

DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

JUSTICE DES MINEURS



MINISTRE CHEF DE FILE
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.

Vingt-et-un documents de politique transversale (DPT) sont annexés au projet de loi de finances pour 2019 et sont relatifs aux politiques suivantes : Action extérieure de l'État, Aménagement du territoire, Défense et sécurité nationale, Développement international de l'économie française et commerce extérieur, Inclusion sociale, Justice des mineurs, Lutte contre le changement climatique, Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, Outre-mer, Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes, Politique de lutte contre les drogues et les conduites addictives, 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, Politique maritime de la France, Prévention de la délinquance et de la radicalisation, 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 2019), l'année en cours (LFI 2018) et l'année précédente (exécution 2017), 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 TRANSVERSALE

Liste des programmes concourant à la politique transversale	8
Présentation stratégique de la politique transversale	9
Sauvegarder les intérêts des enfants en danger	12
Adapter la réponse pénale et travailler à la réinsertion sociale des mineurs délinquants	18
Optimiser les moyens dévolus à la justice des mineurs	26
Présentation des crédits et des programmes concourant à la politique transversale	42
Évaluation des crédits consacrés à la politique transversale	42
Présentation des programmes concourant à la politique transversale	43

ANNEXES

Table de correspondance des objectifs du DPT et des objectifs des PAP	74
Principales dispositions relatives à la justice des mineurs depuis 2002	75
Présentation de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse	83

LA POLITIQUE TRANSVERSALE

JUSTICE DES MINEURS

LISTE DES PROGRAMMES CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Numéro et intitulé du programme	Responsable	Mission	(cf. page)
101 – Accès au droit et à la justice	Véronique MALBEC <i>Secrétaire générale du ministère de la justice</i>	Justice	43
107 – Administration pénitentiaire	Stéphane BREDIN <i>Directeur de l'administration pénitentiaire</i>	Justice	46
141 – Enseignement scolaire public du second degré	Jean-Marc HUART <i>Directeur général de l'enseignement scolaire</i>	Enseignement scolaire	50
152 – Gendarmerie nationale	Général d'armée Richard LIZUREY <i>Directeur général de la gendarmerie nationale</i>	Sécurités	51
166 – Justice judiciaire	Peimane GHALEH-MARZBAN <i>Directeur des services judiciaires</i>	Justice	54
176 – Police nationale	Eric MORVAN <i>Directeur général de la police nationale</i>	Sécurités	57
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	Madeleine MATHIEU <i>Directrice de la protection judiciaire de la jeunesse</i>	Justice	60
304 – Inclusion sociale et protection des personnes	Jean-Philippe VINQUANT <i>Directeur général de la cohésion sociale</i>	Solidarité, insertion et égalité des chances	67
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	Véronique MALBEC <i>Secrétaire générale du ministère de la justice</i>	Justice	69

PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE

PÉRIMÈTRE DE LA JUSTICE DES MINEURS

La justice des mineurs comprend l'activité de l'ensemble des acteurs institutionnels prenant part 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). Il s'agit de magistrats et personnels des tribunaux ainsi que des personnels relevant du dispositif de protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Les services et établissements de cette dernière (secteur public (SP) et secteur associatif habilité (SAH))¹ exercent les décisions judiciaires prises en matière de justice des mineurs.

En 2017, 378 667 mineurs concernés par 453 438 mesures ont vu les conditions de leur développement gravement compromises, du fait de situations de danger qu'ils ont eu à subir (pour les deux tiers) ou de leur implication dans des infractions (autre tiers). 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 travailler à leur réinsertion sociale, tout en veillant au bon usage des deniers publics. Le traitement éducatif de la délinquance des mineurs s'inscrit par ailleurs dans le champ de la protection de l'enfance, qui doit être considérée comme une approche d'ensemble et coordonnée².

La justice des mineurs répond non seulement à ses propres finalités, mais contribue également à la bonne exécution d'autres politiques publiques transversales. Elle constitue la dimension judiciaire des moyens consacrés par l'État aux politiques 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 directement concernés sont les municipalités, les conseils départementaux 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 du secteur associatif.

Les obligations, responsabilités et compétences respectives de chacun de ces acteurs 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 (CASF), 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.

PILOTAGE DE LA JUSTICE DES MINEURS

La justice des mineurs relève des dispositions des articles 375 et suivants du code civil relatives aux mineurs en danger et de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Aux termes du décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice, modifié par décret du 25 avril 2017, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) est chargée, dans le cadre de la compétence 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.

¹ 220 établissements et services publics en gestion directe et 1024 établissements et services habilités et contrôlés par le ministère de la justice, et gérés par plus de 500 associations (données 31 mars 2018).

² Circulaire du 19 avril 2017 relative à la protection judiciaire de l'enfant.

