à la protection de l'enfance en danger

Programme 182 : Protection judiciaire de la jeunesse

INDICATEUR 2.1 : Taux de réalisation d'audits des établissements et services conjoints [Programme 182]

(du point de vue de l'usager)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Rapport entre le nombre d'audits réalisés conjointement avec les Conseils généraux et le nombre d'établissements et services prenant en charge des mineurs en danger devant être audités dans l'année	%	23	20	30	21	25	33

Précisions méthodologiques

Source des données : enquête annuelle menée auprès des 9 Directions interrégionales (DIR) chargées des contrôles et des audits des établissements et services habilités justice.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

Le sous-indicateur concerne les établissements et services du secteur associatif, qui sont habilités par la justice à prendre en charge les mineurs en danger (hors investigation). En pratique, il s'agit le plus souvent d'établissements bénéficiant d'une autorisation conjointe (au pénal et au civil) et qui sont financés conjointement avec les conseils généraux. Sont considérés comme audit conjoint (PJJ/CG), les audits pour lesquels le conseil général est associé à sa mise en œuvre, de la détermination de l'établissement ou service à la validation du plan d'action résultant des préconisations. La PJJ se fixe comme objectif de réaliser le tiers de ces audits conjointement avec les services des conseils généraux. La cible est donc à terme de 33 % par an.

La prévision 2014 se fonde sur les programmes d'audits établis par les directions interrégionales de la PJJ.

L'audit conjoint est désormais repéré et reconnu comme un outil de définition d'une politique coopération entre les acteurs de la protection de l'enfance. L'amélioration du taux de réalisation passe par la poursuite et le renforcement des partenariats avec les conseils généraux, à travers notamment des formations conjointes mises en œuvre par la DPJJ.

ADAPTER LA RÉPONSE PÉNALE ET TRAVAILLER À LA RÉINSERTION SOCIALE DES MINEURS DÉLINQUANTS

L'adaptation de la réponse pénale se manifeste au travers de l'activité des juridictions spécialisées à laquelle participe, sous la direction de celles-ci, la police judiciaire. Le traitement de la délinquance des mineurs s'inscrit, à cet égard, dans le respect du principe d'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en raison de leur âge, et en tenant compte de la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, selon des procédures appropriées⁹.

De 2002 à 2011, le nombre d'affaires poursuivables mettant en cause des mineurs a augmenté au même rythme que celui concernant des majeurs (un peu moins de 4 %) et la réponse pénale sur cette période aux actes de délinquance commis par ces deux populations révèle :

- un recours plus systématique aux alternatives aux poursuites s'agissant des mineurs ;
- une tendance à moins de poursuites et de classements sans suite, pour les mineurs que pour les majeurs.

La réinsertion sociale des mineurs délinquants implique pour sa part une prise en charge cohérente et adaptée, dans les délais prescrits, compte tenu du contexte socio-judiciaire territorial, eu égard aux partenariats conclus et aux mesures éducatives mises en œuvre, en vue de leur apporter le minimum de formation requis, de les responsabiliser, et de les mettre en mesure d'intégrer la portée de leurs actes ainsi que la nécessité de répondre au besoin de justice et de réparation, tant envers la victime qu'envers la société. Ces préoccupations sont celles de la PJJ et des acteurs qui travaillent en lien avec elle à l'exécution des mesures ordonnées par les magistrats.

Les publics cibles de cette politique transversale font depuis 2012 l'objet d'une attention renforcée dans les politiques interministérielles d'inclusion sociale, en particulier celles tournées vers la jeunesse. Ils sont notamment prioritaires aux côtés d'autres publics fragiles dans les dispositifs d'accompagnement social et d'accès au droit commun.

La réponse pénale doit être diversifiée afin de s'adapter aux caractéristiques de la délinquance. L'évolution du taux d'alternatives aux poursuites rend compte de la réalisation de cet objectif.

L'exigence de justice manifestée par nos concitoyens conduit le ministère de la justice à accroître l'effectivité des décisions pénales, en améliorant les taux et délais d'exécution des peines prononcées par les juridictions. Afin de rendre compte d'une manière encore plus précise de l'amélioration de l'exécution des décisions pénales, il apparaît nécessaire d'afficher la distinction entre l'exécution des jugements contradictoires (lorsque le prévenu est présent ou représenté par son avocat) et des jugements contradictoires à signifier (lorsque le prévenu est absent à l'audience et non représenté).

⁹ Principe fondamental reconnu par les lois de la République, dégagé par le Conseil constitutionnel, décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, saisi sur la constitutionnalité de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ).

OBJECTIFS CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

OBJECTIF n° 3 : Amplifier et diversifier la réponse pénale

Programme 166 : Justice judiciaire

INDICATEUR 3.1 : Taux d'alternatives aux poursuites (TGI) [Programme 166]

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Avec les mesures de rappel à la loi	%	43,6	43,9	46,0	44.2	44.5	45.5
Hors mesures de rappel à la loi	%	25,5	24,8	26,5	25.5	26.0	28.0
Justice des mineurs (y compris les mesures de rappel à la loi)	%	55,5	60,1	61,5	61.0	61.5	63.0

Précisions méthodologiquesSource des données : Cadres du parquet.

Mode de calcul : Le taux d'alternatives aux poursuites permet de mesurer la part des affaires faisant l'objet d'une mesure alternative, c'est à dire correctement exécutée et validée auprès du parquet, ou d'une composition pénale dans l'ensemble des affaires poursuivables.

Le taux d'alternatives aux poursuites, hors mesures de rappel à la loi, permet de mesurer la part des affaires faisant l'objet d'une mesure alternative réussie ou d'une composition pénale en excluant les affaires ayant fait l'objet d'un rappel à la loi.

La mesure de l'indicateur est annuelle : une mesure provisoire en avril n+1 et une mesure définitive en juin n+1.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

Le taux varie depuis quelques années entre 43 % et 45 %, et marque un léger tassement de la politique de diversification de la réponse : même si le taux est très légèrement supérieur, il progresse beaucoup moins vite. On peut y voir notamment le souci des parquets de plus prendre en considération le coût des procédures pour des affaires dont la gravité des faits est faible, et donc à classer sans suite certaines d'entre elles pour inopportunité des poursuites.

Les chefs de juridiction, dans leurs contributions aux dialogues de gestion annuels, mettent d'ailleurs en avant à la fois leur volonté d'utiliser le panel le plus large possible de mesures alternatives autres que les rappels à la loi et leur coût en frais de justice (médiation, partenariat avec des associations pour des stages de sensibilisation, réparation du préjudice, injonction de soins thérapeutiques, orientation vers une structure sanitaire, sollicitation des délégués du procureur pour donner un aspect plus solennel aux rappels à la loi...) comme en effectif de fonctionnaires et de magistrats du parquet (mise en place des stages, suivi) dans une période où les ressources sont contraintes.

La trajectoire 2013/2015 est légèrement revue, avec des taux plus importants pour 2013 et 2014, mais il semble, au vu des développements précédents, plus réaliste de fixer la cible 2017 à 45,5 %.

A l'inverse, pour les mineurs, le recours accru aux alternatives en 2012, qui dépasse la cible fixée pour 2015, oblige à modifier légèrement la trajectoire et la cible, afin de tenir compte d'un réalisé assez nettement au-delà de la cible 2015 antérieure (60 %).

Toutefois, l'instabilité actuelle des données pénales incite à rester prudent sur l'évolution future.

Enfin, si l'on sait que les alternatives restent les mesures prioritaires concernant les mineurs, atteindre des taux nettement plus élevés poserait question quant à la juste place des mesures répressives à l'encontre des mineurs.

Ainsi la cible 2017 est-elle portée à 63 %.

OBJECTIF n° 4 : Optimiser la prise en charge des mineurs délinquants
Programme 182 : Protection judiciaire de la jeunesse
INDICATEUR 4.1 : Délais de prise en charge (imputables aux services du secteur public et du secteur associatif habilité) [Programme 182]

(du point de vue de l'usager)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Mesures de milieu ouvert et MJIE	jours	11	11	9	10	9	<9
Mesures de milieu ouvert et MJIE pénales soumises au délai à 5 jours (ord. 45, art.12-3°)	jours	SO	SO	SO	7	5	<5

Précisions méthodologiques
Mode de calcul :

- Sous-indicateur 1 : nombre moyen de jours entre la date de réception de la décision au service (date d'arrivée du courrier au service) et la prise en charge effective par le service (désignation d'un éducateur référent).
- Sous-indicateur 2 (pour les mesures soumises à l'article 12-3 de l'ordonnance de 45) : nombre moyen de jours entre la date de remise de convocation par le greffe et la prise en charge effective de la mesure (premier entretien ou désignation d'un référent au service PJJ en cas de non présentation du mineur).

Le sous-indicateur 2 mesure la capacité des services judiciaires et du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse à mettre en œuvre la réforme de l'article 12-3 relative au délai à cinq jours. En effet, le point de départ du délai est le jour de la remise de convocation au jeune par le greffe le jour de l'audience. Le mode de calcul du délai tient compte également des situations où le jeune n'honore pas la ou les convocations en ne se présentant pas au service éducatif. Les analyses et commentaires préciseront les délais imputables à la juridiction ou aux services de la protection judiciaire de la jeunesse. Les prévisions 2014 sont établies sur les premiers résultats mesurés (3,6 jours pour le délai tribunal et 3,5 jours pour le délai PJJ).

Source des données : GAME 2010 et IMAGES 7

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

L'indicateur 1.1 mesure la réactivité des services de la PJJ dans la mise en œuvre des décisions judiciaires. L'objectif concerne les délais strictement imputables aux services de la PJJ et ne tient pas compte du délai de transmission de la mesure au service éducatif par la juridiction. Cet indicateur recouvre non seulement les délais des services du secteur public mais aussi ceux du secteur associatif.

- Le sous-indicateur 1 est relatif à l'ensemble des mesures de milieu ouvert et d'investigation. La cible est établie en tenant compte de la réforme de l'article 12-3.

- Le sous-indicateur 2 est relatif à l'ensemble des mesures de milieu ouvert et d'investigation prises dans un cadre pénal et soumises à l'article 12-3 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative aux mineurs délinquants. L'objectif de cette nouvelle disposition législative est de renforcer la célérité et la qualité de l'action d'éducation menée suite au prononcé d'une décision de justice. Depuis le 1^{er} janvier 2014, les services éducatifs ont vocation à recevoir et à prendre en charge le jeune et sa famille dans un délai de 5 jours à compter de la délivrance par le greffe d'une convocation au mineur et à sa famille. La cible est donc inférieure ou égale à 5 jours.

La maîtrise des délais est liée au nombre de jeunes suivis par éducateur en milieu ouvert. L'objectif de 25 jeunes suivis par éducateur est recherché. Il s'agit d'un point d'équilibre permettant d'assurer la qualité des prises en charge et l'optimisation des moyens.

INDICATEUR 4.2 : Taux d'inscription des mineurs pris en charge dans un dispositif d'insertion sociale et professionnelle ou de formation [Programme 182]

(du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Nombre de jeunes (hors investigation, TIG et réparations) inscrits dans un dispositif d'insertion sociale et professionnelle ou de formation / nombre total de jeunes pris en charge	%	NC	NC	92	90	90	90

Précisions méthodologiques

Mode de calcul : ratio entre le nombre de mineurs pris en charge par les services du secteur public de la PJJ, en milieu ouvert et en hébergement, et inscrits dans un dispositif d'insertion de la PJJ ou de formation de droit commun (Éducation nationale, formation professionnelle, formations proposées par les missions locales...) et le nombre total de jeunes pris en charge par ces services et établissements.

Source des données : Les *items* relatifs à l'alimentation des données servant à la construction de l'indicateur vont être intégrés dans le logiciel GAME 2010 qui permettra la gestion et le suivi des mesures éducatives. Après la formation aux nouveaux modes de saisie, la DPJJ sera en mesure d'assurer un suivi chiffré de cet indicateur.

Source des données : GAME 2010

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

La PJJ a pour objectif que les actions d'éducation qu'elle conduit permettent à chaque jeune qui lui est confié une inscription dans les dispositifs de droit commun. L'indicateur mesure la performance de la PJJ dans ce domaine. La DPJJ a utilisé jusqu'à présent des données issues d'une estimation faite par l'Inspection des services dans un rapport de 2007, d'évaluation sur les activités de jour et d'insertion. Ces chiffres étaient avant tout indicatifs et ne permettaient pas de fixer une cible et de la mesurer efficacement.

La cible, à terme, du sous indicateur doit se rapprocher des 100%.

Dans le prolongement de sa note d'orientation qui sera publiée en septembre 2014, la DPJJ fait des activités de jour et des actions d'insertion, un axe majeur de sa politique éducative auprès des jeunes. Pour renforcer la performance de ces dispositifs, elle confortera l'opérationnalité des partenariats avec les dispositifs de droit commun au service des besoins des jeunes en améliorant les modalités de réciprocité avec les dispositifs de droit commun (Éducation nationale et missions locales). Dans le cadre des orientations sur « le milieu ouvert-socle », elle réaffirmera la place de l'activité comme modalité d'accompagnement en milieu ouvert pour tout mineur et celle du dispositif « accueil-accompagnement » pour les jeunes inactifs et confortera le milieu ouvert comme pilote du parcours d'insertion du jeune. Enfin, puisque la DPJJ a gardé sa compétence pour préparer les jeunes les plus éloignés des dispositifs de formation professionnelle à leur insertion, elle veillera à la construction de passerelles avec les missions locales et les dispositifs portés par les Régions. Elle recherchera à expliciter aux Conseils Régionaux le rôle préparatoire, de « sas » proposé par les UEAJ et des relais adaptés qu'il s'agit d'étroitement tisser avec les dispositifs de formation professionnelle du territoire. Une présence institutionnelle dans les instances de gouvernance régionales en matière de politiques d'emploi et de formation (Centre des Relations avec les Entreprises et de la FORMation Permanente) sera systématiquement visée, tout comme un conventionnement spécifique.

INDICATEUR 4.3 : Part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi [Programme 182]

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Rapport entre le nombre de jeunes qui dans l'année qui suit la sortie de la mesure n'ont ni récidivé, ni réitéré et le total des jeunes pris en charge dans les services de la PJJ au pénal sortis en N-1	%	86	NC	85	85	85	85

Précisions méthodologiques

Mode de calcul :

L'indicateur se calcule pour une population de référence sous la forme d'un ratio dont le numérateur et le dénominateur sont définis ci-dessous :

- Population de référence pour l'année N : tous les jeunes ayant bénéficié d'une prise en charge pénale, pré-sentencielle ou définitive, suivie par la DPJJ (secteurs public et associatif), qui s'est terminée dans le courant de l'année précédente (N-2) alors qu'ils étaient âgés de moins de 17 ans.
- Numérateur : nombre de mineurs appartenant à la population de référence qui n'ont ni récidivé, ni réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites ou d'une mesure alternative aux poursuites dans les 365 jours qui suivent la fin de la dernière prise en charge.
- Dénominateur : effectif total de la population de référence.

Il est nécessaire d'attendre plus d'un an pour calculer cet indicateur. En effet, certaines réitérations peuvent apparaître avec un décalage dans le temps et être saisies postérieurement dans les outils de suivi. Le résultat présenté pour l'année N correspond au panel des mineurs dont la mesure s'est terminée au cours de l'année N-2.

Les travaux de mise à jour du panel à partir de Cassiopée sont en cours et ne permettront de disposer à nouveau de données qu'à partir de fin 2015.

Sources des données : Le panel des mineurs suivi en justice qui exploite les données des fichiers issus des applications informatiques utilisées par les tribunaux pour enfants (échantillon au 1/24^{ème}). L'indicateur est tributaire des limites intrinsèques de cette source. Les mineurs « sortent » du panel à leur majorité. En conséquence, le délai d'un an « d'observation » après la fin de la dernière mesure exercée par la PJJ impose de réduire dans le panel l'observation aux jeunes qui ne dépassent pas 17 ans à cette date.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

La prévention de la récidive et de la réitération est un des objectifs majeurs que s'est fixés la DPJJ et imprègne toute son action. Elle passe par des pratiques s'appuyant sur le milieu ouvert garant de la cohérence de l'intervention éducative et de la continuité des parcours des jeunes. L'objectif est d'assurer une capacité de diversification et d'adaptation de la réponse éducative à la problématique singulière de chaque jeune, tant pendant sa prise en charge qu'en sortie de dispositif. L'action de la PJJ repose également sur le renforcement des partenariats ou des relations avec les acteurs de la protection de l'enfance : Conseil général, tissu associatif et service judiciaire au premier chef. Enfin, un effort particulier sera fait en matière de gouvernance institutionnelle : parachèvement de la clarification des cadres hiérarchiques et fonctionnels, poursuite d'un management porteur de sens et centré sur la mise en œuvre de la continuité des parcours des jeunes.

OPTIMISER LES MOYENS DÉVOLUS À LA JUSTICE DES MINEURS

L'optimisation des moyens dévolus à la justice des mineurs concerne les moyens humains affectés à la chaîne décisionnelle, tant civile que pénale, qui permettent de traiter les procédures dans les délais et la qualité attendus. Elle concerne également les moyens financiers, matériels et immobiliers offrant un soutien et un cadre propices à l'accueil des mineurs, conformément aux normes d'occupation définies.

Enfin, les modalités d'exécution des mesures doivent pouvoir être comparées entre elles sur la base de coûts fournissant de réelles opportunités de prévision, de pilotage et d'orientation de l'offre de prise en charge, tant publique que privée.

OBJECTIFS CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

OBJECTIF n° 5 : Améliorer la qualité et l'efficacité de la justice

Programme 166 : Justice judiciaire

INDICATEUR 5.1 : Délai moyen de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes [Programme 166]

(du point de vue de l'usager)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Cour de Cassation	Mois	15,1	15,2	15,5	15,3	15,3	15,3
Cours d'appel	Mois	12,6	12,6	11,4	12,5	12,3	12,0
Tribunaux de grande instance	Mois	10,5	10,5	7,1	10,4	10,3	10,0
TGI : juge des enfants (assistance éducative)	Mois	2,6	ND	2,3	2,3	2,2	2,0
Tribunaux d'instance (dont justice de proximité)	Mois	6,6	6,4	5,8	5,8	6,2	5,8
Conseils de prud'hommes	Mois	13,1	13,7	12,7	13,5	13,3	13,0
Tribunaux de commerce	Mois	8,1	8,8	6,6	8,6	8,4	8,0

Précisions méthodologiques

Source des données : Pour la Cour de cassation les données sont issues du service informatique interne de la Cour, pour les autres juridictions, du répertoire général civil.

Mode de calcul : Le délai de traitement correspond à la durée, en nombre de mois, des affaires entre la date de la saisine de la juridiction et la date de la décision la dessaisissant. Pour le PAP 2015, l'indicateur ne tient plus compte des procédures courtes que sont les référés et les procédures d'urgence. Les chiffres des années antérieures ont été recalculés en conséquence.