Aux termes de l'article L. 112-3 du CASF, la protection de l'enfance « vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits ». Elle comprend la protection administrative et la protection judiciaire :

- la protection administrative est placée sous la responsabilité du président du conseil départemental, qui en assure la mise en œuvre par le biais de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ;
- la protection judiciaire est en principe subsidiaire : elle succède ou se substitue à la prise en charge 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'ASE, lorsque l'évaluation du danger présumé est impossible, ou enfin lorsque la gravité de la situation l'exige. En revanche les dispositions de l'article L. 226-4 du CASF ont été modifiées par la loi du 14 mars 2016, en ce que désormais l'autorité judiciaire peut être saisie plus rapidement sans mesure de protection administrative préalable en cas de danger grave et immédiat, notamment dans les situations de maltraitance.

Les décisions en matière de protection judiciaire de l'enfance 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 départements, à l'exception des mesures d'investigation qui sont financées par l'État.

Les départements consacrent chaque année une part importante 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 document de politique transversale.

ÉVOLUTIONS NORMATIVES RÉCENTES

Deux lois prépondérantes sont intervenues au cours de la dernière décennie en matière civile. D'une part, la loi du 5 mars 2007 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 en danger afin de mieux répondre à leurs besoins.

D'autre part, la loi du 14 mars 2016 vise à améliorer la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfant, à sécuriser le parcours de l'enfant en protection de l'enfance et, enfin, à adapter le statut de l'enfant placé sur le long terme.

Les dispositions applicables à l'enfance délinquante, en vertu de l'ordonnance du 2 février 1945, ont quant à elles été modifiées à de nombreuses reprises.

Les articles 29 à 33 de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle ont tout d'abord modifié sur plusieurs points l'ordonnance du 2 février 1945, avec pour objectifs de :

- simplifier le dispositif de jugement des mineurs délinquants en privilégiant la spécialisation des acteurs et l'efficacité de la réponse pénale ;
- redonner au ministère public et aux juridictions de jugement la souplesse nécessaire à la détermination des orientations de politique pénale et des réponses à la délinquance des mineurs.

Ces articles procèdent en effet à la suppression du tribunal correctionnel pour mineurs, permettent de cumuler le prononcé des peines et des mesures éducatives, renforcent la spécialisation et l'efficacité des procédures applicables aux mineurs, et rendent obligatoire l'assistance du mineur par un avocat au cours de la garde à vue.

Ils permettent ainsi de réintroduire de la souplesse et de la lisibilité dans l'ordonnance du 2 février 1945, en garantissant une cohérence entre les principes qu'elle contient et les dispositions procédurales, notamment le principe de spécialisation. Ces dispositions élargissent également le panel des procédures afin de favoriser l'individualisation des réponses et leur célérité lorsqu'elle s'impose au regard du parcours de l'adolescent.

³ Les dépenses nettes d'aide sociale à l'enfance sont évaluées à 7,6 milliards d'euros en 2016 par la DREES, soit en moyenne 22 % des dépenses des départements. Source : Études et résultats n° 1049, Faible hausse des dépenses d'aide sociale départementale en 2016, DREES, janvier 2018.

Ensuite l'article 33 de la loi sécurité publique du 28 février 2017 a modifié l'article 22 de l'ordonnance du 2 février 1945 afin de mettre cet article en conformité avec la décision du Conseil constitutionnel du 9 décembre 2016 ayant déclaré inconstitutionnelle la possibilité pour les juridictions de jugement de prononcer l'exécution provisoire de peines privatives de liberté⁴.

La possibilité d'une exécution provisoire des sanctions ou des mesures éducatives est ainsi désormais garantie, afin d'assurer la prise en charge éducative d'un mineur sans rupture sans toutefois que le droit de l'exécution applicable soit plus attentatoire aux libertés que celui des majeurs.

Enfin, il est à noter que la DPJJ déploie une vision prospective et stratégique pluriannuelle, dans le cadre des orientations ministérielles. À ce titre, elle a créé une cellule transversale d'appui au pilotage chargée de la maîtrise des risques et de la planification stratégique ; son objectif est de coordonner l'élaboration, le suivi et l'évaluation du plan stratégique à tous les niveaux, de garantir la mise en œuvre des procédures de contrôle interne et des recommandations des différents contrôles.

RÉCAPITULATION DES AXES, SOUS-AXES ET OBJECTIFS DE PERFORMANCE

SAUVEGARDER LES INTÉRÊTS DES ENFANTS EN DANGER

Améliorer le repérage des enfants en danger ou en risque de danger

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

Amplifier et diversifier la réponse pénale

Optimiser la prise en charge des mineurs délinquants

OPTIMISER LES MOYENS DÉVOLUS À LA JUSTICE DES MINEURS

Améliorer la qualité et l'efficacité de la justice

Optimiser l'emploi des moyens humains, financiers et matériels

⁴ Cf. annexe 1 : principales dispositions relatives à la justice des mineurs.

SAUVEGARDER LES INTÉRÊTS DES ENFANTS EN DANGER

La circulaire relative à la protection judiciaire de l'enfant du 19 avril 2017 a pour objectif de réintroduire une logique de parcours et de favoriser la transversalité entre les multiples acteurs de la protection de l'enfance en proposant un langage commun entre institutions concernant les nouvelles mesures et articulations introduites par la loi du 14 mars 2016.

L'amélioration de la gouvernance nationale

Celle-ci passe tout d'abord par la création du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)⁵, placé auprès du Premier ministre et chargé de proposer au gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance. Le ministère de la justice y est représenté par la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) et la DPJJ ; l'école nationale de la magistrature (ENM) et l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) en sont également membres.

La DPJJ participe aux diverses commissions thématiques du CNPE, relatives à la formation en protection de l'enfance, à la prévention et au repérage précoce, à l'adaptation aux besoins de l'enfant des interventions en protection de l'enfance, à la connaissance en protection de l'enfance et en recherche.

La loi du 14 mars 2016 a également renforcé l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), qui bénéficie de l'élargissement de son champ d'observation aux mesures prises en faveur des jeunes majeurs et à certaines mesures éducatives mises en œuvre par la PJJ, dont les modalités seront précisées dans le prochain décret relatif à la remontée des données.

En outre, la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement a créé le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), placé auprès du premier ministre et qui a pour objectif de fournir des expertises sur l'adaptation de la société au vieillissement, à la famille ou à l'enfance dans une approche intergénérationnelle.

L'amélioration de la gouvernance locale

Le décret du 26 avril 2016 relatif à l'accès au droit, à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires, qui prévoit l'institution d'une conférence sur la justice des mineurs à l'initiative des chefs de cour, renforce également la coordination des acteurs dans le champ de la protection de l'enfance, (article R. 312-13 du code de l'organisation judiciaire). Cette instance se réunit annuellement et associe la DPJJ au vu de ses compétences en matière civile et pénale, avec possibilité d'associer les départements et le SAH.

Bien que le principe soit celui de la subsidiarité de l'intervention judiciaire, il est constaté qu'une part conséquente des mesures de protection de l'enfance sont toujours ordonnées par l'autorité judiciaire. Ainsi, au 31 décembre 2016, pour 299 658 mineurs suivi, 69,7 % des mesures de protection et 89,2 % des placements conduits par les départements sont des mesures judiciaires⁶.

Ces chiffres montrent la place encore importante de la justice civile dans la protection des mineurs, par rapport à la protection administrative.

La loi du 14 mars 2016 précitée, qui a élargi les critères de saisine de l'autorité judiciaire, permet de sécuriser le parcours de l'enfant en autorisant une saisine directe du parquet pour les situations de danger grave et immédiat, sans nécessairement avoir préalablement connu l'échec d'une mesure administrative ni un refus des parents.

⁵ Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

⁶ ONPE, douzième rapport au Gouvernement et au Parlement, décembre 2017, p 25.

De plus le suivi de l'enfant confié est renforcé, car les services de l'ASE sont tenus d'informer le juge des enfants au moins un mois avant de modifier le lieu de placement de l'enfant (sauf urgence ou pour les placements de moins de 2 ans auprès d'une même personne ou d'un même établissement, d'enfants de deux ans révolus lorsque la modification est prévue dans le projet pour l'enfant, article L.223-3 du CASF).

Par ailleurs, la situation des mineurs confiés sera évaluée plus systématiquement au sein de commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (article L. 223-1 du CASF) qui examinent chaque année (tous les 6 mois pour les enfants de moins de 2 ans), la situation des enfants en risque de délaissement ou dont le statut ne paraît plus adapté.

Du fait de sa composition pluridisciplinaire et interinstitutionnelle (État, direction départementale de la cohésion sociale, ASE, justice (siège ou parquet), médecin, pédopsychiatre, cadre éducatif SAH, association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance), elle est le creuset d'une culture commune justice-ASE destinée à faciliter le dialogue.

L'ASE sera en effet une force de proposition pour l'évolution du statut. Elle donnera des éléments d'évaluation au juge des enfants qui pourra saisir le parquet d'une proposition de délégation d'autorité parentale, de retrait ou de déclaration judiciaire de délaissement, à charge pour le parquet de saisir ensuite le juge compétent.

Enfin, pour favoriser la qualité dans la prise en charge de l'enfance en danger, l'État (DPJJ) accompagne les départements dans la mise en place de l'évaluation de l'activité des structures, par la conduite de contrôles de fonctionnement conjoints.

La protection des mineurs non accompagnés (MNA)

La mission « mineurs non accompagnés » (MMNA) anime au sein de la DPJJ le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation depuis 2013. Elle est chargée de mettre en œuvre la politique du ministère de la justice pour ce public.