Pour la Cour de cassation, il s'agit du calcul du délai moyen entre la date d'enregistrement et la date de décision mettant fin à l'instance, pour toutes les décisions rendues dans l'année, n'ayant pas fait l'objet d'un retrait du rôle.

Pour les autres juridictions, cet indicateur mesure la moyenne des délais de traitement de toutes les affaires terminées dans l'année, en ne tenant pas compte des procédures courtes (référés, ordonnances sur requêtes, activités civile du juge des libertés et de la détention) par décision au fond ou non. Le délai de traitement correspond à la durée, en nombre de mois, des affaires entre la date de la saisine de la juridiction et la date de la décision la dessaisissant.

La mesure de l'indicateur est annuelle : une mesure évaluative concernant les cours d'appel, tribunaux de grande instance, conseils des prud'hommes et tribunaux de commerce, est faite en février n+1, une mesure provisoire en avril n+1 et une mesure définitive en juin n+1.

Pour les tribunaux d'instance, les données provisoires sont disponibles en mai n+1 et les définitives vers fin juillet n+1.

Pour le juge des enfants, il n'y a pas de mesure évaluative en février n+1, les données provisoires sont disponibles en mai n+1 et les définitives vers fin juillet n+1.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

La maîtrise des délais de jugement constitue la préoccupation majeure des juridictions judiciaires en matière civile. Ces délais doivent pouvoir être réduits sans nuire à la qualité des décisions rendues et présenter une réelle homogénéité autour de la moyenne nationale afin de garantir au justiciable une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

L'évolution de la durée moyenne des affaires terminées doit s'interpréter en parallèle avec l'évolution du stock (en âge et en volume). Une durée moyenne en baisse alors que le stock augmente pourrait signifier que la juridiction s'attache à évacuer les affaires simples au détriment des affaires complexes. Inversement, une hausse de la durée (pendant un an ou deux) alors que le stock diminue peut signifier que la juridiction assainit la situation en terminant des affaires anciennes.

1/ Pour la Cour de cassation :

L'évolution comparée du stock des affaires en cours avec le nombre des affaires nouvelles met en exergue une gestion des dossiers à « flux tendu », tous les dossiers en état sont ainsi attribués aux conseillers rapporteurs dont la productivité est appréciée.

La réalisation 2013 consacre les efforts continus destinés à parachever la dématérialisation des procédures en matière civile.

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, entrée en vigueur depuis le ^{1er} janvier 2010, continue à produire ses effets sur la durée des procédures. Le nombre de questions prioritaires en provenance des juridictions du fond et de questions incidentes enregistrées en 2013 est de 151, ce qui constitue néanmoins une baisse importante par rapport aux années 2011(195) ou 2012 (188).

2/ Concernant les cours d'appel :

La situation des cours d'appel n'est pas la plus délicate. Les contentieux liés à la crise économique ont entraîné une hausse des appels sur des affaires souvent plus complexes et à forts enjeux économiques, sociaux et politiques (liquidations d'entreprises, plans de licenciements collectifs, surendettement des particulier). Ainsi, depuis 2008 les affaires nouvelles sont supérieures à 230 000 affaires (245 000 en 2010 et 2013) contre 215 000 à 220 000 avant 2008.

Bien qu'ayant toujours maintenu un niveau élevé de traitement (autour des 235 000 affaires terminées), les cours ne peuvent traiter tous les flux entrants. Le droit social cristallise à lui seul l'essentiel des problèmes de traitement. Ce contentieux en forte augmentation, reste difficile à traiter de manière efficace, en raison du phénomène des séries en matière de licenciement, qui doivent être traitées en bloc et pénalisent de ce fait les juridictions dans leur gestion du stock. Ainsi la plupart des chambres sociales affichent-elles une hausse du délai de traitement de leurs affaires (15,8 mois pour 15,2 mois en 2012) et des stocks en hausse et plus âgés (11,2 mois pour 10,4 mois). On rappellera pour illustrer cette difficulté que si le droit social représente 27 % des affaires traitées, il compte pour 40 % dans les affaires en stock.

Dans ce contexte perturbé, le délai affiché en 2013 de 12,6 mois pour l'ensemble des cours d'appel (comme en 2012) reste un délai raisonnable.

Le niveau de traitement ne semble pas pouvoir être augmenté rapidement de manière significative et le niveau des affaires nouvelles reste élevé sous des effets « crise économique » encore réels, sachant que les juridictions ont déjà beaucoup modifié leurs organisations et recouru aux nouvelles technologies pour essayer de gagner en productivité.

Seule une baisse des affaires nouvelles permettrait aux juridictions de traiter leur stock important d'affaires dans les chambres sociales et ensuite de repartir sur une dynamique plus saine, mais cette baisse souhaitée sera difficile à atteindre, c'est pourquoi une trajectoire prudente est proposée avec une cible 2017 à 12,0 mois. La direction des services judiciaires, dans la mesure de ses moyens, signe des contrats d'objectifs avec les cours les plus en difficulté.

3/ Pour les tribunaux de grande instance :

Globalement le délai moyen de traitement, référés y compris, des tribunaux de grande instance est stable sur les dix dernières années, autour de 7,0 mois. Il en va différemment si l'on regarde le délai hors procédures courtes qui augmente de façon constante et significative depuis 2008 (début de la crise économique), passant de 9,0 mois à 10,5 mois fin 2013.

Cela indique bien que les contentieux les plus lourds constituant le « cœur d'activité » de ces tribunaux, sont de plus en plus difficiles à traiter de façon satisfaisante, pour des raisons déjà largement évoquées :

- le poids de plus en plus important des contentieux à délai contraint qui est la cause du tassement du délai global (le contentieux concernant les hospitalisations sous contrainte a augmenté de +67 % en 2012, soit plus de 84 000 affaires contre 50 000 en 2011, et représente désormais 9 % de l'ensemble des affaires traitées) ; les exigences particulières du traitement de ce contentieux conduisent les tribunaux à prioriser globalement les flux entrants, ce qui présente, à moyen terme, un risque sur la qualité du traitement des affaires anciennes et/ou complexes
- une pression forte du pénal, la réorganisation rendue obligatoire par le développement de la nouvelle chaîne pénale ayant amené à prioriser les actions sur les audiences pénales au détriment du civil.

Les formations civiles ont toutefois cherché à maintenir un niveau de traitement satisfaisant, en restructurant leurs organisations internes, ce qui se traduit par une période de transition avant de pouvoir bénéficier des effets positifs de ces actions.

Force est de constater qu'à ce jour les tribunaux n'arrivent plus à couvrir leurs affaires nouvelles, et chaque année ce sont entre 10 000 et 20 000 affaires qui viennent gonfler des stocks déjà importants.

A ce titre l'année 2012, avec une baisse significative des affaires en stock de 16 000 affaires, apparaît plus comme une particularité que comme un mouvement d'inversion de tendance.

En effet, en 2013, signe inquiétant, le niveau de traitement a atteint son plus bas niveau des cinq dernières années avec 923 000 affaires terminées, soit une baisse d'environ 10 000 affaires, et l'âge moyen du stock même s'il se stabilise à 14,1 mois en 2013 reste trop élevé.

Certains leviers d'action continuent d'être utilisés comme :

1. le recours aux services de la cellule VIA Justice pour rationaliser l'organisation des services, éviter les doublons, favoriser les mutualisations d'effectifs, développer la spécialisation des tâches, diffuser les bonnes pratiques, etc.
2. le recours aux nouvelles technologies a été largement utilisé (généralisation de la mise en état électronique et de la communication électronique avec les barreaux, numérisation des dossiers volumineux, etc.

Pour les années à venir, les échanges inter-applicatifs de données entre les services de police et de gendarmerie et les tribunaux concernant les flux de plaintes et de PV devraient permettre d'améliorer les temps de traitement des procédures pénales.

Dans ce contexte difficile, la cible 2017 doit rester prudente et peut être raisonnablement fixée à 10 mois.

4/ Pour les juges des enfants :

Les délais de traitement des affaires relatives aux mineurs ne s'apprécient pas de la même manière que ceux concernant les affaires civiles « classiques ». On cherche à évaluer un temps de réactivité des juges des enfants et des services éducatifs par rapport à leurs saisines, et non à juger la durée globale d'un dossier dont la borne

supérieure maximale correspond à la majorité du mineur concerné, l'intérêt de l'enfant pouvant être antinomique avec une prise en charge de courte durée.

Pour cette raison, le délai pris en compte court de la saisine du juge des enfants à la première audience. Il comprend la phase d'évaluation de la situation initiale par les services compétents, dont la durée n'est pas le fait de la juridiction. La cible 2017 de 2,0 mois est légèrement réévaluée par rapport à la cible 2015 qui était de 2,2 mois.

5/ Pour les tribunaux d'instance :

Ces dernières années, les tribunaux d'instance ont été soumis à de nombreuses évolutions de contexte : réforme de la carte judiciaire, transfert du contentieux du surendettement, exigences de révision des mesures de protection des majeurs et des incertitudes quant au périmètre de compétence des juges de proximité. A ces éléments s'ajoute l'influence de la crise économique sur les contentieux de cette juridiction (loyers, crédit à la consommation). Les effets de ces différents facteurs peuvent se lire dans les délais de traitement (hors référés).

Ainsi les tribunaux d'instance affichent un délai hors référés en 2013 de 6,4 mois, avec des affaires nouvelles se situant depuis 2009 autour de 580 000 à 600 000 affaires et plus.

Toutefois la fin de la campagne de révision des mesures de protection des majeurs a pu redonner certaines marges de manœuvres aux tribunaux d'instance pour s'attaquer aux stocks qui se sont constitués sur les matières moins prioritaires.

Il semble dès lors prudent d'envisager une trajectoire qui traduise une amélioration progressive mais plutôt lente. Il faut enfin signaler que les tribunaux de grande instance, eux-mêmes en difficulté, utilisent souvent les magistrats d'instance pour participer aux audiences.

6/ Pour les conseils des prud'hommes (CPH) :

2011 et 2012 ont été deux années positives, avec une baisse significative du stock (grâce surtout à une forte baisse des affaires nouvelles en 2012) cependant les affaires anciennes n'ont pas décliné pendant cette période. En 2013, le nombre d'affaires nouvelles revient à un niveau élevé (205 000 comme en 2011) et surtout le nombre d'affaires traitées affiché est le plus bas des dix dernières années car il s'agit principalement d'affaires anciennes (résorption du stock d'affaires d'années antérieures).

Toutefois, les bons résultats des années 2011 et 2012 ne sont pas pour autant annulés. En effet si le délai de traitement affiche une forte hausse de 0,4 mois en 2013, il faut le mettre en regard de l'âge moyen du stock qui baisse de 0,7 mois (cette baisse est, cependant, également due en partie à une arrivée importante d'affaires récentes dans le stock).

Ainsi les conseils des prud'hommes ont traité moins d'affaires car ils ont pris le temps de sortir de leur stock des affaires anciennes, ce qui impacte mécaniquement le délai de traitement à la hausse.

Si le stock augmente en volume de 22 000 affaires, son âge moyen retrouve un niveau plus habituel.

La cible 2017 doit tenir compte des affaires anciennes contenues encore dans les stocks, mais aussi de la constitution d'un stock plus récent en âge qui va également poser des difficultés de traitement. Toutefois en fixant une cible 2017 à 13,0 mois la direction des services judiciaires veut acter qu'une dynamique positive est en cours qui conduira à une amélioration des délais de traitement sur le moyen terme.

7/ Pour les tribunaux de commerce :

L'évolution du délai de traitement reste cependant préoccupante, car il passe de 7,4 mois hors référés en 2009 à 8,8 mois fin 2013 à périmètre constant. Les effets de la crise économique continuent de se faire sentir et devraient se prolonger pour ces juridictions qui, comme les CPH et les tribunaux d'instance, sont les plus directement sensibles à ce contexte.

C'est en raison de ces deux éléments (modification du périmètre de calcul et contexte socio-économique, sur lequel les juges ne disposent pas de leviers d'action) que la cible 2017 est fixée à 8,0 mois, et la prévision 2015 à 8,4 mois, alors

que la cible 2015 du PAP était de 6,5 mois. Les données de stock ne sont pas connues, ce qui ne permet pas de dire si cette hausse du délai de traitement peut être liée, au moins pour partie, au déstockage d'affaires anciennes.

INDICATEUR 5.2 : Nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège [Programme 166]

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Cour de Cassation	Nombre	107	108	110	110	110	110
Cours d'appel	Nombre	263	ND	267	260	258	254
Tribunaux de grande instance	Nombre	478	ND	483	476	474	470
TGI : juge des enfants (mesures en matière d'assistance éducative)	Nombre	1 467	1450	1 485	1455	1460	1480
Tribunaux d'instance (dont justice de proximité)	Nombre	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Précisions méthodologiques

Source des données : Pour le numérateur, les données sont issues du service informatique de la Cour de cassation, du répertoire général civil pour les autres juridictions. Pour le dénominateur, les données sont issues du secrétariat général de la Cour de cassation, et, pour les autres juridictions, de l'application RH IRHIS.

Mode de calcul : Pour la Cour de cassation, il s'agit du calcul du nombre moyen de dossiers terminés dans l'année par rapporteur nommé sur les dossiers.

Pour les cours d'appel et les tribunaux de grande instance, le numérateur correspond au nombre total d'affaires terminées (procédures au fond et procédures de référés).

La mise en œuvre d'un document de politique transversale pour 2011 relatif aux mineurs à l'initiative du ministère de la justice a généré la création d'un sous indicateur spécifique (TGI : juge des enfants).

S'agissant des tribunaux d'instance, pour le dénominateur, l'exploitation des données issues de l'infocentre ressources humaines du ministère de la justice (IRHIS) permet de déterminer, en ETPT, la part des personnels affectés par type de juridiction aux différentes actions, les données sont consolidées par les services statistiques vers juillet de l'année N+1.

Il est à noter que certaines réalisations 2011 ont fait l'objet d'une actualisation par rapport au RAP 2011 compte tenu des dates de disponibilité des données.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

1/ Pour la Cour de cassation :

La timide amélioration constatée en 2013 traduit l'implication des magistrats de la Cour dans le traitement des affaires qui leurs sont confiées.

Cette « productivité » est d'autant plus appréciée que de nombreuses tâches annexes absorbent plusieurs magistrats de la Cour, ce qui les prive de toute activité juridictionnelle pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois.

Par ailleurs, les mouvements tant des conseillers lourds que des conseillers référendaires ont été particulièrement importants sur la période 2012-2013, ce qui augmente la proportion de rapporteurs ayant une expérience récente de la cassation. Or, les résultats dont la Cour peut se prévaloir reposent pour une part substantielle sur l'efficacité des magistrats les plus chevronnés, eu égard au temps nécessaire à l'apprentissage de la technique du pourvoi.

L'absence d'homogénéité de la charge induite par les activités supplémentaires de certains magistrats de la Cour, qui sont mis à disposition d'organismes extérieurs ou prêtent leur concours à diverses instances, corrélée au taux de rotation des effectifs évoqués précédemment, conduisent à ajuster la cible à 110 affaires traitées.

2/ Pour les cours d'appel :

L'outil habituel de consolidation des ETPT annuels, l'infocentre IRHIS, est en cours de restructuration pour fonctionner sur le nouveau SIRH Harmonie, et il n'a pas été possible d'obtenir les ETPT 2013 et donc de calculer comme auparavant les ratios de performance. Pour autant, on peut penser que ce ratio ne se dégrade pas dans la mesure où les affaires traitées sont restées stables et que les ETPT siège disponibles en 2012 ont sensiblement diminué (-25 ETPT soit -2 %).

La cible 2017 reste prudente au vu des observations faites à l'indicateur 1.1, les magistrats des cours d'appel ayant atteint un seuil en termes de capacité de traitement.

3/ Pour les tribunaux de grande instance :

L'outil habituel de consolidation des ETPT annuels, l'infocentre IRHIS, est en cours de restructuration pour fonctionner sur le nouveau SIRH Harmonie, et il n'a pas été possible d'obtenir les ETPT 2013 et donc de calculer comme auparavant les ratios de performance.

Le ratio devrait afficher une baisse dans la mesure où les affaires traitées en 2013 ont diminué de 2 % et que les ETPT globaux de magistrats du siège ont augmenté de 1 %.

Au vu des observations faites à l'indicateur 1.1, avec un contexte très compliqué et une difficulté réelle à augmenter significativement leur capacité de traitement, le ratio cible 2017 est défini avec prudence, dans la même dynamique que pour les cours d'appel.

4/ Pour les juges des enfants :

Le ratio des juges des enfants s'améliore en 2013. Cependant, cette amélioration est principalement liée à des facteurs conjoncturels et conduit à prévoir une trajectoire plus modeste à 1 480 mesures par juge à l'horizon 2017.

5/ Pour les tribunaux d'instance :

Il n'est pas encore possible de renseigner l'indicateur.

La diversité des actes effectués par les magistrats des tribunaux d'instance, à laquelle s'ajoute la taille souvent réduite des structures, rendent très difficiles la construction d'un outil statistique et l'exploitation des données actuellement recueillies. L'application statistique des tribunaux d'instance, STATI, intégrée dans l'ensemble des juridictions fin 2009 / début 2010 et rendant possible le calcul de ce ratio, n'est pas centralisée.

Toutefois, une procédure de remontée centralisée des activités des TI, incluant la plupart des activités non directement juridictionnelles (PACS, nationalité, injonctions de payer) a été mise en place et devrait permettre de renseigner correctement cet indicateur ultérieurement.

Il convient cependant de souligner que le périmètre de l'activité des TI a été profondément remanié à plusieurs reprises (contentieux des tutelles mineurs, surendettement, justice de proximité...), ce qui pose un problème de cohérence des indicateurs dans le temps. *Le mode de calcul sera précisé pour le PAP 2016.*

INDICATEUR 5.3 : Délai moyen de traitement des procédures pénales [Programme 166]

(du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Cour de Cassation	jours	163	169	SO	170	170	170
Autres juridictions : crimes (dont Mineurs)	mois	36.1	ND	SO	36.0	35.8	35.5
Autres juridictions : crimes (Mineurs uniquement)	mois	ND	ND	SO	21.6	21.5	21.5
Autres juridictions : délits (dont Mineurs)	mois	12.6	ND	SO	12.5	12.4	12.2
Autres juridictions : délits (Mineurs uniquement)	mois	18.6	ND	SO	18.4	18.2	18.0

Précisions méthodologiques

Source des données : Cadres du parquet, répertoire de l'instruction, casier judiciaire national.

Mode de calcul : Il s'agit, pour les crimes, du délai moyen compris entre la date du début d'instruction et la date de la décision en première instance.

Il s'agit, pour les délits, du délai écoulé entre la date de commission de l'infraction, présumée correspondre à la date de saisine de la juridiction, et la date de la décision définitive rendue par le tribunal correctionnel ou le tribunal pour enfants.

Les sources des données n'étant pas homogènes, le point de départ du délai pour les crimes, d'une part, et les délits, d'autre part, ne peut être harmonisé. Les données de l'année n sont disponibles fin septembre n+1 en version provisoire et en septembre de n+2 en version définitive sauf pour les crimes.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

1/ Cour de cassation :

La mise en délibéré des décisions rendues par la chambre criminelle depuis le 1^{er} janvier 2013, afin d'améliorer qualitativement son fonctionnement, a entraîné de facto un allongement du délai de traitement des procédures pénales en 2013, tempéré par une baisse du stock constatée en 2012.

Une consolidation du délai à 170 jours peut être envisagée sur le triennal 2015-2017 dans la mesure où cette réforme a probablement fini de produire ses effets.

2/ Autres juridictions : crimes : (commentaire sur le dernier délai disponible : 2012)

Alors que le délai de traitement des crimes affichait une baisse régulière entre 2005 et 2009 (passage de 36,2 mois à 33,9 mois), cette évolution s'inverse depuis 2010 ; le délai passant à 33,9 mois à 36,1 mois en 2012. On retrouve ainsi le délai de 2005.

Cette hausse se concrétise dans un contexte où les dossiers d'assises sont de plus en plus complexes, sous le poids des affaires JIRS (juridictions interrégionales spécialisées), des contentieux économiques et financiers, des affaires de santé publique etc.

Un autre indicateur calculé lors des dialogues de gestion annuels montre que, depuis 2010, le nombre de jours de sessions d'assises pour rendre un arrêt est en hausse continue, passant de 2,9 jours par arrêts en 2010 à 3,1 jours en 2012. Ce qui corrobore cette hausse de délai.

Les juridictions d'assises ne pouvant plus guère augmenter les durées de leurs sessions, il paraît peu probable d'infléchir cette tendance à la hausse, au mieux elle pourra être contenue. La cible 2017 tient compte toutefois d'une baisse prudente.

3/ Autres juridictions : délits (inclus les délais mineurs):

Concernant les délits, la tendance était à l'augmentation sur la période 2003-2008 (passage de 11,0 mois à 12,8 mois), puis à la baisse depuis 2009 (12,7 mois puis 12,5 mois en 2010). L'année 2011 confirmait cette baisse régulière du délai de traitement (12,3 mois).

Pourtant, 2012 marque un nouvel infléchissement, avec une hausse du délai de traitement de 12,3 mois à 12,6 mois concernant les délits – notamment sous l'influence des condamnations des tribunaux correctionnels qui ont augmenté de 2,5 % en nombre, avec un délai en hausse de 0,1 mois (10,9 mois pour 10,8 mois en 2012) – et les jugements des mineurs – qui ne représentent certes que 8 % des condamnations, mais passent de 15,5 mois à 17,5 mois devant le juge des enfants (JE), et de 18,7 mois à 19,7 mois devant le tribunal pour enfants (TPE).

4/ Mineurs (délits) :

Point plus négatif concernant les délais des juges et tribunaux pour enfants, dont l'infléchissement constaté en 2010 n'a pas perduré. Au contraire, le délai en 2012 affiche une deuxième forte hausse après celle de 2011 à 18,6 mois (17,5 mois en 2010). Ce délai est en hausse continue depuis 2001 (excepté l'année 2010), ce qui traduit à la fois la complexification régulière des affaires avec mineurs et la volonté des juges des enfants de suspendre leur décision afin de tenir compte de l'éventuelle évolution positive des mineurs. On relève, en effet, le poids toujours plus important des mesures pré-sententielles, stables en volume depuis 2010 (environ 36 000 par an) mais qui, au vu de la baisse du nombre de décisions, représentent 40 % de celles-ci pour 30 % entre 2007-2009).

Cet indicateur sera revu dans le cadre d'un groupe de travail sur l'évolution des indicateurs de performance, et ce lors de la mise en œuvre d'un système d'information décisionnelle (SID).

INDICATEUR 5.4 : Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège et du parquet [Programme 166]

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Cour de Cassation	Nombre	214	193	195	195	198	205
Cours d'appel (magistrat du siège)	Nombre	342	ND	365	350	355	365
Cours d'appel (magistrats du parquet)	Nombre	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Tribunaux de grande instance (magistrat du siège)	Nombre	514	ND	525	520	525	530
Tribunaux de grande instance (magistrats du parquet)	Nombre	1005	970	1025	1025	1030	1035

Précisions méthodologiques

Source des données : Secrétariat général de la cour de cassation, infocentre ressources humaines IRHIS

Mode de calcul : Pour le PAP 2015, un nouvel indicateur a été créé fusionnant les anciens indicateurs 2.4 et 2.5 concernant respectivement le nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du parquet et du siège. Le sous-indicateur « Cours d'appel (magistrats du parquet) » a été créé dans cette nouvelle présentation.

Pour la Cour de cassation, il s'agit du calcul du nombre moyen de dossiers par rapporteur (nommé dans ces dossiers), terminés dans l'année. Ce chiffre comprend l'ensemble des affaires terminées (ensemble des cassations et des affaires refusées telles que non admission, désistements, déchéance).

Pour les cours d'appel (siège et parquet), le numérateur intègre le nombre total des affaires terminées (arrêts et ordonnances) des chambres de l'application des peines, chambres de l'instruction, et chambres des appels correctionnels. Le dénominateur correspond aux ETPT de magistrats du siège, ou du parquet, directement affectés au traitement des affaires pénales des cours, données issues de l'infocentre IRHIS.

Devant les tribunaux de grande instance, pour le siège, au numérateur, il s'agit des jugements correctionnels auxquels s'ajoutent les CRPC homologuées, les compositions pénales réussies et les ordonnances pénales. Le dénominateur correspond aux ETPT de magistrats du siège directement affectés au traitement des affaires pénales déterminées au numérateur, données issues de l'infocentre IRHIS.

Devant les tribunaux de grande instance, pour le parquet, au numérateur, il s'agit des affaires poursuivables traitées par les magistrats du parquet. Le dénominateur correspond aux ETPT de magistrats du parquet directement affectés au traitement des affaires poursuivables, données issues de l'infocentre IRHIS.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

1/ Pour la Cour de Cassation :

La mise en délibéré a eu pour effet de modifier le périmètre de recensement des affaires audiencées sur l'année civile. En effet, les affaires susceptibles d'être traitées en fin d'année 2013 ont été reportées pour partie en 2014.

Pour autant, bien que les effets de cette réforme soient lissés dès l'an prochain, la forte sensibilité de l'indicateur amène à maintenir la prévision du prochain triennal à 198 pour 2015 et 205 pour 2017.

2/ Pour les cours d'appel :

L'outil habituel de consolidation des ETPT annuels, l'infocentre IRHIS, est en cours de restructuration pour fonctionner sur le nouveau SIRH Harmonie, et il n'a pas été possible d'obtenir les ETPT 2013 et donc de calculer comme auparavant les ratios de performance.

L'accroissement du choix des procédures rapides en première instance (comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ordonnance pénale) s'accompagne d'un moindre taux d'appel sur ces décisions, les appels formulés concernent donc des dossiers de plus en plus complexes.

La création d'un stock important, la complexification des affaires et la hausse continue des appels en matière d'application des peines, qui empêchent parfois de créer le nombre nécessaire d'audiences correctionnelles pour évacuer les stocks, sont autant de facteurs qui peuvent expliquer la baisse du ratio.

La dernière valeur cible 2015 a été reconduite car elle paraît atteignable au vu des différents commentaires faits à l'indicateur 1.1.

Le ratio concernant les magistrats du parquet général est nouveau, il conviendra sur la base des informations IRHIS (lorsqu'elles seront à nouveau disponibles) de définir les premières valeurs pour 2012 et 2013, afin de pouvoir imaginer une trajectoire jusqu'à 2017. Faute d'informations suffisantes à ce jour nous indiquons « ND ».

3/ Pour les tribunaux de grande instance (siège et parquet) :

L'outil habituel de consolidation des ETPT annuels, l'infocentre IRHIS, est en cours de restructuration pour fonctionner sur le nouveau SIRH Harmonie, et il n'a pas été possible d'obtenir les ETPT 2013 et donc de calculer comme auparavant les ratios de performance.

Pour le siège : la part des procédures simplifiées – ordonnances pénales et comparution en reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) ou composition pénale – dans les décisions rendues est de plus en plus importante, ce qui permet pour les juridictions un traitement plus fluide des affaires. Ainsi, des leviers d'actions ont été mis en place et doivent encore amener des améliorations en matière de traitement, grâce au périmètre élargi des délits pouvant être traités par un recours à l'ordonnance pénale, et à une utilisation en hausse de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, y compris assortie d'un déferrement qui devient ainsi, dans certains cas, une alternative crédible à la comparution immédiate.

Les tribunaux correctionnels sont recentrés sur le jugement des affaires complexes, lesquelles sont plus nombreuses du fait :

- de la hausse des affaires mettant en cause des filières réparties sur plusieurs pays,
- de la nouvelle criminalité économique et financière qui utilise des moyens sophistiqués de contournement de la législation,
- des affaires en provenance de l'instruction, avec souvent plusieurs prévenus détenus, imposant leur audiences dans des délais contraints.

Ces évolutions vont cependant atteindre un palier. Si la trajectoire du ratio peut être maintenue à l'échéance de 2015, il sera difficile de la prolonger au-delà sans dégrader la qualité des décisions rendues et donc la réponse pénale apportée. La cible 2017 reprend la valeur cible 2015.

Pour le parquet : à ce jour le chiffre des affaires poursuivables pour 2013, numérateur du ratio, est trop fragile, sa consolidation nécessitant encore quelques semaines. Après application de correctifs sur les données des juridictions impactées par le déploiement de la chaîne pénale Cassiopée, est obtenu un total de 1 313 000 affaires poursuivables contre 1 379 000 en 2012. Toutefois, ce chiffre est certainement sous-évalué. Les services statistiques travaillent pour obtenir une donnée plus exhaustive. Le nombre d'ETPT (dénominateur du ratio) est en baisse, il y a eu -12,0 ETPT de magistrats du parquet disponibles en 2013.

Il convient de rappeler les leviers déjà utilisés par les parquets des juridictions, lesquels ont su se réorganiser pour respecter les contraintes de Cassiopée, ce qui a constitué un élément très positif de rationalisation du traitement des affaires par les parquets (mise en place de véritables services de traitement en temps réel des procédures en liaison étroite avec les services de police et de gendarmerie, verticalisation du traitement des procédures, meilleurs suivis des enquêtes, création de pôles communs audiences/greffes correctionnels, application/exécution des peines).

Pour faire face au flux et continuer à en assurer un traitement fluide, les tribunaux ont assez massivement utilisé les mesures alternatives, compositions pénales ainsi que des poursuites simplifiées (ordonnances pénales et comparution en reconnaissance préalable de culpabilité) comme leviers d'action.

L'utilisation des mesures alternatives a, de plus, nettement gagné en qualité, grâce à la mise en place de nombreux partenariats avec des associations dispensant des stages ayant une fonction pédagogique et rendant effective l'accomplissement d'une sanction (stages de sensibilisation aux dangers associés à la consommation de stupéfiants ou d'alcool, actions de prise en charge de conjoints violent). On notera aussi un recours accru aux délégués du procureur pour notifier les rappels à la loi, afin de donner un aspect plus solennel à ce type de mesure et obtenir une meilleure prise de conscience de leurs actes par les auteurs, par opposition à l'envoi d'un rappel à la loi par courrier.

Les importantes modifications de données conduisent à proposer une nouvelle trajectoire pour 2017, visant à la stabilisation du ratio à un niveau en légère amélioration permettant de tenir compte à la fois des exigences de qualité de traitement et de l'optimisation des circuits de traitement.

OBJECTIF n° 6 : Optimiser l'emploi des moyens humains, financiers et matériels

Programme 182 : Protection judiciaire de la jeunesse

INDICATEUR 6.1 : Taux d'occupation des établissements [Programme 182]

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Taux d'occupation des Etablissements de placement éducatif EPE-UEHC secteurs public et associatif	%	69	68	70	70	75	80
Taux d'occupation des Centres éducatifs renforcés (CER) secteurs public et associatif	%	85	85	86	86	88	90
Taux d'occupation des Centres éducatifs fermés (CEF) secteurs public et associatif	%	77	75	80	76	85	85

Précisions méthodologiques

Mode de calcul : croisement des journées réalisées avec les journées théoriquement permises par les capacités des établissements

Sources des données : Logiciels GAME 2010 et IMAGES 7 (journées théoriques et journées réalisées), données d'inventaire sur les capacités théoriques et opérationnelles des établissements pour le SP et le SAH.

Les modalités d'hébergement non-collectifs, individualisées ou diversifiées intégrant notamment des placements en foyers jeunes travailleurs (FJT) ou en familles d'accueil ne sont pas comptabilisées dans les ratios.

NB : le périmètre du sous indicateur 1 a été étendu aux établissements du SAH habilités et tarifés exclusivement par l'Etat au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 (prise en charge des mineurs délinquants).

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

Cet indicateur d'efficacité décrit l'utilisation des équipements des services de la protection judiciaire de la jeunesse en matière de placement.

Le taux d'occupation en journées réalisées traduit le taux de présence des jeunes (inclues les absences inférieures à 48h) dans les établissements PJJ au regard des capacités théoriques. Il ne peut atteindre 100 % afin d'une part, de garantir la capacité d'accueil d'urgence, et d'autre part, du fait des contraintes inhérentes à l'accueil d'un public particulièrement difficile (notamment les fugues, les incarcérations...). Les cibles, à terme, sont de 80 % pour les EPE-UEHC, 85% pour les CEF et de 90 % pour les CER qui fonctionnent pour la plupart en sessions.

Afin d'améliorer le taux d'occupation des établissements, la DPJJ procèdera aux renforcements des moyens humains quand cela est nécessaire. Dans le cadre de ses nouvelles orientations, elle s'attachera à améliorer la gouvernance de ses établissements, à assurer la cohérence des parcours en amont et en aval du placement et à étendre les bonnes pratiques de prise en charge développés par ses professionnels.

INDICATEUR 6.2 : Prix des mesures judiciaires par journée [Programme 182]

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Prix de journée d'une mesure de milieu ouvert ou d'investigation (secteur public)	€	11	11,2	11,8	11,4	11,6	12
Prix d'une journée en établissement de placement éducatif EPE-UEHC (secteur public et secteur associatif habilité)	€	533	548	545	541	514	500
Prix d'une journée de placement CER (secteurs public et associatif habilité)	€	501	506	508	509	506	510
Prix d'une journée de placement CEF (secteurs public et associatif habilité)	€	587	600	580	602	604	602

Précisions méthodologiques

L'activité des services est mesurée différemment selon le type de mesure en nombre de journées de prise en charge pour les mesures de milieu ouvert du secteur public et les mesures de placement pour les deux secteurs.

Méthode de calcul des coûts complets**a – secteur public**

Le coût complet est obtenu en divisant l'ensemble des crédits associés à chaque activité (personnel, fonctionnement, investissement) par le nombre d'unités de l'activité (journées ou actes). Ces crédits intègrent des charges indirectes : le prorata des crédits de la fonction soutien relative à la gestion centralisée des personnels et des crédits de fonctionnement, ainsi que le prorata des crédits liés à la formation continue.

b – secteur associatif

Le financement des établissements et services du secteur associatif est établi sur la base d'un prix de journée ou d'un prix à l'acte. Les coûts complets sont des moyennes pondérées des paiements effectués dans chaque activité. Ils n'intègrent pas les coûts associés de la fonction soutien (tarification, pilotage).

c – secteurs public et associatif habilité

Concernant les centres éducatifs renforcés et les centres éducatifs fermés, les coûts complets secteur public et secteur associatif habilité sont obtenus par des moyennes pondérées des résultats obtenus pour chaque secteur.

Sources de données : logiciels GAME2010 et Chorus pour le secteur public; IMAGES 7 pour le secteur associatif habilité.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

La masse salariale représente, de très loin, l'essentiel des dépenses. Pour les mesures de milieu ouvert ou les investigations notamment, les salaires représentent plus de 80 % du coût complet. Une baisse de 3 % des dépenses de fonctionnement ne se traduit donc que par une baisse de moins de 1 % du coût total. A l'inverse, même en l'absence d'évolution du point d'indice, la masse salariale peut continuer à évoluer à la hausse du fait de la structure des emplois ou d'autres éléments comme le GVT (glissement vieillesse technicité) notamment. Les actions qui peuvent être conduites sur les charges de fonctionnement des établissements et services sont donc très limitées, sauf à réduire le niveau d'encadrement et, par voie de conséquence, la qualité des prises en charge.

Le levier principal est donc l'optimisation de l'utilisation des équipements. L'objectif est de stabiliser les coûts plutôt que de les réduire. En revanche, les taux d'occupation de certains foyers, notamment les EPE-UEHC, peuvent encore être améliorés et conduire ainsi à une baisse des coûts unitaires.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES PROGRAMMES CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
141	Enseignement scolaire public du second degré	9 980 882	9 980 882	9 850 552	9 850 552	9 893 363	9 893 363
06	Besoins éducatifs particuliers	9 980 882	9 980 882	9 850 552	9 850 552	9 893 363	9 893 363
166	Justice judiciaire	161 747 486	162 018 338	168 447 905	167 931 643	163 299 097	163 302 097
01	Traitement et jugement des contentieux civils	117 748 711	116 798 998	121 405 339	120 893 171	118 104 359	118 104 359
02	Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	43 998 775	45 219 340	47 042 566	47 038 472	45 194 738	45 197 738
107	Administration pénitentiaire	38 309 495	46 189 777	39 441 009	47 321 291	38 875 252	46 755 534
01	Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	38 309 495	46 189 777	39 441 009	47 321 291	38 875 252	46 755 534
182	Protection judiciaire de la jeunesse	783 990 606	765 884 105	779 182 624	783 182 624	780 279 108	777 779 108
01	Mise en oeuvre des décisions judiciaires	579 610 644	566 334 769	650 779 337	655 424 924	652 308 493	652 824 591
03	Soutien	107 872 466	105 994 279	99 381 193	98 735 606	98 012 481	97 596 383
04	Formation	23 554 400	23 996 149	29 022 094	29 022 094	29 958 134	27 358 134
05	Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger	72 953 096	69 558 908				
101	Accès au droit et à la justice	47 549 316	47 549 316	48 380 253	48 380 253	49 777 053	49 777 053
01	Aide juridictionnelle	42 885 000	42 885 000	43 957 125	43 957 125	45 056 053	45 056 053
03	Aide aux victimes	1 173 765	1 173 765	1 174 128	1 174 128	1 471 000	1 471 000
04	Médiation familiale et espaces de rencontre	3 490 551	3 490 551	3 249 000	3 249 000	3 250 000	3 250 000
310	Conduite et pilotage de la politique de la justice	24 458 851	24 458 851	28 063 152	28 063 152	29 989 754	29 989 754
02	Activité normative	2 536 374	2 536 374	2 462 289	2 462 289	2 450 471	2 450 471
04	Gestion de l'administration centrale	9 677 199	9 677 199	10 116 050	10 116 050	11 478 466	11 478 466
09	Action informatique ministérielle	8 299 844	8 299 844	11 284 474	11 284 474	11 780 662	11 780 662
10	Action sociale ministérielle	3 945 434	3 945 434	4 200 339	4 200 339	4 280 155	4 280 155
304	Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire (libellé modifié)	7 060 000	7 050 000	7 850 000	7 850 000	7 850 000	7 850 000
17	Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	7 060 000	7 050 000	7 850 000	7 850 000	7 850 000	7 850 000
176	Police nationale	146 046 746	146 046 746	149 265 854	149 265 854	150 676 656	150 676 656
05	Missions de police judiciaire et concours à la justice	146 046 746	146 046 746	149 265 854	149 265 854	150 676 656	150 676 656
152	Gendarmerie nationale	153 703 014	154 856 725	166 386 477	167 730 574	167 443 004	167 050 655
03	Missions de police judiciaire et concours à la justice	153 703 014	154 856 725	166 386 477	167 730 574	167 443 004	167 050 655
Total		1 372 846 396	1 364 034 740	1 396 867 826	1 409 575 943	1 398 083 287	1 403 074 220

PRÉSENTATION DES PROGRAMMES CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ (141)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
06 Besoins éducatifs particuliers	9 980 882	9 980 882	9 850 552	9 850 552	9 893 363	9 893 363
Total	9 980 882	9 980 882	9 850 552	9 850 552	9 893 363	9 893 363

Précisions :

La contribution financière du programme « Enseignement scolaire public du second degré » porte sur la rémunération des enseignants qui interviennent d'une part, en établissement pénitentiaire pour mineurs et dans les quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires et, d'autre part, dans les centres éducatifs fermés. Le nombre d'ETP est multiplié par le coût d'emploi correspondant à la catégorie des intervenants.