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant et les textes réglementaires en vigueur prévoient que la MMNA assure le suivi du nombre de MNA confiés aux départements et met « à disposition de l'autorité judiciaire des informations actualisées lui permettant de savoir dans quel département il sera opportun de placer le mineur ». La mission propose des orientations à l'autorité judiciaire en fonction de l'intérêt de l'enfant et de la clé de répartition fixée chaque année par une décision du ministre de la justice. Ce dispositif a pour objectif de répartir les prises en charge des MNA sur les départements afin de garantir qu'ils puissent être accueillis dans de bonnes conditions.

La MMNA a eu connaissance de 14 908 personnes déclarées mineures non accompagnées et confiées à des départements entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017 : 95,8 % sont des garçons, 60 % ont plus de 16 ans. La mission fait le constat d'une augmentation de leur nombre de 85 % par rapport à l'année dernière (en comparaison, 8 054 personnes ont été déclarées MNA en 2016). Les MNA arrivant en France sont issus majoritairement du continent africain et particulièrement d'Afrique subsaharienne.

La MMNA anime les travaux de réflexion autour notamment de l'évaluation de la minorité et de l'isolement. Elle recueille et analyse des données, diffuse les bonnes pratiques d'évaluation et coordonne l'organisation de sessions de formations en partenariat avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et l'ENPJJ.

En 2017, afin d'engager une réflexion sur des points de difficulté rencontrés par les acteurs de la protection de ces enfants, la DPJJ a mis en place 4 groupes de travail : l'évaluation de la minorité et de l'isolement, les réévaluations, les sorties de dispositif de protection de l'enfance à la majorité et la représentation légale des MNA. Ces réflexions ont pu enrichir les travaux gouvernementaux dans l'objectif de construire un plan d'action dédié aux MNA.

La DPJJ participe au suivi du plan national de lutte contre la traite des êtres humains, en lien avec la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), ainsi qu'au suivi du dispositif expérimental parisien ; la MMNA concourt à la réflexion sur l'extension de ce dernier à l'échelle nationale.

Enfin, les modalités d'organisation du comité de suivi du dispositif, présidé par la garde des Sceaux, sont définies par l'arrêté du 23 septembre 2016 : cette instance est composée de départements, des ministères de la justice, de l'intérieur, de la solidarité et de la santé, et de l'outre-mer, ainsi que d'associations impliquées dans la protection de l'enfance.

La prévention de la radicalisation des mineurs

Le 23 avril 2014 le gouvernement a annoncé un plan national de lutte contre la radicalisation et les filières terroristes.

Suite aux attentats de 2015 et 2016, le gouvernement a accordé des moyens supplémentaires à différents ministères, dont celui de la justice, pour renforcer la lutte antiterroriste : le plan de lutte antiterroriste (PLAT) 1 et 2 et le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART).

La DPJJ a notamment pu :

- constituer un réseau de 70 référents laïcité et citoyenneté (RLC) sur l'ensemble du territoire dans le cadre de la mission nationale de veille et d'information (MNVI) ;
- mettre en œuvre un plan national de formation dédié à la lutte contre la radicalisation violente ;
- recruter des éducateurs et des psychologues supplémentaires et renforcer la prise en charge des jeunes.

Par une note du 27 janvier 2015, la DPJJ a formalisé l'ensemble des actions déjà mises en œuvre depuis le démarrage du plan gouvernemental et les premières réponses apportées aux orientations données par le premier ministre. Cette note annonce notamment la création de la MNVI et la déclinaison du plan national de formation dédié sous le pilotage de l'ENPJJ. Elle rappelle par ailleurs les autres actions mises en œuvre et notamment :

- le recensement des situations ;
- l'accompagnement des familles ;
- la participation aux dispositifs nationaux de lutte contre la radicalisation.

Ces orientations ont été complétées quelques mois après le démarrage de l'action de la MNVI et l'installation des premiers RLC par la note du 7 septembre 2015 relative au cadre d'intervention de ces derniers.

La MNVI a un rôle de coordination et d'information en matière de prévention et de lutte contre la radicalisation en vue de soutenir et d'enrichir les pratiques des professionnels. Son action s'inscrit dans le cadre de la mission éducative de la DPJJ.

Elle s'articule également avec politiques publiques mises en place au niveau des territoires pour prévenir la radicalisation, notamment au sein des cellules de suivi mises en place par les préfets, dans lesquelles la PJJ est partie prenante.

La contribution des RLC à la prise en charge des mineurs radicalisés se situe en soutien et étayage de l'action des professionnels de la PJJ. Ils apportent une aide en termes de repérage, d'évaluation et d'orientation des situations individuelles chaque fois que les professionnels le sollicitent et veillent à une bonne articulation des interventions. Ils développent des partenariats en fonction des besoins d'un territoire, impulsent diverses actions de formation et de sensibilisation et tentent d'accompagner au mieux les professionnels face aux réactions que peut générer la prise en charge de mineurs radicalisés (doute, sidération, peur, etc.).