PRESENTATION DU PROGRAMME

La contribution du programme « Enseignement scolaire public de second degré » relève de l'obligation d'instruction pour les jeunes de moins de 16 ans ainsi que, conformément à l'article L. 122-2 du code de l'Éducation, de l'offre d'un accès à une qualification professionnelle aux jeunes de plus de 16 ans qui en seraient dépourvus. Dans le cadre d'une décision de placement, ces obligations doivent être scrupuleusement respectées.

Au-delà de l'obligation générale de scolarisation de tous les mineurs de moins de 16 ans, la loi pénitentiaire de 2009 dispose que les mineurs détenus de 16 ans et plus (90 % des mineurs détenus) ne sont pas soumis à l'obligation scolaire mais sont tenus de suivre des activités à caractère éducatif. La convention signée le 18 décembre 2011 par le ministre chargé de l'éducation nationale et le ministre de la justice prévoit, en son article 2, que l'enseignement en milieu pénitentiaire s'adresse en priorité aux plus jeunes et aux publics qui n'ont ni qualification ni diplôme. La circulaire n°2011-239 du 18 décembre 2011 prévoit une procédure spécifique renforcée d'accueil des mineurs ; elle est complétée par la circulaire JUSK1340024C du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs.

Tous les mineurs qui étaient inscrits dans des cursus scolaires avant leur incarcération (20 % des mineurs détenus) doivent pouvoir poursuivre leur scolarité pour que la détention n'introduise pas une rupture dans leur parcours. Ceux qui étaient déscolarisés (80 % des mineurs détenus, dont 43 % depuis plus d'un an) n'ont, en quasi-totalité, aucune qualification ; c'est pourquoi ils doivent se voir offrir la possibilité de suivre une formation afin d'atteindre un niveau de formation reconnu.

L'objectif de l'enseignement est donc de scolariser, sur un mode obligatoire ou sur un mode incitatif, l'ensemble des mineurs incarcérés. 97,5 % des mineurs détenus en établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) ont été scolarisés lors de la semaine de référence, les autres n'ayant été incarcérés que quelques jours ou ayant refusé catégoriquement les activités proposées.

Au cours de l'année scolaire 2012-2013, en flux, 3 351 mineurs ont suivi les enseignements dispensés par les services de l'éducation nationale, auxquels s'ajoutent 533 mineurs, détenus moins de 3 semaines, qui ont bénéficié d'un positionnement, d'une évaluation de leurs compétences et de cours adaptés.

En 2013, sur un effectif moyen de 743 mineurs détenus, 64 % étaient prévenus et 36 % condamnés.

La même année, les mineurs ont représenté 1,1 % de la population pénale, un taux constant depuis plusieurs années.

En 2013, comme l'année précédente, l'ensemble des heures d'enseignement qui est consacré aux mineurs détenus représente près de 15 % des ETP d'enseignants affectés en milieu pénitentiaire.

Les 743 mineurs détenus en 2013 se répartissaient ainsi : 478 (soit 64 %) en quartier mineurs, 265 en EPM.

Le nombre moyen d'heures d'enseignement offert aux mineurs est stable (en moyenne : 14 heures par semaine), la hausse opérée en EPM compensant la baisse en quartier mineurs dans les prisons (QM) et, pour les mineures, en quartier femmes.

La même année, les jeunes incarcérés en quartier pour mineurs dans les QM ont bénéficié en moyenne de 12,4 heures hebdomadaires d'enseignement ; ceux incarcérés en EPM ont bénéficié en moyenne de 17,6 heures hebdomadaires d'enseignement.

Au sein des centres éducatifs fermés (CEF), les mineurs qui y sont placés en application d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'une libération conditionnelle, font l'objet de mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité. Ils doivent être mis en situation d'acquérir des savoirs et savoir-faire permettant un développement personnel et une poursuite de formation.

L'objectif pour les jeunes de moins de 16 ans placés en CEF est de réintégrer un établissement scolaire et, pour les plus âgés, de s'engager dans une formation professionnelle, sauf à ce qu'une poursuite d'études en lycée général et technologique soit envisageable.

En 2013, 47 enseignants relevant du ministère chargé de l'éducation nationale exerçaient, dans les 48 CEF existants : 39 enseignants du premier degré (23 professeurs des écoles et 16 professeurs des écoles spécialisés) et 5 enseignants du second degré (4 professeurs certifiés, 1 professeur de lycée professionnel) et 3 contractuels. Ces personnels percevaient des indemnités d'enseignement identiques à celles perçues dans le milieu pénitentiaire. Des actions de formation ont été organisées conjointement par la direction générale de l'enseignement scolaire et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, à l'attention des personnels intervenant dans la scolarisation et la formation des mineurs placés en CEF, en priorité pour ceux nouvellement nommés ou ceux n'ayant suivi aucune formation. Elles se sont déroulées deux fois dans l'année en deux sessions de cinq jours chacune.

La prise en charge des élèves par les enseignants a été réalisée par groupes de 1 à 3 élèves, les autres participant à des activités encadrées par des éducateurs ou participant à des stages. Un bilan des acquis scolaires et professionnels a été réalisé à l'entrée du jeune dans le centre. Des projets personnalisés ont été proposés, essentiellement centrés sur la maîtrise de la langue française, les mathématiques, les sciences, la technologie et l'éducation civique. En général, des thématiques liées à la santé et à la sécurité routière ont également été abordées pour les plus âgés, des projets à visée plus professionnelle ont été élaborés.

JUSTICE JUDICIAIRE (166)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Traitement et jugement des contentieux civils	117 748 711	116 798 998	121 405 339	120 893 171	118 104 359	118 104 359
02	Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	43 998 775	45 219 340	47 042 566	47 038 472	45 194 738	45 197 738
Total		161 747 486	162 018 338	168 447 905	167 931 643	163 299 097	163 302 097

Précisions :

L'évaluation des moyens budgétaires engagés est réalisée à partir de la part de l'activité « mineurs » dans l'ensemble de l'activité civile et pénale des juridictions.

Ainsi, en ce qui concerne l'activité civile, est prise en compte la part des mesures prononcées en faveur des mineurs par rapport au volume global des affaires traitées devant l'ensemble des juridictions civiles.

Pour l'activité pénale, les moyens sont calculés au regard de la part des affaires traitées concernant les mineurs (mesures prises au niveau des parquets, notamment celles rejetant les poursuites, mesures et sanctions définitives prises), par rapport au volume global d'affaires traitées au parquet et devant les juridictions de jugement.

En 2013, la part des dépenses relatives aux affaires relatives aux mineurs dans le nombre total d'affaires est resté stable (8,1 %) par rapport aux années précédentes, compte tenu de l'augmentation corrélative, tant du nombre d'affaires relatives à des mineurs que des affaires hors mineurs, au pénal comme au civil.

La LFI 2013 prévoyait une hausse de 5 % des crédits dédiés à la justice des mineurs par rapport à la LFI 2012 et cela, principalement grâce à l'augmentation d'autorisation du plafond d'emplois et des crédits de rémunération et secondairement des crédits « autres titres » dédiés au frais de justice. Alors qu'il était prévu de consacrer 163,4 M€ de crédits la LFI 2013 à cette politique (ainsi qu'il était indiqué dans le précédent DPT), l'exécution est de 161,8 M€ en AE et de 162,0 M€ en CP. Le montant de l'exécution en AE prend en compte un recalcul de la consommation des AE « autres titres » consacrés à l'action pénale par rapport aux données issues de Chorus. Ce recalcul s'explique par la mesure technique intervenue dans le cadre de la clôture des AE REJB (AE engagées sur des EJ créés avant 2013). L'impact en 2013 s'est révélé beaucoup plus important que les autres années en raison de la mise en œuvre de l'abandon des EJ globaux de frais de justice, cette mesure ayant entraîné un montant extrêmement significatif d'AE REJB.

La part des dépenses de personnel se consacrant à la justice des mineurs a légèrement augmenté entre 2011 et 2012, passant de 84,4 % en 2011 à 85,6 % en 2012. Cette augmentation est principalement due à l'augmentation de la part des dépenses de personnel se consacrant à la justice des mineurs dans l'action pénale (+9 %). Elle s'est stabilisée en 2013 à 85,4 % des crédits consacrés à cette politique en 2013.

Pour 2014, la LFI affiche une hausse de 3,1 % des crédits dédiés à la justice des mineurs par rapport à la LFI 2013. La définition de priorités politiques nouvelles va entraîner une évolution de la législation, susceptible d'influencer les délais de traitement des procédures, y compris celles relatives aux mineurs. C'est pourquoi la modernisation et le travail d'optimisation des ressources sont privilégiés. À cet égard, le plafond d'emploi du programme justice judiciaire pour 2014 prévoit un renforcement des effectifs au titre de la justice des mineurs, entraînant une hausse des dépenses de personnel. Aussi les crédits de dépenses de personnel affectés à la justice des mineurs LFI 2014 sont en hausse de 3,7 % par rapport à l'exécution 2013 (+5 M€).

La baisse constatée entre le PLF 2015 et la LFI 2014 (environ 3 %) est la conséquence, notamment, des efforts réalisés au service de la rationalisation et de la maîtrise de la dépense des frais de justice pénale : conduite du changement qui vise à maintenir la sensibilisation et augmenter la professionnalisation des acteurs de la prescription et de l'exécution de la dépense en frais de justice pénale, extension des domaines de mise en concurrence sur des secteurs à forts enjeux, modification réglementaire pour éviter les dérives de certaines dépenses.

PRESENTATION DU PROGRAMME

Les services judiciaires ont pour mission de rendre la justice en matière civile, pénale, commerciale et sociale. A cet effet, les juridictions tranchent les litiges après avoir tenté de concilier les parties. En matière pénale, le parquet impulse une politique générale de lutte contre la délinquance en liaison avec les préfets et les administrations concernées ; il dirige les enquêtes et décide des suites qui peuvent leur être réservées ; les juridictions de jugement se prononcent ensuite sur la culpabilité des personnes poursuivies et sur les peines qui leur seront, le cas échéant, appliquées. Elles statuent également sur le dédommagement des victimes.

L'organisation de la justice des mineurs s'articule autour du juge des enfants, du tribunal pour enfants et de la cour d'assises des mineurs.

1. Le juge des enfants

La fonction de juge des enfants est confiée à un ou plusieurs magistrats du tribunal de grande instance auxquels est donnée compétence en matière d'assistance éducative (article L. 252-2 du code de l'organisation judiciaire), en matière d'organisation ou de prolongation d'une action de protection judiciaire à l'égard des mineurs émancipés ou des majeurs âgés de vingt et un ans ou moins (article L. 252-3 du code de l'organisation judiciaire), ainsi que pour toute mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (article L. 252-4 du code de l'organisation judiciaire).

En matière pénale, le juge des enfants connaît, dans les conditions définies par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, des délits et des contraventions de cinquième classe commis par les mineurs (article L. 252-5 du code de l'organisation judiciaire). Dans ce cas, le juge des enfants statue par jugement rendu en chambre du conseil et ne peut prononcer que les mesures prévues à l'article 8 de l'ordonnance précitée. Seuls les mineurs âgés de moins de seize ans qui encourent une peine inférieure à sept ans peuvent être jugés ainsi.

Sous réserve de l'application des articles 524 à 530-1 du code de procédure pénale, les contraventions de police des quatre premières classes commises par les mineurs, sont déférées au tribunal de police.

En cas de condamnation prononcée par une juridiction spécialisée pour mineurs, le juge des enfants exerce les fonctions dévolues au juge de l'application des peines par le code pénal et le code de procédure pénale, jusqu'à ce que le mineur condamné ait atteint l'âge de vingt et un ans (article 20-9 de l'ordonnance du 2 février 1945).

La compétence territoriale du juge des enfants est celle du tribunal pour enfants.

2. Le tribunal pour enfants

Le tribunal pour enfants (TPE) connaît, dans les conditions définies par l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, des contraventions et des délits commis par les mineurs et des crimes commis par les mineurs de 16 ans (article L. 251-1 du code de l'organisation judiciaire). Chaque tribunal pour enfants est composé d'un président qui est le juge des enfants et de deux assesseurs, issus de la société civile, désignés pour quatre ans.

Le tribunal pour enfants exerce les attributions dévolues au tribunal de l'application des peines.

Au 1^{er} janvier 2014, on dénombre 155 TPE, dont 11 en Outre-mer : sept dans les départements d'outre-mer et quatre dans les collectivités d'outre-mer (tableau XIV annexé au code de l'organisation judiciaire, fixant les siège et ressort des TPE, annexe de l'article D. 251-1 du COJ).

3. La cour d'assises des mineurs

Le jugement des crimes dont les auteurs sont des mineurs âgés de plus de 16 ans relève de la cour d'assises des mineurs. Leurs règles de compétence, d'organisation et de fonctionnement sont fixées par l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 (article L. 254-1 du code de l'organisation judiciaire). Leur compétence d'attribution est limitée aux crimes commis par les mineurs de 16 ans et plus et les majeurs coauteurs ou complices de crimes commis par les mineurs. La cour d'assises des mineurs est composée d'un président, de deux assesseurs choisis parmi les juges des enfants du ressort et d'un jury populaire. Le représentant du ministère public est un magistrat du parquet spécialement chargé des mineurs.

Les moyens affectés à la Justice des mineurs

L'affectation fonctionnelle précise des magistrats du parquet, des conseillers de cours d'appel chargés de la protection de l'enfance et des fonctionnaires de greffe est fonction de l'organisation interne de chaque juridiction. En tout état de cause, chaque TGI comprenant un TPE comporte au moins un substitut chargé des mineurs.

1- Les magistrats

Au cours des dix dernières années, le nombre des emplois localisés de magistrats du siège chargés des enfants au sein des tribunaux de grande instance a augmenté de 11,74 % (de 409 en 2004 à 457 en 2014). L'augmentation des contentieux et la création de TPE expliquent l'évolution de ces effectifs.

Les magistrats du siège chargés des enfants au sein des tribunaux de grande instance représentent 10,38 % des magistrats du siège affectés au sein des TGI.

En 2014, 457 emplois de magistrats du siège chargés des enfants sont localisés au sein des TGI : 252 au 1^{er} grade et 205 au 2nd grade.

Enfin, les juges des enfants et les substituts des mineurs peuvent être amenés à assumer des tâches annexes au sein de leur tribunal. La détermination des attributions annexes des juges spécialisés, et notamment des juges des enfants, relève du pouvoir d'administration du chef de juridiction. De même, la répartition des tâches entre les magistrats du Parquet relève de la compétence de chaque procureur de la République.

2- Les personnels de greffe

L'évaluation du nombre emplois utiles au fonctionnement des services s'apprécie lors des dialogues de gestion au vu des besoins exprimés par les chefs de cours et des indicateurs d'activité analysés par l'administration centrale. Une localisation annuelle des emplois est alors élaborée par juridiction et par catégorie de personnels (A, B et C).

Il appartient aux chefs de cours, chefs de juridictions et aux directeurs de greffes, en fonction des moyens dont ils disposent, de déterminer la répartition des fonctionnaires entre les services du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel.

Le recensement général des missions exercées par les fonctionnaires des greffes par l'intermédiaire du Référentiel des métiers et compétences de greffe (RMCG), effectué en juillet 2014, permet d'estimer les ressources humaines affectés à la justice des mineurs (TPE et AE), à environ 692 ETP se répartissant en 224 ETP sur l'action civile (assistance éducative par le juge pour enfants) et 468 sur l'action pénale (matière pénale traitée devant le TPE). Le volume des ETP consacrés à cette activité en cour d'appel n'a pu faire l'objet d'une estimation.

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE (107)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	38 309 495	46 189 777	39 441 009	47 321 291	38 875 252	46 755 534
Total		38 309 495	46 189 777	39 441 009	47 321 291	38 875 252	46 755 534

Précisions :

L'évaluation des crédits consacrés par l'administration pénitentiaire à la justice des mineurs a été réalisée à partir d'un coût de journée de détention (JDD) et des prévisions d'effectifs.

Le coût de JDD diffère selon que l'hébergement se fait en quartier mineurs ou en établissement pénitentiaire pour mineurs. Pour les quartiers mineurs, le coût JDD correspond au coût moyen par JDD d'un établissement de type maison d'arrêt (MA), la quasi-totalité des quartiers mineurs étant situé dans ce type de structure.

Le nombre de JDD correspond à une évaluation basée sur le nombre de détenus mineurs en quartier mineurs au 1er de chaque mois multiplié par le nombre de jours du mois considéré.

Les crédits consacrés à la politique sont différents en AE et en CP car les établissements pour mineurs (EPM) sont des établissements en gestion déléguée, dont les AE pour la totalité du marché sont engagées au commencement de celui-ci. De ce fait, les années suivantes donnent lieu à des ouvertures en CP uniquement, ce qui explique que le montant global des AE soit inférieur à celui des CP.

PRESENTATION DU PROGRAMME

L'administration pénitentiaire a pour mission d'assurer l'exécution des peines privatives de liberté prononcées par l'autorité judiciaire à l'encontre des personnes placées sous main de justice. Dans ce cadre, elle assure l'accueil et la garde des mineurs détenus.