À l'issue de ces trois années d'existence, la mission des RLC s'est ajustée à la fois à une meilleure connaissance du terrain et à l'appropriation d'éléments théoriques offrant une intervention plus pertinente et plus sécurisée aux équipes éducatives. Ces trois années d'exercice ont été l'opportunité de renforcer davantage le soutien aux professionnels du secteur public et du SAH au plus près de leurs besoins et de leurs ressources, tant dans la prise en charge éducative que dans la prévention des phénomènes de radicalisation.

La DPJJ a fait le choix de ne pas spécialiser ses établissements et services et de ne pas regrouper les mineurs radicalisés au sein de mêmes lieux de placement. D'une part, parce que l'entre soi comporte un risque de prosélytisme et d'enfermement, d'autre part, parce que la relation au groupe de pairs est perçue comme un véritable levier pour réinsérer ces jeunes dans une dynamique sociale de partage et d'échange. La note du 10 février 2017, relative à la prise en charge des mineurs radicalisés ou en danger de radicalisation est en cours d'actualisation suite à des auditions de différents professionnels en lien avec la problématique de radicalisation.

La DPJJ s'inscrit contre les logiques de rupture et veille à prévenir les phénomènes de contagion psychique et de prosélytisme. Ainsi, la spécificité liée au phénomène de radicalisation violente nécessite une vigilance accrue des professionnels qui s'appuie sur les modalités d'interventions suivantes :

- la pluridisciplinarité des équipes : chaque corps professionnel contribue, de par sa formation théorique et sa compétence technique, à la compréhension et à l'évaluation des situations les plus complexes ;
- le repérage et le développement du maillage territorial et du partenariat spécifique, mission confiée aux RLC ;
- une investigation fine et globale de la situation du mineur et de sa famille par le biais de la mesure judiciaire d'investigation éducative dont la prescription est systématiquement proposée aux magistrats et très majoritairement ordonnée par ceux-ci ;
- une forte mobilisation des ressources familiales et un soutien apporté aux parents des mineurs concernés à chaque fois que la famille est identifiée comme un levier favorable à la sortie de l'engagement radical et comme facteur de protection ;
- un accompagnement renforcé dans le cadre du placement ou de la détention, en veillant à ce que les mineurs concernés ne soient ni isolés au sein du groupe de pairs ni rassemblés dans des structures ;
- une prise en compte de la spécificité des jeunes filles concernées par ce phénomène. Cela nécessite d'anticiper et de sécuriser leurs prises en charge dans les établissements du secteur public de la PJJ mais aussi du SAH par une actualisation et une réflexion sur le contenu des projets d'établissements ;
- une insertion scolaire et professionnelle des mineurs concernés, y compris dans des unités éducatives d'activité de jour, pour soutenir et consolider le processus de sortie de la radicalisation ;
- la mise en œuvre de séjours et camps collectifs pour une approche diversifiée du vivre ensemble et des règles de vie, permettant d'impulser une dynamique de changement. Il s'agit d'encadrer des mineurs et de leur faire vivre des moments éducatifs positifs et structurants, loin de leur milieu de vie habituel ;
- une réflexion portant sur l'intérêt d'une implication dans l'humanitaire en réponse aux sensibilités et préoccupations des adolescents et pour donner un sens positif à leur besoin d'engagement. Des partenariats avec des ONG sont ainsi développés au niveau national ;
- la mobilisation de places dans des établissements afin d'accueillir les mineurs déferés en alternative à la détention ou des initiatives de centres éducatifs renforcés, sous forme de séjour de rupture et d'éducation à la citoyenneté.

Au-delà de la prévention de la radicalisation et en réponse aux réactions et débats consécutifs aux attentats, la MNVI poursuit le travail engagé par la DPJJ au titre de la citoyenneté, notamment partager et faire adhérer les mineurs pris en charge à une conception de la société basée sur les valeurs de respect de soi et de l'autre, de vivre ensemble, de solidarité, de tolérance et de laïcité.

La DPJJ a élaboré un programme de travail concernant le respect du principe de laïcité et son corollaire, l'obligation de neutralité des agents, à travers la note du 25 février 2015 relative à « *la mise en œuvre d'un plan d'action de la DPJJ en matière de respect des principes de laïcité et des pratiques religieuses des mineurs pris en charge dans les établissements et services du SP et SAH et du principe de neutralité par les agents prenant en charge ces mineurs* ». La première réalisation de ce programme est incarnée par la signature de la note du 4 mai 2015 sur « *les lignes directrices relatives à l'élaboration du règlement de fonctionnement des établissements collectifs de placement judiciaire du secteur public et du secteur associatif habilité* ». Les RLC sont notamment chargés d'accompagner la diffusion de ces orientations sur les territoires. Dans la suite de ces travaux, la note relative à l'obligation de neutralité des agents du secteur public de la PJJ est parue le 9 juin 2017.