Un corpus de textes législatifs et réglementaires, ainsi que des circulaires régissent la détention des mineurs en France :

- l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;
- la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 (LOPJ) ;
- la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ;
- la loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs ;
- le décret n° 2007-749 du 9 mai 2007 relatif au régime de détention des mineurs ;
- le décret n° 2007-814 du 11 mai 2007 relatif au régime disciplinaire des mineurs détenus ;
- le décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale ;
- la circulaire n° JUSK1340024C du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs.

L'ordonnance du 2 février 1945 dispose qu'un mineur ne peut être incarcéré qu'à partir de l'âge de 13 ans.

La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a adapté cette ordonnance aux nouvelles caractéristiques de la délinquance des mineurs, dans le respect de ses principes directeurs. Elle a réaffirmé la valeur de la sanction tout en poursuivant et en développant les actions de prévention et de réinsertion.

Cette loi a initié une réforme d'ampleur de la détention des mineurs qui s'est faite en trois étapes :

- la rénovation des quartiers pour mineurs ;
- l'amélioration du dispositif d'accueil des mineurs incarcérés par la création des établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs (EPM) ;
- l'évolution des modalités de prise en charge des mineurs incarcérés.

Les garçons mineurs peuvent être incarcérés dans les 43 établissements pénitentiaires qui possèdent un quartier des mineurs (QM) et, depuis 2007, dans les 6 EPM. Les filles mineures peuvent être détenues en quartiers des mineurs pour filles et en EPM.

De manière constante, les 2/3 des mineurs sont détenus en QM, le tiers restant étant détenu en EPM.

Depuis la loi du 9 septembre 2002, l'incarcération des mineurs en QM et en EPM est régie par les principes suivants :

- l'intervention continue des éducateurs des services de la PJJ auprès des mineurs détenus ;
- le principe de la pluridisciplinarité dans la prise en charge des mineurs (AP, PJJ, Education Nationale, santé) ;
- la mixité filles-garçons dans les EPM ;
- l'encellulement individuel des mineurs la nuit ;
- l'étanchéité des lieux de détention entre mineurs et majeurs ;
- la sollicitation systématique de la ou des personnes titulaires de l'autorité parentale pour toutes décisions concernant le mineur détenu ;
- la possibilité de maintenir un jeune majeur pendant six mois en détention pour mineurs si son intérêt le justifie ;
- l'accès des mineurs détenus à l'enseignement, à la santé, aux activités socio-éducatives, culturelles et sportives.

La contribution des personnels de l'administration pénitentiaire s'exerce dans le cadre général du programme 107 et vise à :

- augmenter l'efficacité finale, c'est-à-dire développer l'aptitude de l'institution à assurer ses missions premières ;
- accroître la qualité du service rendu en matière d'accueil des familles et d'accès aux soins ;
- parvenir à une meilleure efficacité, c'est-à-dire optimiser l'utilisation des moyens humains et matériels dont dispose l'administration pénitentiaire ; dans ce domaine, les efforts portent en particulier sur l'adaptation du parc immobilier au type particulier de population que sont les mineurs.

Après la construction des EPM, cette adaptation du parc immobilier passe également par une réflexion sur les QM. Ainsi, une étude de l'ensemble des lieux de détention pour mineurs (QM, EPM) a été réalisée donnant une cartographie au 1er septembre 2013 avec pour objectif d'améliorer les conditions de prise en charge des mineurs détenus en adaptant ces structures aux besoins identifiés.

Evolution du nombre de mineurs en détention au 1^{er} janvier de chaque année:

Champ : France entière

Source : Statistique mensuelle (DAP-PMJ5)

Au 1 ^{er} janvier	Nombre de détenus mineurs en EPM	Ensemble des détenus mineurs	Nombre de PSE mineurs	Nombre d'écroqués mineurs
2012	260	712	5	717
2013	261	724	5	729
2014	259	731	3	734

Evolution du nombre de personnes placées sous écrou (flux) au cours de chaque année selon l'âge, depuis 2002 :

Champ : France entière

Source : Structure FND appliquée à la statistique trimestrielle (DAP-PMJ5)

Personnes placées sous écrou	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
mineurs	4 074	3 411	3 218	3 311	3 350	3 392	3 229	2 977	2 985	3 011	3 053	2 954
majeurs	77 435	78 254	81 394	82 229	83 157	86 800	85 733	81 307	79 681	84 989	87 876	86 281
non déclarés	24	240	98	0	87	77	92	70	60	59	53	56
Total	81 533	81 905	84 710	85 540	86 594	90 270	89 054	84 354	82 725	88 058	90 982	89 290
Part des mineurs parmi les personnes placées sous écrou	5,0 %	4,2 %	3,8 %	3,9 %	3,9 %	3,8 %	3,6 %	3,5 %	3,6 %	3,4 %	3,4 %	3,3 %

Evolution de la durée moyenne sous écrou des mineurs :*Champ : France entière**Source : Structure FND appliquée à la statistique trimestrielle (DAP-PMJ5)*

Année	Population moyenne de mineurs	Placements sous écrou de mineurs	Durée moyenne sous écrou des mineurs (en mois)*
2002	817	4 074	2,4
2003	774	3 411	2,7
2004	681	3 218	2,5
2005	678	3 311	2,5
2006	731	3 350	2,6
2007	728	3 392	2,6
2008	704	3 229	2,6
2009	677	2 977	2,7
2010	682	2 985	2,7
2011	705	3 011	2,8
2012	723	3 053	2,8
2013	732	2 954	3,0

* *Durée moyenne sous écrou (en mois) = [(population moyenne) / (placements sous écrou)] x 12*

Evolution de la répartition des mineurs condamnés sous écrou selon la nature de la condamnation (correctionnelle/criminelle) :*Champ : France entière**Source : Statistique trimestrielle de la population prise en charge en milieu fermé (DAP-PMJ5)*

Année au 1 ^{er} janvier	Condamnation correctionnelle	Condamnation criminelle	Total
2002	213	0	213
2003	216	0	216
2004	271	1	272
2005	207	2	209
2006	252	1	253
2007	267	1	268
2008	306	5	311
2009	289	1	290
2010	275	0	275
2011	312	1	313
2012	300	0	300
2013	289	1	290
2014	277	2	279

PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (182)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Mise en oeuvre des décisions judiciaires	579 610 644	566 334 769	650 779 337	655 424 924	652 308 493	652 824 591
03	Soutien	107 872 466	105 994 279	99 381 193	98 735 606	98 012 481	97 596 383
04	Formation	23 554 400	23 996 149	29 022 094	29 022 094	29 958 134	27 358 134
05	Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger	72 953 096	69 558 908				
Total		783 990 606	765 884 105	779 182 624	783 182 624	780 279 108	777 779 108

Précisions :

La valorisation financière correspond à la totalité des crédits du programme.

A compter de 2014, les actions 1 "mise en œuvre des décisions judiciaires : mineurs délinquants" et 5 "aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger" sont fusionnées dans une unique action 1 "mise en œuvre des décisions judiciaires". Le libellé de l'action 4 est modifié et devient "Formation".

PRESENTATION DU PROGRAMME

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) est chargée au sein du ministère de la justice de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs, tant en ce qui concerne les mineurs délinquants que les mineurs en danger dans le cadre spécifique des dispositions des ordonnances de 1945 et de 1958, et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre. Elle conçoit les normes et les cadres d'organisation en liaison avec les directions compétentes. Elle garantit, directement, ou par les associations qu'elle habilite et finance, d'une part et principalement, la prise en charge des mineurs qui lui sont confiés par les magistrats, et d'autre part, une aide aux décisions de l'autorité judiciaire en matière civile et pénale. La DPJJ établit les cahiers des charges correspondant à une palette complète de prises en charge, notamment les services d'investigation éducative, les services territoriaux de milieu ouvert, les établissements de placement éducatif, les centres éducatifs renforcés, les centres éducatifs fermés. Les moyens alloués à la PJJ sont employés dans le souci d'une amélioration continue de la qualité de l'action d'éducation dans le cadre pénal en veillant tant à la prévention de la récidive et de la réitération qu'à l'insertion sociale des jeunes confiés par l'autorité judiciaire.

Pour ce faire, la DPJJ dispose de deux réseaux :

- le secteur public constitué de 220 établissements et services relevant directement du ministère de la justice ;
- le secteur associatif constitué de 1 098 établissements et services (dont 255 financés exclusivement par l'État) habilités et contrôlés par le ministère de la justice. Ceux-ci sont régis par le Code de l'action sociale et des familles et se répartissent entre des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) et des lieux de vie et d'accueil.

Les services chargés de la mise en œuvre du programme 182 coordonnent leurs interventions avec celles des conseils généraux (en charge de la protection administrative de l'enfance) et avec celles de divers partenaires, publics ou privés, qui peuvent contribuer à l'insertion des jeunes en difficulté, particulièrement l'éducation nationale et les conseils régionaux compétents pour la formation professionnelle des jeunes de plus de 16 ans.

En 2015, la DPJJ poursuit son objectif de concertation entre les institutions intervenant dans le cadre de la justice des mineurs, que ce soit en matière civile ou pénale.

A l'issue d'un diagnostic réalisé en 2014, la DPJJ a fixé de nouvelles orientations dont les axes clés sont l'individualisation de la prise en charge et sa cohérence avec le parcours de vie de l'adolescent.

L'individualisation de la prise en charge suppose d'améliorer la capacité d'adapter la réponse éducative aux évolutions de la situation du jeune et de sa famille. Là où chaque dispositif institutionnel tend à devenir la clé d'entrée,

tronçonnant la prise en charge en une succession de mesures, il s'agit de privilégier la cohérence du parcours éducatif du jeune. Afin d'en garantir l'individualisation et la continuité, le milieu ouvert se voit donc confier un rôle de suivi du parcours du jeune : les services du milieu ouvert ont en conséquence pour mission de structurer l'intervention éducative et d'assurer le suivi et l'organisation de la continuité du parcours du jeune. Ils accompagnent le placement ou la détention en assurant les liens en amont et en aval. Ils assurent le pilotage du parcours d'insertion scolaire, sociale et professionnelle.

L'adaptation de la réponse et sa cohérence avec le parcours de vie de l'adolescent nécessitent également une diversification des réponses dont le territoire doit être garant. Elle sous-entend une meilleure articulation entre les services mais également la mise en œuvre de plateformes de réponse.

Ces réponses doivent tendre vers un objectif de prévention de la récidive ou de la réitération et plus largement vers un objectif de réinsertion sociale.

Les orientations seront portées par une gouvernance réaffirmée et une politique de ressources humaines adaptée.

Les établissements de placement spécialisés dans l'accueil des mineurs délinquants :

- 51 centres éducatifs fermés (CEF) dont 34 habilités relevant du secteur associatif qui accueillent 12 mineurs de 13 à 18 ans, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve, d'une libération conditionnelle ou d'un placement extérieur. Alternatif à l'incarcération, le placement en CEF s'accompagne d'un projet éducatif intensif. En outre, la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs a prévu la création de 20 nouveaux centres éducatifs fermés ;
- 64 établissements de placement éducatif (EPE) du secteur public. Ils peuvent comporter plusieurs unités éducatives :
 - d'hébergement collectif (UEHC), disposant de 12 places, elles assurent dans un cadre collectif notamment les missions d'accueil, d'éducation et de surveillance des mineurs retirés temporairement de leur milieu de vie habituel. Les éducateurs doivent structurer leur action par la mise en place d'activités de jour dans le cadre du dispositif accueil accompagnement notamment pour les jeunes « décrocheurs » des dispositifs scolaires et de formation professionnelle de droit commun ;
 - d'hébergement diversifié (UEHD), elles proposent des formules individualisées de placement pour les mineurs en famille d'accueil ou en résidence sociale ;
 - d'activité de jour (UEAJ), elles organisent un ensemble structuré d'actions ayant pour objectifs le développement personnel, l'intégration sociale et l'insertion professionnelle des mineurs ;
 - de centre éducatif renforcé (UECER) proposant des programmes adaptés de 3 à 6 mois autour d'un projet avec un encadrement éducatif permanent ;
- 49 centres éducatifs renforcés (CER) gérés par le secteur associatif exerçant les mêmes fonctions que les 4 UECER du secteur public ;
- 4 foyers et 26 lieux de vie et d'accueil, gérés par le secteur associatif habilité ;
- 3 centres de placement immédiat (CPI) gérés par le secteur associatif, destinés à prendre en charge des garçons et filles, de 13 à 18 ans, pour lesquels un accueil immédiat - orientation est prescrit par les magistrats. L'objectif est de mener une évaluation de la situation du mineur puis de proposer les solutions éducatives les plus adaptées à plus long terme. L'orientation doit se réaliser dans un délai de 3 mois. Les entrées et sorties sont permanentes. Ces missions sont assurées par les UEHC pour le secteur public.

Les établissements du secteur associatif, non spécialisés, qui, pour la plupart, sont habilités à accueillir des mineurs au titre de l'enfance délinquante et de l'assistance éducative :

- 156 foyers ;
- 90 maisons d'enfants à caractère social (MECS), comprenant 192 structures ;
- 43 centres d'hébergement diversifié (CHD) et 31 centres de placement familial et socio-éducatif (CPFSE) ;
- 31 centres scolaires et professionnels (CSP) qui assurent en internat l'accueil des adolescents et dispensent une formation scolaire ou professionnelle ;

- 84 lieux de vie (LVA), qui sont des petites structures d'hébergement (3 à 7 places) dirigées par des personnes ayant une activité professionnelle, sociale ou autre. Ils partagent avec ces jeunes leur quotidien et leur espace de vie ; leur profession peut servir de base à des activités avec les jeunes accueillis (exploitation agricole, centre équestre...) ;
- 2 foyers de jeunes travailleurs (FJT).

Les services de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation :

- 118 services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO), qui assurent notamment l'exercice d'une permanence éducative auprès des tribunaux, l'exercice des mesures d'investigation ordonnées par l'autorité judiciaire, la mise en œuvre des décisions pénales et civiles autres que les mesures de placement, l'intervention éducative dans les quartiers spéciaux pour mineurs des établissements pénitentiaires.

Par ailleurs, les professionnels de ces services doivent structurer leur action par la mise en place d'activités de jour dans le cadre du dispositif accueil-accompagnement notamment pour les jeunes « décrocheurs » des dispositifs scolaires et de formation professionnelle de droit commun.

Enfin, les STEMO assurent la coordination de la participation de la DPJJ aux politiques publiques territoriales de protection de l'enfance et de prévention de la délinquance ;

- 88 services d'investigation éducative habilités relevant du secteur associatif (SIE) ;
- 42 services de réparation pénale habilités relevant du secteur associatif ;
- 3 services éducatifs auprès du tribunal (SEAT) du secteur public, qui assurent la permanence éducative auprès des tribunaux les plus importants ;
- 11 services territoriaux éducatifs d'insertion (STEI) du secteur public et 8 services d'insertion habilités relevant du secteur associatif. Les STEI regroupent plusieurs UEAJ qui assurent l'exécution de la mesure d'activité de jour créée par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance pour les mineurs qui, après la prise en charge en accueil-accompagnement dans les UEHC et UEMO, ne peuvent pas encore être inscrits dans les dispositifs de droit commun. Elles interviennent également auprès de jeunes ne faisant pas l'objet d'une mesure judiciaire dans le cadre de partenariats avec la prévention spécialisée ou les missions locales.

Les 6 services éducatifs au sein des établissements pénitentiaires pour mineurs (SE-EPM)

Les professionnels des SE-EPM élaborent, pour chaque jeune détenu, un projet et des emplois du temps individualisés. Ils mettent en place les activités socio-éducatives en travaillant de manière pluridisciplinaire avec les partenaires (administration pénitentiaire, éducation nationale, services de santé).

- 1 Service éducatif au centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis (SECJD).

ENVIRONNEMENT DANS LEQUEL S'INSCRIT LE PROGRAMME

Les finalités de l'accompagnement mené dans le cadre des mesures judiciaires sont la protection, l'éducation et l'insertion sociale et professionnelle. Plus précisément, l'action éducative vise à :

- donner au jeune les moyens de se construire personnellement pour pouvoir vivre au sein de la collectivité sans porter atteinte aux autres ou à lui-même ;
- l'accompagner dans son insertion sociale et professionnelle par l'élaboration et la mise en œuvre de projets personnels et professionnels, dans l'exercice de ses droits (scolarité, santé) et dans le respect de ses devoirs à l'égard des autres et de lui-même (respect des lois)¹⁰.

La DPJJ met en œuvre ce programme en coordination avec les autres acteurs de la protection de l'enfance, en particulier, au sein des territoires, avec les Conseils généraux, dont le rôle de chef de file de la protection de l'enfance a été conforté par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Le décret du 9 juillet 2008 précité investit la DPJJ d'un rôle politique portant sur l'ensemble de la protection judiciaire de l'enfance, rappelé par la circulaire d'orientation du 6 mai 2010, relative au rôle de l'institution judiciaire dans la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance.

¹⁰ Circulaire d'orientation du 2 février 2010 relative à l'action d'éducation dans un cadre pénal.

La participation à l'organisation et à la mise en œuvre d'actions de prévention de la délinquance est inscrite au nombre des missions de la protection judiciaire de la jeunesse dans le décret n° 2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif à la structuration juridique des établissements et services du secteur public. Par ailleurs, la circulaire du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance et la note conjointe du 8 juillet 2011 du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur sur les orientations pour la prévention de la délinquance ont défini et précisé les conditions et la nature de ces interventions.

La mise en œuvre de ce programme s'effectue également en inscrivant l'action de la DPJJ au sein des politiques publiques menées par les autorités administratives ou les collectivités locales. La circulaire du 2 septembre 2010 relative à l'inscription des services de la PJJ au sein des politiques publiques précise le rôle et les compétences des échelons territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) dans ce domaine. Les objectifs de cette implication sont d'une part de renforcer et de diversifier la palette des supports de l'action d'éducation menée auprès des mineurs pris en charge. D'autre part, il s'agit de contribuer à ce que l'action publique des autres ministères et collectivités territoriales puisse tenir compte des besoins spécifiques des publics en difficulté placés sous protection judiciaire. Compte tenu de ce double objectif, l'implication de la DPJJ porte prioritairement sur les politiques interministérielles de santé publique, d'insertion, d'emploi, de formation, de sports, de loisirs, de culture, de cohésion sociale et de prévention de la délinquance.

L'État finance 100 % des prises en charge des mesures judiciaires pour les mineurs délinquants (dans les secteurs public et associatif) ainsi que 100 % des mesures d'investigations réalisées, tant au profit des mineurs en danger dans le cadre de la justice civile que dans le cadre pénal.

Le programme comporte une action opérationnelle (action 01) et deux actions d'appui (actions 03 et 04) :

L'action n° 01 : mise en œuvre des décisions judiciaires

Cette action concerne non seulement la mise en œuvre des mesures éducatives exercées dans le cadre d'une décision de justice mais aussi les mesures judiciaires d'investigation éducatives (MJIE).