Le dispositif spécifique mis en place en vue de gérer les situations de retour de zone irako-syrienne

En mars 2017, un plan d'action gouvernemental a été annoncé, organisant la prise en charge des mineurs de retour de zone irako-syrienne dans des conditions respectueuses du droit et compatibles avec les impératifs de sécurité nationale.

Ce dispositif repose sur plusieurs textes :

- l'instruction du Premier ministre du 23 février 2018 relative à la prise en charge des mineurs de retour de zone d'opérations de groupements terroristes (dont la zone irako-syrienne) ;
- la circulaire DACG-DPJJ du 8 juin 2018 relative au suivi des mineurs de retour de zone d'opérations de groupements terroristes.

Ces textes s'articulent autour de la déclinaison de la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, qui prévoit une expérimentation de trois ans autorisant des prises en charge conjointes par les services de l'ASE et de la PJJ. L'objectif est de soutenir la prise en charge de ce public par une analyse pluridisciplinaire des situations.

La DPJJ est chargée de présider le comité de suivi de l'expérimentation qui doit évaluer les apports et les difficultés observées. Ce comité associe des représentants des directions du ministère de la justice concernées par les retours de zone irako-syrienne (DACG, DAP et DACS), des représentants des ministères intervenant dans la prise en charge civile (solidarités et santé, éducation nationale, intérieur), des représentants de fédérations associatives, des départements, des juges des enfants et des magistrats du parquet. Il permet à échéance régulière de faire le point sur la coordination des différents ministères impliqués dans la prise en charge des mineurs de retour de zone de conflit.

L'examen des premières situations a fait émerger des problématiques auxquelles les comités de suivi s'attachent à répondre : la situation des mineurs sans lien de filiation établi, le partage d'information entre les acteurs, la formation des professionnels, la réalisation du bilan de santé, la scolarisation des enfants, l'accueil des fratries, l'organisation des visites médiatisées parent-enfant, etc. Les premiers retours font apparaître une grande mobilisation des différents acteurs sur ce sujet ; Ils confirment en outre le caractère indispensable de la pluridisciplinarité dans l'évaluation et dans la prise en charge.

Il est à noter enfin qu'une note du 5 juin 2018, relative à la mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative au bénéfice des mineurs de retour de zone d'opérations de groupements terroristes, précise les modalités d'exercice de ces MJIE, en réponse aux attentes des professionnels qui font face à ces situations difficiles.

OBJECTIF CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

OBJECTIF N° 1

Améliorer le repérage des enfants en danger ou en risque de danger

Programme 304 : Inclusion sociale et protection des personnes

INDICATEUR 1.1

Taux d'appels traités par le Service national téléphonique de l'enfance en danger (SNATED)
[Programme 304]

(du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée	2019 Prévision	2020 Cible
Taux d'appels traités par un écoutant du SNATED (pour 100 appels décrochés par le pré-accueil)	%	15,6	14,5	15,6	15	15	15,6
Taux d'appels transmis aux conseils départementaux (pour 100 appels traités)	%	ND	49,4	48	49	49,5	48

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 2018).

Mode de calcul

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

Second sous-indicateur : nombre d'appels transmis aux conseils départementaux / nombre d'appels traités par un écoutant.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

Le sous-indicateur (taux d'appels traités par un écoutant du SNATED pour 100 appels décrochés par le pré-accueil) 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. Il est prévu que cet indicateur atteigne 15 % pour 2019. **Il se maintiendrait à ce niveau jusqu'en 2020.**

Le second sous-indicateur permet de mesurer la proportion d'appels reçus par le SNATED qui peuvent donner lieu à une action des conseils départementaux au titre de leur compétence en matière de protection de l'enfance. Les prévisions ont été ajustées pour le premier à 49 % pour 2018 et 49,5 % pour 2019. **La cible 2020 confirme la stabilisation du niveau de ces indicateurs.**

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, dans le respect du principe d'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en raison de leur âge, prend en compte la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge, leur personnalité et à leur situation judiciaire, selon des procédures appropriées⁷.

De 2005 à 2015, le nombre d'affaires poursuivies par les parquets mettant en cause des mineurs a reculé à un rythme moins soutenu (-4 %) que celui concernant des majeurs (-9 %) 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 tant pour les mineurs que pour les majeurs.

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

L'ordonnance du 2 février 1945 a été modifiée par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle (cf. *supra* et annexe). Le dispositif de jugement des mineurs délinquants a été simplifié pour privilégier la spécialisation des acteurs et l'efficacité de la réponse pénale : il permet une décision plus rapide sur la culpabilité et les intérêts civils tout en donnant le temps de l'évaluation et de l'accompagnement éducatif. Ont ainsi été prévus le rétablissement de la procédure de convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement devant le juge des enfants, l'encadrement de la temporalité de la période de césure, en cas d'ajournement, dans un délai d'un an ou encore la possibilité de solliciter l'assistance de la force publique pour mettre à exécution un placement éducatif pénal. Le dispositif donne également davantage de souplesse au travail éducatif conduit après jugement et permet désormais, sans exception, d'accompagner le prononcé de toute peine d'une intervention éducative.

Enfin, ont été adoptées :

- la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs ;
- la suppression des peines de détention ou de réclusion criminelle à perpétuité à l'égard d'un mineur, la peine maximale pouvant être prononcée en cas d'exclusion de l'excuse de minorité étant dorénavant de trente ans de détention ou de réclusion criminelle ;
- l'obligation de l'assistance d'un avocat pour un mineur placé en garde à vue, quel que soit son âge, cette disposition étant une transposition d'une directive européenne relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales.

La circulaire du 13 décembre 2016 présentant les dispositions de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle relatives à la justice pénale des mineurs est venue préciser l'application de ces dispositions.

Parallèlement, la DPJJ a préparé, en concertation avec la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), une circulaire de politique pénale et éducative (cf. *infra* en annexe) relative à la justice des mineurs pour réaffirmer la portée des principes de l'ordonnance de 1945, et principalement celui de spécialisation des acteurs. Signée par le garde des Sceaux le 13 décembre 2016, cette circulaire s'adresse à la fois aux parquets et aux DIR. Elle rappelle avec force la nécessité d'une réelle dynamique entre les autorités judiciaires et la protection judiciaire de la jeunesse, seule à même de garantir l'efficacité de la réponse judiciaire dans une articulation entre les objectifs de réponse pénale et de cohérence du parcours du mineur.

⁷ 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).

Cette circulaire a pour objectif d'assurer une meilleure individualisation des réponses judiciaires à la délinquance des mineurs, de favoriser la continuité et la cohérence des parcours judiciaires des jeunes, de même que le respect des droits des mineurs et des victimes, en articulant les réponses éducatives et judiciaires dès le stade des alternatives aux poursuites et ce, jusqu'à l'exécution des mesures et des peines. Par ailleurs, cette circulaire et son annexe ont vocation à renforcer les références communes des magistrats et des professionnels de la DPJJ. Elles mettent l'accent sur la spécialisation des acteurs de la justice des mineurs (parquetiers et délégués du procureur de la République), l'investissement des acteurs judiciaires dans le cadre des instances partenariales, l'individualisation de la réponse et l'effectivité de l'exécution des peines.

S'agissant de la politique de partenariat : sont évoquées en premier lieu les instances internes à la justice, soit de nouvelles instances de coordination tripartites, plus souples et centrées sur les besoins des jeunes, qui remplacent les anciens trinômes judiciaires pour les échanges portant sur les situations individuelles des mineurs entre les magistrats du siège et du parquet et les services de la PJJ. Ces derniers sont également invités à institutionnaliser leurs temps d'échanges et de coordination avec les magistrats, afin d'aborder de manière globale le fonctionnement de la justice des mineurs sur le ressort considéré.

Les instances existantes sont également rappelées et mises en cohérence :

- conférence annuelle portant sur la justice des mineurs au niveau de la cour d'appel pouvant être utilement complétée par des rencontres thématiques ouvertes, le cas échéant, à d'autres acteurs de la justice des mineurs ;
- commission d'incarcération au niveau territorial ;
- comité de pilotage des lieux de détention pour les mineurs, organisé conjointement par la DPJJ et l'administration pénitentiaire au niveau interrégional.

En second lieu, les instances de partenariat externes à la justice sont évoquées: les services de la PJJ sont ainsi invités à conclure des chartes déontologiques de partage d'informations nominatives dans le cadre des groupes restreints des CLSPD, afin de faciliter la transmission d'informations entre les intervenants dans le respect du secret professionnel. Les DIR-PJJ et l'ENPJJ sont invitées à animer une politique de recherche sur leur ressort en partenariat notamment avec les universités, afin de favoriser une meilleure connaissance du territoire.

Au titre de l'individualisation de la réponse, les parquets sont invités à recourir largement aux alternatives aux poursuites dans leur diversité et à décliner localement des accords nationaux de partenariat pour favoriser la mise en œuvre d'actions de prévention. L'importance de la connaissance de la personnalité du mineur dans la mise en œuvre des poursuites est rappelée. Le développement du prononcé de mesures de milieu ouvert pré-sentencielles est prôné, afin d'assurer la continuité du parcours du mineur, de même qu'une meilleure individualisation de l'application des peines.

Enfin, la mise en place de circuits favorisant l'efficacité de l'exécution des peines est encouragée, de même qu'une coordination des acteurs garantissant la continuité du parcours du mineur (désignation d'un magistrat du parquet référent pour l'exécution des peines, purge des casiers judiciaires, suivi renforcé par la PJJ du mineur condamné, anticipation du passage à la majorité avec les SPIP).