Les mesures éducatives exercées dans le cadre d'une décision de justice incluent les mesures de placement, les mesures exercées en milieu ouvert mais également les interventions auprès des mineurs incarcérés, au sein des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) comme des quartiers mineurs. Il faut enfin mentionner les actions de prévention de la délinquance qui s'inscrivent naturellement dans le prolongement de ces missions.

L'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945, modifiée, relative à l'enfance délinquante établit les principes de l'action éducative auprès des mineurs délinquants. Les services de la PJJ contribuent à la mise en œuvre des orientations et des objectifs des lois n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Les décisions prises par les juges des enfants, plus rarement les juges d'instruction, ou encore en alternative aux poursuites par les procureurs de la République, fixent les modalités de prise en charge que les services et établissements de la DPJJ doivent ensuite mettre en œuvre.

Ces prises en charge se déclinent selon des modalités d'action d'éducation qui sont complémentaires et doivent s'articuler au mieux en fonction des situations et des problématiques des mineurs sous protection judiciaire.

La circulaire d'orientation sur l'action d'éducation dans le cadre pénal du 2 février 2010 en rappelle les principales composantes ainsi que l'objectif de prévention de la récidive. Elle est complétée par :

- la circulaire instaurant la mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) du 31 décembre 2010 ;
- la circulaire relative à l'action d'éducation structurée par les activités de jour du 3 avril 2012 : à destination des mineurs sans activité, la DPJJ a formalisé son choix de structurer l'action d'éducation par les activités de jour qui visent à favoriser la réinsertion scolaire, professionnelle et sociale des mineurs.

Les placements des mineurs peuvent s'effectuer au sein d'établissements dédiés uniquement ou non à l'accueil d'un public délinquant, certains ayant été particulièrement conçus pour les mineurs délinquants multirécidivants ou récidivistes (centres éducatifs fermés, centres éducatifs renforcés). En milieu ouvert, les services de la PJJ mettent en œuvre des mesures éducatives (mesures de liberté surveillée, de réparation, etc.), des mesures probation et des peines autres que l'incarcération (travaux d'intérêt général, sursis avec mise à l'épreuve, aménagements de peine, etc.), ainsi que la MJIE (cf. supra).

Les mesures judiciaires d'investigation éducatives (MJIE) conduites sur ordonnance des magistrats par les services de la DPJJ (secteur public comme associatif) visent à leur fournir des éléments d'information et d'analyse afin d'adapter les mesures d'action d'éducation ou d'assistance éducative à la situation des mineurs.

L'investigation est un acte d'instruction codifié (champ pénal) ou d'information (champ civil) qui entre dans le cadre de la procédure judiciaire : c'est pourquoi cette fonction est restée de la compétence exclusive de l'Etat.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, les types de mesures d'investigation sont au nombre de deux :

- le recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE), mis en œuvre par le seul secteur public, le plus souvent au sein des services, unités ou permanences éducatives auprès des tribunaux (SEAT, UEAT ou PEAT), uniquement sur un fondement pénal ;
- la mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) créée par la circulaire d'orientation du 31 décembre 2010 et l'arrêté du 2 février 2011 portant création de la MJIE, qui rénove en profondeur l'exercice de la mission d'investigation. Il s'agit d'une mesure unique mais modulable dans sa durée comme dans son contenu, qui vise à la situation scolaire, familiale, sanitaire et éducative d'un mineur et de sa famille, selon les besoins d'information exprimés par les magistrats.

Ainsi, la Mesure Judiciaire d'Investigation Éducative s'est substituée à l'enquête sociale et à la mesure d'investigation et d'orientation éducative.

La réforme de l'investigation affirme la nécessité de s'appuyer de manière méthodique sur des éléments précis et objectivés concernant le mineur et sa famille. Elle vise à préciser le champ de l'investigation de manière plus spécifique (compétence résiduelle et ordonnances motivées).

Sa mise en œuvre interdisciplinaire est assurée par des éducateurs, des assistants sociaux et des psychologues des services du secteur public comme du secteur associatif. Le respect du principe du débat contradictoire s'impose dans l'exercice de la mesure d'investigation. Les spécificités des services dans leur rapport aux mineurs et aux familles ont conduit le législateur à intégrer ceux-ci dans le champ des établissements et services soumis aux obligations de la loi du 2 janvier 2002, rénovant l'action sociale et médico-sociale.

L'action n° 03 : soutien

Cette action concerne la fonction support de pilotage, de gestion, d'animation et de coordination avec les partenaires. Outre l'administration centrale de la PJJ, cette fonction comprend les deux échelons territoriaux constitués par les 9 directions interrégionales et, au 1^{er} juillet 2014, les 54 directions territoriales (hors Territoires d'Outre-mer).

La DPJJ a finalisé en 2012 sa réorganisation territoriale. Les directions départementales ont fusionné afin de constituer des directions territoriales sur des territoires pertinents pour la justice des mineurs.

Cette organisation permet aux directions territoriales d'avoir les moyens de piloter l'action d'éducation auprès des mineurs suivis, de garantir l'implication de la PJJ dans les dispositifs de politiques publiques notamment en matière de prévention de la délinquance et d'intégration sociale, d'être un interlocuteur pour les conseils généraux dans le domaine de la protection de l'enfance et d'assurer son rôle de coordonnateur des acteurs de la justice des mineurs.

La participation à l'organisation et à la mise en œuvre d'actions de protection de l'enfance et de prévention de la délinquance a été inscrite au nombre des missions des établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse dans le décret du 6 novembre 2007.

Dans ce cadre, les services déconcentrés jouent un rôle important dans le domaine des politiques publiques partenariales. Outre l'implication des directeurs territoriaux de la PJJ dans tous les dispositifs départementaux (Cellule justice ville, Conseil départemental de prévention de la délinquance, Comité départemental de sécurité, Plan départemental de prévention de la délinquance, protocoles instituant les cellules de recueil des informations préoccupantes, observatoires départementaux de protection de l'enfance), ils valident, coordonnent et contrôlent l'implication des directeurs des services éducatifs dans les dispositifs locaux (Conseil local de sécurité et prévention de la délinquance, Contrat local de sécurité, Cellule de veille éducative, Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, Contrat urbain de cohésion sociale, Programme de réussite éducative, etc.).

La circulaire ministérielle du 6 février 2008 et celle du 2 septembre 2010 ont précisé le niveau d'intervention des services de la DPJJ dans les dispositifs de prévention de la délinquance. Les services territoriaux de la PJJ participent à ce titre à différentes actions, développées dans le cadre des décisions du comité interministériel des villes, ou financées par le fonds interministériel de prévention de la délinquance du comité interministériel de prévention de la délinquance.

L'action n° 04 : formation

Cette action concerne la formation assurée par l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), implantée à Roubaix et les neuf pôles territoriaux de formation (PTF) à vocation interrégionale.

ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE (101)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Aide juridictionnelle	42 885 000	42 885 000	43 957 125	43 957 125	45 056 053	45 056 053
03	Aide aux victimes	1 173 765	1 173 765	1 174 128	1 174 128	1 471 000	1 471 000
04	Médiation familiale et espaces de rencontre	3 490 551	3 490 551	3 249 000	3 249 000	3 250 000	3 250 000
Total		47 549 316	47 549 316	48 380 253	48 380 253	49 777 053	49 777 053

Précisions :

Pour l'action 01, la dépense en 2013 est calculée en multipliant, pour chaque type de mission, le nombre d'admissions à l'AJ par le nombre d'unités de valeur applicable au type de mission et par le taux moyen de TVA, puis en abattant le résultat obtenu du pourcentage moyen d'admissions ne donnant pas lieu à une intervention d'auxiliaire. Les crédits ouverts en LFI 2014 et inscrits au PLF 2015 se déduisent de la dépense 2013 par application chaque année d'un effet volume de 2,5 %, légèrement inférieur à l'augmentation du nombre d'admissions observé entre 2012 et 2013. Les rétributions versées aux avocats en 2013 se décomposent ainsi :

- 21,132 M€ à l'occasion d'une mesure d'assistance éducative,
- 0,320 M€ à l'occasion d'une audition de l'enfant en justice,
- 11,690 M€ à l'occasion d'une instruction correctionnelle,
- 9,615 M€ à l'occasion d'une procédure contraventionnelle, correctionnelle ou criminelle (en incluant la présentation devant le Parquet).
- 0,128 M€ en matière d'application des peines.

Pour l'action 03, le montant correspond à 10 % des subventions versées aux associations locales (y compris celles versées à l'occasion des procès exceptionnels) ainsi qu'à la contribution au dispositif « 116 000 » jusqu'au 31 décembre 2013.

Pour l'action 04, sont valorisés l'ensemble des interventions en matière de médiation familiale et d'espaces de rencontre.

PRESENTATION DU PROGRAMME

Le programme 101 participe à la justice des mineurs :

- par le versement de l'aide juridictionnelle (action 01) ;
- par le soutien d'associations d'aide aux victimes (action 02) ;
- par le soutien d'associations gérant un espace de rencontre et/ou ayant une activité de médiation familiale (action 04).

Aide juridictionnelle

L'aide juridictionnelle s'adresse aux personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice. Les prestations sont versées directement aux auxiliaires de justice.

Pour les années 2012 et 2013, les admissions à l'aide juridictionnelle au titre de la justice des mineurs se décomposent ainsi :

		2013	2012	Variation
Civil	Assistance éducative	50 729	46 716	+8,6%
	Audition de l'enfant	4 069	3 957	+2,8%
	Total civil	54 798	5 0673	+8,1%
Pénal	Instruction correctionnelle devant le juge des enfants (JE)	45 087	43 320	+4,1%
	Instruction correctionnelle devant le juge d'instruction	39 014	37 916	+2,9%
	Présentation du mineur devant le Parquet	109	133	-18,0%
	Procédure contraventionnelle : assistance d'un prévenu devant le tribunal de police ou le juge de proximité	643	657	-2,1%
	Procédure correctionnelle : assistance d'un prévenu mineur devant le JE en audience de cabinet	23 481	25 004	-6,1%
	Procédure correctionnelle : assistance d'un prévenu mineur devant le tribunal pour enfants (TPE)	23 261	23 291	-0,1%
	Procédure correctionnelle : assistance d'un condamné devant la chambre spéciale des mineurs	54	64	-15,6%
	Procédure criminelle : assistance d'un accusé devant la cour d'assises des mineurs ou le TPE	471	424	+11,1%
	Application des peines : assistance d'un condamné devant le JE ou le TPE	1 234	1 283	-3,8%
	Total pénal	133 354	132 092	+1,0%
	Total général		188 152	182 765

En 2013, les admissions concernant des mineurs représentent 20,5 % de l'ensemble des admissions à l'aide juridictionnelle (respectivement 11,8 % et 35,4 % des admissions aux aides juridictionnelles en matières civile et pénale).

En 2014 et 2015, l'application de l'aide juridictionnelle aux mineurs ne connaîtra pas d'évolution différente de l'application aux autres publics.

Aide aux victimes

En 2013, sur l'ensemble des victimes accueillies par les associations d'aide aux victimes plus de 6 % étaient mineures (contre 10 % en 2012 et 8 % en 2011). Parmi ces victimes mineures, 7,2 % avaient subi des atteintes aux personnes commises dans des établissements d'accueil pour mineurs.

Plus de cinquante associations locales d'aide aux victimes généralistes ont proposé en 2013 des dispositifs de prise en charge juridique et psychologique spécifiques en faveur des mineurs victimes de violences intrafamiliales, de maltraitances et d'atteintes sexuelles, ou encore de violences et de harcèlement en milieu scolaire. L'assistance a aussi concerné les familles proches et les personnes qui en ont la charge.

Plusieurs associations d'aide aux victimes participent au fonctionnement d'unités d'accueil dans des centres hospitaliers spécialisés dans l'accueil des mineurs victimes, ou développent des accueils spécifiques pour les victimes mineures.

De nombreux enfants mineurs ont bénéficié en 2013 de la mise en protection de leur mère dans le cadre du dispositif « femmes en très grave danger » mis en œuvre sur 14 sites. Le nombre de bénéficiaires devrait augmenter avec la généralisation de ce dispositif qui est inscrit au titre des mesures du 4^e plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes (2014-2016) et qui est prévu à l'article 36 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Des mesures particulières en faveur des mineurs sont également expérimentées en région parisienne tels l'accompagnement protégé en cas d'ordonnance de protection d'une trentaine d'enfants mineurs entre le domicile de la mère victime de violences conjugales et celui du père auteur des violences, ou plus récemment le dispositif expérimental au tribunal de grande instance de Bobigny de prise en charge des enfants mineurs lors d'un meurtre au sein d'un couple.

En outre, dans le cadre du dispositif « 08VICTIMES » (plateforme téléphonique d'orientation des victimes), 16 % des demandes d'information ont concerné des mineurs. Ce dispositif devrait être remplacé à terme par le numéro 116 006, conformément à la directive européenne 2009/136/CE du 7 mars 2009.

En 2013, le dispositif « 116000 », numéro d'appel unique européen, gratuit, ouvert 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, réservé au signalement de disparitions d'enfants, a été géré dans le cadre d'un marché passé par le ministère de la justice et le ministère des Affaires sociales et de la Santé. L'unité de suivi de ce dispositif a traité 1 031 dossiers en 2013 (soit une augmentation de 33 % par rapport à 2012), dont plus de 70 % (hors les demandes de prévention) ont concerné des dossiers de mineurs (enlèvements parentaux, fugues, disparitions inquiétantes de mineurs et non représentation d'enfants). Depuis le 1^{er} janvier 2014, ce dispositif est intégralement pris en charge par le programme 106 « actions en faveur des personnes vulnérables » (mesure de périmètre incluse dans le PLF pour 2014).

Le ministère de la justice soutient par ailleurs des associations nationales de victimes dont l'une intervient en région parisienne pour l'accompagnement des victimes mineures de traite des êtres humains (64 mineurs en 2013). Ce type de soutien sera pérennisé avec le plan d'action national contre la traite des êtres humains 2014-2016. Ce dernier vise à assurer un accompagnement spécialisé des mineurs victimes de traite dans le cadre de la protection de l'enfance et à définir une protection adaptée aux mineurs qui sont à la fois auteurs et victimes.

Espaces de rencontre pour le maintien des liens parents/enfants et médiation familiale

L'existence juridique des espaces de rencontre pour le maintien des liens parents / enfants a été reconnue par la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance et introduisant les articles 373-2-1, 373-2-9 et 375-7 dans le code civil. Le dispositif réglementaire qui encadre l'activité des espaces de rencontre repose sur le décret n° 2012-1153 du 15 octobre 2012 relatif aux espaces de rencontre destinés au maintien des liens entre un enfant et ses parents ou un tiers et sur le décret n° 2012-1312 du 27 novembre 2012 relatif à la fixation par le juge de l'exercice du droit de visite dans un espace de rencontre.

Le décret du 15 octobre 2012 définit l'espace de rencontre comme « un lieu permettant à un enfant de rencontrer l'un de ses parents ou un tiers, ou de faire l'objet d'une remise à un parent ou à un tiers. Il contribue au maintien des relations entre un enfant et ses parents ou un tiers, notamment en assurant la sécurité physique et morale et la qualité d'accueil des enfants, des parents et des tiers ». Les espaces de rencontre interviennent principalement dans le cadre judiciaire mais également en dehors de ce cadre (demande spontanée et aide sociale à l'enfance).

La médiation familiale, définie par l'ancien conseil national consultatif de la médiation familiale comme « un processus de construction ou de reconstruction du lien familial axé sur l'autonomie et la responsabilité des personnes concernées par des situations de rupture ou de séparation dans lequel un tiers impartial, indépendant, qualifié et sans pouvoir de décision – le médiateur familial – favorisant, à travers l'organisation d'entretiens confidentiels, leur communication, la gestion de leur conflit dans le domaine familial entendu dans sa diversité et dans son évolution », contribue également de manière indirecte à la justice des mineurs.

En 2013, le ministère de la justice a apporté son soutien à un réseau composé de 104 associations gérant exclusivement un service de médiation familiale, de 73 associations gérant exclusivement un

Le tableau ci-dessous résume l'activité 2013 des espaces de rencontre : espace de rencontre parent(s) / enfants et de 86 associations gérant les deux types d'activité.

	Mesures judiciaires	Mesures non judiciaires
Mesures anciennes achevées en 2013	8 995	1 261
Mesures nouvelles traitées en 2013	12 352	1 776
Mesures en cours en fin d'année 2013	8 503	1 230
Nombre d'enfants accueillis	23 484	3 117

CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE (310)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
02	Activité normative	2 536 374	2 536 374	2 462 289	2 462 289	2 450 471	2 450 471
04	Gestion de l'administration centrale	9 677 199	9 677 199	10 116 050	10 116 050	11 478 466	11 478 466
09	Action informatique ministérielle	8 299 844	8 299 844	11 284 474	11 284 474	11 780 662	11 780 662
10	Action sociale ministérielle	3 945 434	3 945 434	4 200 339	4 200 339	4 280 155	4 280 155
Total		24 458 851	24 458 851	28 063 152	28 063 152	29 989 754	29 989 754

PRESENTATION DU PROGRAMME

Le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » assure les fonctions d'état-major du ministère de la justice, ainsi que les fonctions logistiques de l'administration centrale. Deux politiques ministérielles prennent également appui sur ce programme : l'informatique et l'action sociale.

L'analyse des coûts montre que près de 10 % des dépenses du programme 310 ventilées vers les autres programmes de la mission justice sont consacrés au programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse ».

Le programme 310 contribue en particulier à l'élaboration et au respect de la norme de droit. Deux directions et un service contribuent plus particulièrement à l'activité normative : la direction des affaires civiles et du sceau (DACs), la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et le service des affaires européennes et internationales.

La DACG formalise et évalue la politique pénale définie par le garde des sceaux et mise en œuvre par les parquets, notamment en matière de délinquance des mineurs. Les moyens humains et matériels du ministère public, ainsi que les objectifs et indicateurs de performance qui lui sont assignés, figurent sur le programme 166 « Justice judiciaire ».

La politique pénale des parquets en matière de lutte contre la délinquance des mineurs repose sur une réponse pénale quasi-systématique, grâce notamment au recours renforcé aux alternatives aux poursuites. Le taux de réponse pénale est en effet élevé, soit 94,0 % en 2012 et 94,2 % en 2013 (Infocentre SID traitement PEPP). Les alternatives aux poursuites permettent de diversifier la réponse pénale et de l'adapter à la personnalité du mineur.

Le taux de procédures alternatives, qui rapporte le nombre des affaires concernant des mineurs classées suite à la réussite d'une procédure alternative ou d'une composition pénale au nombre de réponse pénale, est de 61,3 % en 2012 et 61,2 % en 2013 (Infocentre SID traitement PEPP).

Les principales mesures alternatives aux poursuites sont le rappel à la loi par un délégué du procureur, la mesure de réparation, le stage de citoyenneté, les stages de sensibilisation aux dangers des produits stupéfiants et la composition pénale.

Elles favorisent la réinsertion sociale des mineurs délinquants en leur permettant de réfléchir à la portée de leurs actes et de prévenir ainsi une répétition des faits. Elles répondent par ailleurs aux exigences de la nouvelle stratégie nationale de prévention de la délinquance qui préconise notamment d'axer les actions de prévention de la récidive des jeunes autour de l'insertion professionnelle, de l'apprentissage de la citoyenneté et de la réalisation de travaux de réparation.

Ces orientations résultent également de la circulaire de politique pénale générale du 19 septembre 2012 qui soulignait d'une part l'importance du principe de spécialisation de la justice des mineurs, lequel devait être mis en œuvre dans tous les cadres procéduraux, et d'autre part l'exigence impérative d'une individualisation des décisions et de la continuité de la prise en charge des mineurs.

La spécialisation de la justice des mineurs se concrétise au sein des juridictions par la spécialisation des différents intervenants, tant parmi les magistrats du parquet que parmi les délégués du procureur. En fonction de leurs moyens, les parquets ont organisé une permanence spécialisée afin d'assurer une cohérence dans la réponse pénale apportée à la délinquance des mineurs ainsi qu'une meilleure individualisation de cette réponse par une connaissance approfondie des mineurs délinquants du ressort.

INCLUSION SOCIALE, PROTECTION DES PERSONNES ET ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (LIBELLÉ MODIFIÉ) (304)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
17	Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	7 060 000	7 050 000	7 850 000	7 850 000	7 850 000	7 850 000
Total		7 060 000	7 050 000	7 850 000	7 850 000	7 850 000	7 850 000

PRESENTATION DU PROGRAMME

A compter de 2015, les actions du programme 106 figurent dans le programme 304 « Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire ». Ceci conduit à la création de deux nouvelles actions au sein de ce programme qui concourent d'une part à la protection des personnes vulnérables, majeures ou mineures, en accompagnement, en complément ou en substitution de l'aide familiale et d'autre part à l'autonomisation des jeunes, par un soutien à des dispositifs d'information et d'accompagnement.

Dans un contexte de fragilisation des liens familiaux et d'accroissement de la précarité pour de nombreuses familles, le gouvernement s'est engagé depuis 2013 dans un ensemble de mesures très large pour une rénovation de la politique familiale, le soutien de la jeunesse et la protection des personnes vulnérables.

L'action 17 du programme 304 « Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables » intervient dans deux domaines intéressant la justice des mineurs :

- **Les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ)** (5,46 M€ en 2015) constituent des structures légères de proximité, au nombre de 350 environ, qui offrent des prestations situées en renfort des moyens d'action de droit commun (accueil inconditionnel, gratuit, confidentiel, écoute et soutien, centré sur la parole du jeune, pouvant préparer une orientation vers une prise en charge médicale ou sociale, médiation avec les membres de la famille et éventuellement avec d'autres instances, et sensibilisation des jeunes tout public et en situations de risque). En effet certains jeunes (jeunes sortant de l'ASE, de mesures judiciaires ou de détention, en errance, toxicomanes, « incasables », en souffrance psychique, illettrés, victimes de la traite ou en danger de prostitution...) n'ont pas les clés minimales de savoirs et de compréhension nécessaires à l'accès à leurs droits ainsi qu'aux différents dispositifs de soutien mis en place par l'Etat et les départements en direction des jeunes. Pour ces jeunes, les dispositifs classiques pour la formation, l'apprentissage à la vie en société et dans la sphère professionnelle, la santé, l'accès au logement... ne sont pas être accessibles, « sans un étayage particulier et des relais forts avec leur famille, leurs accompagnants et les services qui les prennent en charge » (cf. rapport du CESE en 2012).

Si l'utilité de ces dispositifs de proximité est saluée, l'inégale qualité de leur action selon les territoires, leur manque de lisibilité, l'enchevêtrement et le déficit d'articulation entre leurs interventions sont régulièrement pointés. Dans ce contexte et dans la lignée de la mesure 2 du comité interministériel à la jeunesse du 21 février 2013, portant sur l'information des jeunes, il a été décidé de conduire, en 2015, un chantier interministériel et partenarial destiné à optimiser et rationaliser ces dispositifs.

- **La politique de protection de l'enfance en danger** participe à la justice des mineurs. Elle concerne notamment les enfants et les adultes en risque de délaissement, de maltraitance ou de négligence grave, que ce soit dans leur milieu familial ou leurs différents milieux de vie, et notamment en établissement social. Cette mission relève de la responsabilité partagée des départements et de la justice. Un de ses axes majeurs est la prévention et la lutte contre la maltraitance des enfants, largement renforcée par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance dont les dispositions principales visent à améliorer la prévention, le signalement de situations à risques et la prise en charge des enfants concernés.

La contribution au financement du groupement d'intérêt public « Enfance en danger », gestionnaire du service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) et de l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) est, en 2015, de 2,39 M€.

POLICE NATIONALE (176)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
05	Missions de police judiciaire et concours à la justice	146 046 746	146 046 746	149 265 854	149 265 854	150 676 656	150 676 656
Total		146 046 746	146 046 746	149 265 854	149 265 854	150 676 656	150 676 656

Précisions :

La valorisation financière est réalisée sur la base des effectifs contribuant à cette politique transversale, auxquels sont appliqués des coûts moyens complets.

Les crédits sont issus de l'action 5 "concours à la justice" et pondérés par la part des mineurs mis en cause dans les affaires élucidées.

PRESENTATION DU PROGRAMME

La police nationale a pour missions tant d'assurer la sécurité des personnes et des biens en tout temps et en tout lieu, que de rechercher les auteurs d'infractions. Les forces de police concourent à la justice des mineurs, pour sauvegarder les intérêts des mineurs en danger, par des investigations performantes et pour optimiser les moyens qui viennent en appui de l'action de la justice des mineurs. En effet, ce public fait l'objet d'une attention particulière, au regard de sa vulnérabilité.

L'action « missions de police judiciaire et concours à la justice » (action 5) contribue particulièrement à la justice des mineurs par la recherche et la constatation des infractions pénales dont les mineurs peuvent être victimes ou auteurs, le rassemblement des preuves, l'arrestation et le déferrement des individus poursuivis aux autorités judiciaires compétentes.

Cette politique transversale concerne essentiellement les services relevant des directions centrales de la sécurité publique et de la police judiciaire ainsi que ceux de la préfecture de police de Paris, qui procèdent aux investigations, enquêtes et recherches. Pour améliorer l'élucidation des crimes et délits, les expertises techniques et scientifiques sont massifiées et s'appuient sur l'expertise de l'Institut national de la police scientifique (INPS).

Entre 2012 et 2013, la délinquance des mineurs évolue favorablement (données DCPJ-État 4001):

MINEURS :	2012	Part des mineurs sur population totale (%)	2013	Part des mineurs sur population totale (%)	Variation 2012-2013	Variation part des mineurs sur population totale (%)
mis en cause dans une procédure judiciaire	136 421	18,04 %	129 363	18,29 %	-5,17 %	+1,39 %
dont mis en cause pour atteintes aux biens	61 940	31,84 %	59 047	30,88 %	-4,67 %	-3,02 %
dont mis en cause pour atteintes aux personnes	36 331	20,75 %	34 622	20,03 %	-4,70 %	-3,47 %

L'action « sécurité et paix publiques » (action 2) concourt à la politique de prévention de la délinquance à travers les missions de lutte contre la délinquance (prévention et répression des crimes et délits, activités de surveillance et d'assistance) et celles d'accueil et de contact avec les usagers, en particulier les victimes. Elle regroupe les missions de surveillance générale et patrouilles, de police secours (réponses aux appels des usagers et interventions) ainsi que les opérations de prévention et de sensibilisation.

La police nationale cherche à prévenir la délinquance des mineurs et à accompagner les victimes. Elle a donc développé une politique générale de protection des mineurs en danger et des mineurs ayant commis des actes de délinquance, bâtie sur plusieurs dispositifs et actions d'information ciblés.

Ainsi, les brigades de protection de la famille, unités opérationnelles spécialisées, existent sur l'ensemble du territoire. Elles assument partiellement ou totalement les missions anciennement réservées aux brigades des mineurs. Par ailleurs, ces unités diligentent à la demande des magistrats du siège et du parquet spécialisés dans la protection des mineurs des enquêtes « sociales » en cas de fugues, ou de non fréquentation scolaire.

Outre l'activité judiciaire, ces brigades ont également pour vocation d'initier et d'animer des actions de prévention et d'informations en s'appuyant sur les policiers correspondants sécurité de l'école et sur le réseau associatif.

Au 31 décembre 2013, il existait plus de 250 brigades de protection de la famille au niveau national. Ce réseau dense et local favorise l'échange d'informations entre les unités sur un même territoire et permet un traitement de proximité.

La formation des policiers intervenant sur les problématiques des mineurs victimes et auteurs a développé une expertise unanimement reconnue quant à la qualité de l'accueil dans la prise en charge de tous les mineurs et de leurs familles, ainsi que dans l'accomplissement des actes spécifiques d'enquête, telles que les auditions audio-visuelles. Les policiers de ces unités spécialisées reçoivent une formation spécifique tant sur les aspects psycho-sociaux des mineurs que sur les dispositifs juridiques spécialisés. Les orientations récentes portent sur la lutte contre les violences sexuelles, les disparitions inquiétantes et l'accompagnement des familles.

L'objectif est d'assurer une prise en charge rapide et complète de personnes pour lesquelles l'intervention policière classique ne serait que partielle. A cet effet, la police nationale s'est dotée de salles d'auditions dédiées aux mineurs victimes. La sécurité publique utilise, là où elles existent, des salles dédiées dans les structures hospitalières et la police parisienne a passé un accord spécifique avec l'hôpital Trousseau spécialisé en pédiatrie.

La police nationale met l'accent sur des opérations soutenues de sensibilisation et d'information, participant à la politique de prévention et de protection des mineurs. Dans ce cadre, 380 policiers formateurs anti-drogue (PFAD) et 1 020 policiers interviennent en milieu scolaire auprès des élèves et de la communauté éducative. Ces opérations portent sur le rappel de la loi, sur les principes de tolérance et de respect d'autrui (règlement intérieur), sur les conduites à risques, les dangers liés à la consommation d'alcool, ou encore les dangers d'internet notamment.

Ces policiers animent régulièrement des actions de prévention dans les classes de maternelle (dangers de la route), primaire (sécurité routière, violences, racket en CM2), collèges (drogues, violences, citoyenneté, dangers d'internet) et lycées (violences, citoyenneté) tout au long de l'année en concertation avec les chefs d'établissements. En 2013-2014, plus de 15 000 actions ont été dispensées au profit de 500 000 élèves.

Par ailleurs, la direction de la sécurité de proximité et de l'agglomération parisienne (DSPAP) a organisé des opérations de lutte contre la récidive des jeunes sous la forme de débat autour des relations entre citoyens et dépositaires de l'autorité publique. En 2013, 19 mineurs ont été rencontrés au cours de 2 dialogues citoyens. Le parquet et la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ont mis en place des stages primo-délinquants destinés aux jeunes auteurs d'actes violents en partenariat avec la DSPAP. En 2014, 4 stages courts de réparation pénale pour mineurs ont été organisés, suivi par 31 jeunes.

Enfin, pour une prévention toujours plus efficace de la délinquance des mineurs et afin de mieux accueillir les enfants victimes et leurs familles, ont été associés les intervenants sociaux et psychologues de la police nationale. De plus, des permanences d'associations d'aide aux victimes sont organisées dans les services de police.

GENDARMERIE NATIONALE (152)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
03	Missions de police judiciaire et concours à la justice	153 703 014	154 856 725	166 386 477	167 730 574	167 443 004	167 050 655
Total		153 703 014	154 856 725	166 386 477	167 730 574	167 443 004	167 050 655

Précisions :

Les crédits dédiés à la politique transversale par le programme 152 correspondent à une partie de l'action 03 « Missions de police judiciaire et concours à la justice ».

La valorisation financière est réalisée en coûts moyens complets sur la base des effectifs agissant en faveur de la politique transversale.

Ils sont obtenus à partir des dépenses de personnels auxquelles sont ajoutés, sur une base forfaitaire par ETPT, des coûts de fonctionnement et des crédits d'investissement tels que définis par l'exécution 2013, la LFI 2014 et le PLF 2015.

Les ETPT correspondent aux effectifs des brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ) et à l'activité des enquêteurs (à partir d'une clé de répartition fondée sur la part des mineurs dans l'ensemble des personnes mises en cause).

PRESENTATION DU PROGRAMME

L'action de la gendarmerie nationale a pour objet principal d'assurer la paix et la sécurité publiques de manière permanente sur près de 95 % du territoire national. Elle assure un service de proximité attentif et réactif permettant de répondre aux besoins de la population et d'assurer la protection des plus vulnérables. Les gendarmes sont ainsi quotidiennement au contact des mineurs délinquants et sont les premiers à recevoir les témoignages des mineurs victimes.

Mineurs auteurs

En 2013, 72 018 mineurs ont été mis en cause pour des crimes ou délits dans des affaires élucidées par la gendarmerie en métropole et outre-mer. Les mineurs représentent 16,4 % de l'ensemble des personnes mises en cause. Plus d'une personne mise en cause sur 6 par la gendarmerie nationale est un mineur avec des variations importantes selon le type de délinquance (près d'une personne mise en cause sur 3 en matière d'atteintes aux biens est un mineur).

Face à ce phénomène, la gendarmerie nationale mène des actions préventives.

42 BPDJ ont ainsi pour vocation première de prévenir toute manifestation d'incivilité et de délinquance à l'encontre ou de la part de mineurs. Les militaires de ces unités nouent de façon régulière des contacts avec le plus grand nombre de jeunes et les personnes de leur environnement, et mènent des actions d'information, d'éducation et de médiation permettant d'apaiser les conflits et de réduire les tensions. A titre d'illustration, et pour 2013, les BPDJ sont intervenus au profit de :

- 402 606 élèves en matière de prévention des violences ;
- 189 418 élèves s'agissant d'éducation à la citoyenneté ;
- 26 910 jeunes dans la cadre des dispositifs « ville vie vacances ».

L'action des formateurs relais anti-drogues (FRAD) dans les écoles, le dispositif SAGES (Sanctuarisation Globale de l'Espace Scolaire) et les correspondants « sécurité - école » participent également à la prévention de la délinquance juvénile. En 2013, les FRAD ont sensibilisé 203 701 élèves, principalement dans les établissements du secondaire.

S'agissant du traitement des affaires judiciaires impliquant des mineurs auteurs, les officiers et agents de police judiciaire adaptent leurs modes d'action à la population concernée. La gendarmerie nationale a ainsi développé un savoir-faire spécifique dans les affaires impliquant des auteurs mineurs. Outre les formations relatives à l'application des règles dérogatoires du code de procédure pénale (enregistrement audio-visuel des gardes à vue de mineurs par exemple), le centre national de formation à la police judiciaire (CNFPJ) dispense des formations « audition de mineurs », communes aux mineurs auteurs et aux mineurs victimes.

Mineurs victimes

La gendarmerie nationale porte une attention particulière au traitement des affaires comportant des mineurs victimes, ainsi qu'au recueil d'informations préoccupantes, afin de lutter efficacement contre les situations de maltraitance. En 2013, la gendarmerie recense 50 849 mineurs victimes de crimes et délits non routiers (soit 5,2 % de la totalité des victimes).

La prévention des atteintes aux mineurs suppose de déceler les cas de danger et un accompagnement adéquat des victimes. L'atteinte de cet objectif se concrétise notamment par l'action des brigades de protection de la famille, dans le domaine des violences intra-familiales, et des cyber-patrouilles, dans le domaine de la cybercriminalité et de la pédopornographie.

S'agissant du traitement des affaires judiciaires, la gendarmerie nationale dispose, dans chaque arrondissement, d'une salle d'audition dédiée à l'audition du mineur victime dite salle « Mélanie ». En outre, les BPDJ assistent les enquêteurs dans les enquêtes judiciaires concernant des mineurs victimes.

Plus globalement, la gendarmerie s'inscrit dans une démarche partenariale pour améliorer la prise en compte des mineurs victimes et partager les bonnes pratiques professionnelles. C'est ainsi qu'elle a été associée en 2013, au groupe de travail piloté par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, chargé d'élaborer un « guide de protection des mineurs maltraités » à l'usage des professionnels, et a collaboré, en 2013-2014, à une étude du dispositif national des Unités d'accueil médico-judiciaire menée par l'Observatoire national pour l'enfance en danger (ONED).

TABLE DE CORRESPONDANCE DES OBJECTIFS DU DPT ET DES OBJECTIFS DES PAP

N° de l'objectif du DPT	Axe / sous-axe Programme	Code du programme	N° de l'objectif du PAP
	Sauvegarder les intérêts des enfants en danger		
1	Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire	304	4
2	Protection judiciaire de la jeunesse	182	1
	Adapter la réponse pénale et travailler à la réinsertion sociale des mineurs délinquants		
3	Justice judiciaire	166	2
4	Protection judiciaire de la jeunesse	182	1
	Optimiser les moyens dévolus à la justice des mineurs		
5	Justice judiciaire	166	1
6	Protection judiciaire de la jeunesse	182	2

PRINCIPALES DISPOSITIONS RELATIVES À LA JUSTICE DES MINEURS DEPUIS 2002

PRINCIPALES DISPOSITIONS CONCERNANT LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE

Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice

Cette loi a créé les sanctions éducatives, susceptibles d'être prononcées à l'encontre des mineurs de dix à dix-huit ans par le tribunal pour enfants, parmi lesquelles la mesure d'aide ou de réparation.

La loi a également prévu que les mineurs âgés de treize à seize ans ne soient placés en détention provisoire que dans les seuls établissements garantissant un isolement complet d'avec les détenus majeurs (création des EPM) et que la présence en détention d'éducateurs soit assurée (principe de l'intervention continue des services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse en détention).

L'ancienne procédure de comparution à délai rapproché, qui permet au procureur de la République de requérir à l'occasion de la présentation au juge des enfants du mineur déferé, est simplifiée.

Cette loi instaure également le principe selon lequel le mineur ayant fait l'objet d'un placement en détention provisoire fait l'objet, dès sa libération en cours de procédure, de mesure éducative ou de liberté surveillée justifiée par sa situation et déterminée par le juge des enfants, le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention.

Les centres éducatifs fermés sont créés.

Enfin, le juge des enfants se voit transférer les attributions du juge de l'application des peines pour les mineurs en matière de sursis avec mise à l'épreuve (en cas de condamnation d'un mineur de 13 à 18 ans à une peine d'emprisonnement assortie d'un SME, le juge des enfants dans le ressort duquel le mineur a sa résidence habituelle exerce les attributions dévolues au juge de l'application des peines jusqu'au terme du délai d'épreuve).

Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

Cette loi a transféré au JE toutes les attributions du JAP pour les mineurs jusqu'à 21 ans, précision selon laquelle, par principe, le juge des enfants exerce les fonctions du juge de l'application des peines jusqu'à ce que le mineur condamné ait atteint l'âge de vingt et un ans.

Cette loi a également instauré la possibilité pour un mineur ayant bénéficié d'une libération conditionnelle, d'être placé dans un centre éducatif fermé.

Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

Cette loi a étendu aux mineurs la procédure des alternatives aux poursuites, ainsi que celle de composition pénale.

La loi du 5 mars 2007 a aussi étendu aux mineurs de moins de seize ans n'ayant bénéficié d'aucune mesure ou n'ayant pas été sanctionné au préalable, de les placer sous contrôle judiciaire (peine encourue est supérieure ou égale à sept ans d'emprisonnement) et a diversifié les obligations du contrôle judiciaire pouvant être imposées à un mineur (accomplir un stage de formation civique et suivre de façon régulière une scolarité ou une formation professionnelle jusqu'à sa majorité).

Par ailleurs, la loi modifie l'appellation de la procédure de « jugement à délai rapproché » et retient celle de « présentation immédiate devant la juridiction des mineurs », applicable aux délits flagrants punis d'un an d'emprisonnement et aux délits non flagrants punis de trois ans, et permettant de juger le mineur à la première audience qui suit sa présentation, sous réserve de son accord, de celui de son avocat et sauf opposition de ses parents.

Par ailleurs, la liste des sanctions éducatives de l'article 15-1 est complétée - notamment exécution de travaux scolaires, avertissement solennel et placement dans un établissement scolaire doté d'un internat - et la nouvelle mesure éducative fondée sur l'insertion professionnelle dite mesure d'activité de jour est créée.

Enfin, une des dispositions importantes de cette loi vise à limiter le nombre d'admonestations ou de remises à parents prononcées à l'encontre de mineurs déjà condamnés.

Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs

Cette loi précise que la diminution de moitié de la peine encourue prévue par l'article 20-2 s'applique également aux peines minimales dites peines planchers et prévoit également que les mesures ou sanctions éducatives prononcées contre un mineur ne peuvent constituer le premier terme d'une récidive.

Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire

Cette loi fixe le principe de l'applicabilité aux mineurs des dispositions relatives à l'assignation à résidence sous surveillance électronique, des aménagements de peine pour les peines d'emprisonnement ferme inférieures ou égale à deux ans et des dispositions relatives au placement sous surveillance électronique en fin de peine.

Loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale

Elle précise que les services de la PJJ sont obligatoirement consultés avant toute décision de placement d'un mineur en assignation à résidence sous surveillance électronique.

Loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs

La loi n° 2011-939 du 10 août 2011 :

- crée une nouvelle formation de jugement, le « tribunal correctionnel pour mineurs » ;
- introduit la possibilité pour le parquet de faire convoquer le mineur par officier de police judiciaire devant le tribunal pour enfants afin d'accélérer le traitement des dossiers impliquant des mineurs déjà connus de la justice ;
- permet au magistrat ou à la juridiction saisie de la situation d'un mineur de faire comparaître par la force publique les parents qui ne répondent pas aux convocations judiciaires, lesquels encourent une peine d'amende ainsi que la peine complémentaire de stage de responsabilité parentale ;
- crée le dossier unique de personnalité, qui regroupe l'ensemble des éléments relatifs à la personnalité d'un mineur pour une meilleure cohérence des réponses pénales et une plus grande continuité de la prise en charge éducative ;
- introduit la procédure de césure du procès pénal des mineurs, qui favorise l'appréciation de l'évolution de la personnalité du mineur avant le prononcé de la mesure, de la sanction éducative ou de la peine sans obérer la célérité de la décision sur la culpabilité et la rapidité de la réparation du préjudice de la victime ;
- élargit les possibilités de recourir au dispositif des centres éducatifs fermés (CEF) qui offrent une réponse pertinente aux mineurs les plus ancrés dans la délinquance, grâce au caractère contenant de ces centres, et constitue une alternative supplémentaire à l'incarcération.

Loi n° 2011-1940 du 26 décembre 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants

Cette loi élargit le champ des réponses susceptibles d'être apportées aux mineurs délinquants, en instaurant l'obligation d'accomplir un contrat de service en établissement public d'insertion de la défense. Limitée aux mineurs âgés de plus de 16 ans, cette mesure peut être prescrite dans le cadre de la composition pénale, de la décision d'ajournement ou de la peine d'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve. Elle repose sur le consentement du mineur à suivre le programme pédagogique de l'EPIDE et fonctionne selon un système d'internat, où le mineur reste en centre de formation du lundi au vendredi et rentre chez lui le week-end. En offrant le bénéfice d'un accompagnement adapté à l'insertion sociale et professionnelle du mineur, elle permet de lutter contre la récidive.

Loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines

Cette loi prévoit :

- l'exclusion de la procédure d'appel à projet prévue à l'article L. 313-1-1 du CASF pour les établissements et services de la PJJ ;
- l'instauration à compter de 2014 d'un délai de prise en charge de 5 jours par les services de la protection judiciaire de la jeunesse en cas de prononcé d'une décision exécutoire ordonnant une mesure ou une sanction éducatives prévues aux articles 8, 10-2, 10-3, 12-1, 15, 15-1, 16 bis, 16 ter et 19, à l'exception des décisions de placement, ou prononçant une peine autre qu'une peine ferme privative de liberté ;
- la création de 20 CEF supplémentaires.

Circulaires du 22 juillet 2010 et 30 juin 2011 relatives à la mise en œuvre des instances tripartites de coordination des acteurs de la justice des mineurs

Dans le cadre du plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes du 2 octobre 2009, le ministère de la Justice et des libertés développe des instances tripartites de coordination des acteurs de la Justice des mineurs afin d'améliorer le suivi individuel des mineurs délinquants. Les objectifs et les modalités de fonctionnement de ces « trinômes judiciaires » ont été définis par la circulaire du 22 juillet 2010. Ces instances sont composées du procureur de la République, du juge des enfants en charge de la situation du mineur et du directeur du service concerné de la protection judiciaire de la jeunesse. Leur rôle est d'identifier conjointement et d'examiner régulièrement la situation des mineurs dont les problématiques délinquantes sont les plus lourdes et les plus susceptibles de mettre en échec les stratégies judiciaires et éducatives, les exposant ainsi gravement au risque d'une désocialisation. Cette concertation a pour objectif de mieux articuler les réponses judiciaire et éducative, y-compris dans les situations d'urgence provoquées par les réitérations.

Les rapports transmis par les procureurs généraux sur la mise en œuvre de cette circulaire ont fait état de difficultés locales d'application qui ont été abordées lors des journées de travail organisées par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, en lien avec la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction des services judiciaires, avec les magistrats spécialisés en matière de justice des mineurs (magistrats coordonnateurs des juridictions pour mineurs, conseillers délégués à la protection de l'enfance des cours d'appel, substituts généraux et avocats généraux spécialisés pour les mineurs). Tenant compte des observations des magistrats spécialisés, la circulaire du 30 juin 2011 précise que l'instance tripartite de coordination des acteurs de la justice des mineurs n'est en rien un lieu de décision mais bien un outil permettant de s'assurer de la mise en œuvre effective et rapide des mesures ordonnées, notamment au regard de leurs délais de prise en charge, et de s'informer sur les étapes d'avancement de l'action d'éducation et les objectifs poursuivis.

Au 1^{er} juillet 2011, les cours d'appels ont informé la direction de la protection judiciaire de la jeunesse de la signature de 33 protocoles instituant ces instances. Les procureurs généraux doivent adresser au ministère de la justice et des libertés un rapport sur leur mise en œuvre pour le 1^{er} premier décembre 2011 en associant étroitement les magistrats spécialisés à l'analyse de ce dispositif.

Arrêté du 2 février 2011 sur la mesure judiciaire d'investigation éducative

La mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) rénove en profondeur l'exercice de la mission d'investigation. Il s'agit d'une mesure unique mais modulable dans sa durée comme dans son contenu, qui vise à cerner le plus complètement possible la situation scolaire, familiale, sanitaire et éducative d'un mineur et de sa famille, selon les besoins d'information exprimés par les magistrats.

Circulaire d'orientation du 2 février 2010 sur l'action d'éducation dans le cadre pénal

La circulaire d'orientation sur l'action d'éducation dans le cadre pénal du 2 février 2010, rappelle que toute mesure confiée, dans un cadre pénal, à un service de la protection judiciaire de la jeunesse, est exercée dans un but éducatif et de prévention de la réitération d'actes délictueux. En s'appuyant sur le contenu de la décision judiciaire, les professionnels doivent mobiliser les ressources du mineur et de sa famille pour :

- lui donner les moyens de se construire personnellement ;
- l'accompagner dans son insertion par l'élaboration et la mise en œuvre de projets personnels et professionnels ;
- l'aider à s'insérer dans son environnement.

Si le recentrage au pénal de l'activité des services du SP renvoie à la spécificité de l'action d'éducation dans le cadre pénal, eu égard à la dimension particulière de l'intervention liée au passage à l'acte et aux conditions de la relation d'éducation dans le cadre judiciaire, l'ensemble des difficultés des mineurs en danger et/ou commettant des actes délinquants sont souvent similaires et recouvrent des publics aux caractéristiques proches.

Ce point est identifié par les professionnels éducatifs qui envisagent les difficultés d'un mineur dans leur globalité quel que soit le mode d'entrée de celui-ci dans le champ judiciaire. Il impose aux services et établissements du secteur public intervenant dans les situations les plus complexes de penser une approche prospective et stratégique de l'itinéraire pénal du mineur et des problématiques qui s'y attachent afin d'y répondre de manière adaptée et réactive.

Circulaire d'orientation du 3 avril 2012 relative à l'action d'éducation structurée par les activités de jour dans les établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse

Ce texte vient confirmer la place essentielle de l'activité de jour, telle que déjà énoncée par la circulaire du 25 février 2009 relative à la structuration de l'action éducative par l'activité de jour.

En outre, celle-ci impose que le recours à l'activité de jour soit systématique et sans délai pour les mineurs sans aucune activité ou « ne pouvant bénéficier d'emblée des dispositifs de droit commun » au travers du dispositif accueil accompagnement (DAA) et du module des acquisitions (MA).

En cohérence, le décret de structuration juridique des services du 6 novembre 2007, modifié, prévoit « l'organisation permanente, sous la forme d'activités de jour, d'un ensemble structuré d'actions qui ont pour objectifs le développement personnel, l'intégration sociale et l'insertion professionnelle du mineur ou du jeune majeur ».

Ainsi la direction de la protection judiciaire de la jeunesse fait le choix des activités de jour comme outils essentiels de la remobilisation et de l'insertion sociale, destinés à l'ensemble des mineurs bénéficiant d'une mesure judiciaire. Chaque professionnel, quel que soit son statut et son lieu d'exercice, est concerné par leur développement et impliqué auprès des mineurs dans la réalisation de ces activités individuelles ou collectives.

Circulaire conjointe DAP/DPJJ du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs

Ce texte constitue une synthèse des préconisations des rapports parlementaires, des instances indépendantes de contrôle, des réflexions des groupes de travail et des normes préexistantes.

Cette circulaire ambitionne de limiter les disparités et homogénéiser les prises en charge en QM et en EPM et de promouvoir le fonctionnement de l'équipe pluridisciplinaire composée de professionnels de l'administration pénitentiaire (AP), de la protection judiciaire de la jeunesse, de l'éducation nationale (EN) et de l'unité sanitaire en milieu pénitentiaire.

L'objectif est bien de garantir une individualisation de la prise en charge et notamment en matière d'orientation et d'affectation et de faire de l'enseignement l'axe structurant de l'emploi du temps des mineurs. Elle crée notamment trois modalités de prise en charge différenciées des mineurs et positionne le service éducatif de la PJJ dans toutes les décisions liées à la gestion de la détention (affectation des mineurs, changement de modalité de prise en charge, transfert, procédure disciplinaire...).

Une attention toute particulière est portée à l'articulation entre les services et établissements de la protection judiciaire de la jeunesse. Ce texte et plus précisément les fiches techniques en annexe (accueil, projet de sortie...) repositionnent les services de milieu ouvert, les établissements de placement dans l'action d'éducation auprès des mineurs détenus. L'incarcération est abordée de manière à éviter qu'elle devienne pour le mineur un facteur d'aggravation de sa situation et de sa délinquance ; comme un temps éducatif qui lui permette, entre autres objectifs, d'appréhender sa situation pénale et de préparer dans les meilleures conditions sa sortie de détention.

PRINCIPALES DISPOSITIONS CONCERNANT LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Cette loi a prévu une expérimentation durant cinq ans l'attribution des compétences des départements pour la mise en œuvre des décisions judiciaires en matière d'assistance éducative. Cette expérimentation, pilotée par le ministère de la Justice et des libertés, a été l'occasion d'échanges approfondis entre les acteurs de la protection de l'enfance. Le faible nombre de départements candidats à l'expérimentation et l'évolution du contexte politique, législatif et institutionnel n'ont pas permis de tirer de cette expérimentation des conclusions généralisables à l'ensemble du territoire.

Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

Cette loi a

- réaffirmé la compétence de principe du président du conseil général en matière de protection de l'enfance sans modifier la compétence des services de l'État ;
- créé de modes diversifiées de prises en charge des mineurs ;
- remplacé la tutelle aux prestations sociales enfant par la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial qui devient une mesure d'assistance éducative intégrée au code civil ;
- instauré le secret partagé entre professionnels de la protection de l'enfance.

Arrêté du 2 février 2011 sur la mesure judiciaire d'investigation éducative

La mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) rénove en profondeur l'exercice de la mission d'investigation. Il s'agit d'une mesure unique mais modulable dans sa durée comme dans son contenu, qui vise à cerner le plus complètement possible la situation scolaire, familiale, sanitaire et éducative d'un mineur et de sa famille, selon les besoins d'information exprimés par les magistrats.

Circulaire d'orientation du 6 mai 2010, relative au rôle de l'institution judiciaire dans la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance

Elle développe les modalités de coordination des acteurs de la justice des mineurs en protection de l'enfance

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse, est chargée de « l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre » Elle est en conséquence investie d'un rôle politique portant sur l'ensemble de la protection judiciaire de l'enfance.

PRINCIPALES DISPOSITIONS CONCERNANT LE RÉGIME JURIDIQUE ET LE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS ET DES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

Cette loi a modernisé le régime juridique des établissements et services sociaux et médico-sociaux, en prévoyant des droits des usagers, en mettant en place un régime d'autorisation et en instaurant des évaluations internes et externes régulières des établissements et services.

Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite loi HPST)

Il s'agit d'une première réforme d'ampleur du régime juridique des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) redéfini par la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Elle concerne ainsi directement les établissements et services concourant aux missions de protection judiciaire de la jeunesse (4° du I de l'article L312-1 du CASF) :

- modification de la procédure d'autorisation de création des établissements, services et lieux de vie et d'accueil avec la suppression des comités régionaux de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) et la mise en place d'un mécanisme d'appel à projets. L'initiative du projet revient désormais à l'autorité concernée (préfet et/ou président du conseil général) qui au vu des besoins préalablement définis dans le cadre des instances de planification et de programmation (schéma, programme interrégional et projet territorial) et au regard des financements disponibles, lance un appel à projet.
- consécration de la compétence des « personnels des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse » pour effectuer pour le compte du préfet les contrôles des établissements et services relevant de la PJJ qu'il a autorisé (article L313-13 du CASF).
- modification des échéances initialement prévues par la loi du 2 janvier 2002 pour rendre compte des résultats des évaluations interne et externe. Outre le fait que l'évaluation interne est une démarche continue devant désormais être retracée chaque année dans le rapport d'activité, un calendrier spécifique est également prévu pour les établissements et services de la PJJ : une évaluation interne tous les 5 ans et une seule évaluation externe dans les 7 ans suivant leur autorisation.

Décret n°2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse

PRÉSENTATION DE L'ACTIVITÉ DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

1 École Nationale	9 directions interrégionales	
11 pôles territoriaux de formation	54 directions territoriales	
	220 établissements et services du secteur public	1098 établissements et services du secteur associatif habilité
Milieu ouvert	118 services territoriaux de milieu ouvert 3 services éducatifs auprès du tribunal 11 services territoriaux éducatifs d'insertion	177 services d'action éducative en milieu ouvert 10 services d'insertion 88 services d'investigation éducative 42 services de réparation pénale
Placement	17 centres éducatifs fermés 64 établissements de placements éducatifs	34 centres éducatifs fermés 49 centres éducatifs renforcés 110 lieux de vie et d'accueil 203 foyers/MECS 385 établissements de placement autres (centre d'hébergement diversifié, centre de placement immédiat, centre socio- professionnel, centre de placement familial spécialisé ...)
Établissements pénitentiaires pour mineurs	6 services éducatifs en EPM 1 Service éducatif au centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis (SECJD)	<i>NB : Les établissements et services du SAH peuvent avoir la double habilitation (État / Conseil Général) pour la prise en charge des mineurs au civil et au pénal</i>

Sources : données PJJ au 31 mars 2014

Activité de protection judiciaire de la jeunesse
à la charge de l'État-DPJJ et confiée au

	Secteur public		Secteur associatif	
	2011	2012	2011	2012
■ Mesures suivies dans l'année				
Investigation	63 657	64 748	32 727	32 592
au titre de l'enfance délinquante	48 229	50 238	445	218
l'enfance en danger	15 417	14 495	32 264	32 372
de la protection des jeunes majeurs	11	15	18	2
Placement	5 500	5 277	5 856	5 022
au titre de l'enfance délinquante	5 337	5 227	5 740	5 003
l'enfance en danger	119	37		
de la protection des jeunes majeurs	44	13	116	19
Milieu ouvert	96 653	102 183	13 068	11 630
au titre de l'enfance délinquante	95 225	101 692	12 510	11 472
l'enfance en danger	1 272	433		
de la protection des jeunes majeurs	156	58	558	158
Total	165 810	172 208	51 651	49 544
au titre de l'enfance délinquante	148 791	157 157	18 695	16 993
l'enfance en danger	16 808	14 965	32 264	32 372
de la protection des jeunes majeurs	211	86	692	179

■ Jeunes suivis dans l'année toutes mesures et tous fondements juridiques confondus

0 à 6 ans	4 238	4 637	11 570	10 939
7 à 12 ans	6 298	6 570	12 593	11 661
13 à 15 ans	19 531	18 764	10 978	9 836
16 à 17 ans	35 704	34 747	11 961	10 255
18 ans et plus	30 201	30 583	5 460	4 563
non renseigné			2	
Garçons	79 019	78 064	33 418	30 393
Filles	16 773	17 237	18 876	16 861
Ensemble¹	95 792	95 301	52 294	47 254

¹ Le secteur associatif assure uniquement des réparations, le secteur public exécutant toutes les catégories de mesures éducatives de milieu ouvert pénal.

Sources : Les chiffres-clés de la Justice.2013