La réinsertion sociale des mineurs délinquants

La réinsertion sociale des mineurs délinquants implique une prise en charge cohérente et adaptée. Un projet personnalisé est alors élaboré pour chaque mineur, après évaluation fine de sa situation, avec pour objectif son inscription dans un parcours d'insertion. L'intervention éducative vise également à le responsabiliser en lui permettant de mesurer la portée de ses actes.

Ces préoccupations sont celles de la DPJJ et des acteurs qui travaillent en lien avec elle à l'exécution des mesures ordonnées par les magistrats ; la DPJJ a d'ailleurs rappelé par une note du 24 février 2016 l'engagement de tous les professionnels dans les parcours d'insertion pour les jeunes qui lui sont confiés. Cette préoccupation est centrale à toutes les prises en charge.

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 priorités aux côtés d'autres publics fragiles dans les dispositifs d'accompagnement social et d'accès au droit commun. Les jeunes sous protection judiciaire cumulent en effet de nombreuses difficultés familiales et sociales. Leur profil est également marqué par des ruptures scolaires, un manque de qualification et souvent l'absence d'un projet professionnel défini. L'accompagnement proposé dans un cadre pénal vise prioritairement la réinsertion scolaire et professionnelle de ces jeunes et leur inscription dans les dispositifs de droit commun à même de garantir leur insertion sociale (santé, accès aux droits, accès au logement).

A cet effet, le développement des partenariats est un des facteurs de réussite des actions conduites. Il facilite notamment l'instauration de passerelles d'accès à ces dispositifs de droit commun en faveur de ces publics particulièrement fragilisés et exposés aux risques d'exclusion sociétale. Peuvent être ainsi particulièrement cités le partenariat avec les ministères de l'Éducation nationale (notamment la circulaire générale de partenariat du 3 juillet 2015 et, la circulaire interministérielle relative au droit en faveur d'un retour possible en formation initiale pour les sortants du système éducatif sans diplôme ou qualification professionnelle du 20 mars 2015) et du Travail (nouvel accord-cadre de partenariat pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes pris en charge entre le ministère de la justice, le ministère du travail et l'Union nationale des missions locales, signé le 7 mars 2017).

Dans la même optique, l'article 17 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant prévoit qu'un protocole est conclu entre le président du conseil départemental, le préfet et l'ensemble des institutions et organismes concernés afin de mieux préparer et mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes sortant des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou de la PJJ. Ce protocole organise le partenariat entre les acteurs afin d'offrir aux jeunes de 16 à 21 ans une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources. L'objectif est de favoriser, au sein de ces territoires et au-delà des dispositifs spécifiques de prises en charge, l'émergence d'une approche globale de l'accompagnement, ainsi que de nouveaux modes de gouvernance et de coopération entre les acteurs locaux afin de favoriser l'accès des jeunes les plus vulnérables aux dispositifs de droit commun pour prévenir les risques de précarisation et de ruptures.

OBJECTIFS CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

OBJECTIF N° 2

Amplifier et diversifier la réponse pénale

■ Programme 166 : Justice judiciaire

INDICATEUR 2.1

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

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée	2019 Prévision	2020 Cible
Avec les mesures de rappel à la loi	%	42	41	43,5	42	43	45
Hors mesures de rappel à la loi	%	23,1	22,8	24,5	23,5	25,5	28
Justice des mineurs (y compris les mesures de rappel à la loi)	%	60,5	56	61,5	59	62	65

Précisions méthodologiques

Source 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 correctement exécutée et validée auprès du parquet ou d'une composition pénale, sur l'ensemble des affaires poursuivables.

Le taux d'alternatives aux poursuites, hors mesures de rappel des obligations découlant de 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.

Les mesures alternatives aux poursuites (hors infractions en matière de stupéfiants) sont listées à l'article 41-1 du code de procédure pénale.

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

Concernant les données d'activité pénale, la mise en place d'un nouvel outil statistique, avec des modes de comptages légèrement modifiés pour certains types d'affaires, explique la modification de valeurs antérieures à 2015. En effet les nouvelles données statistiques mises à disposition couvrent la période 2013 à 2015. Dans un souci de comparabilité des résultats il est apparu nécessaire de modifier la valeur 2014.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

Le nombre d'affaires poursuivables avait augmenté en 2016 de +8 % (+120 000), suite, notamment, à la régularisation de 80 000 procédures en souffrance d'enregistrement au tribunal de Bobigny, dont la plus grande s'était portée sur les mesures alternatives (+46 000 / +10 %) et des classements pour inopportunité des poursuites. Ainsi, il était cohérent de constater une augmentation du taux de mesures alternatives dans les affaires poursuivables.

En 2017, le nombre d'affaires poursuivables a décliné de -6 % (1 344 000 pour 1 426 000 en 2015) et retrouve un niveau plus habituel ainsi que le nombre de mesures alternatives (544 000 pour 542 000 en 2015 après un bond à 593 000 en 2016).

Les tribunaux de grande instance, dès lors qu'ils connaissent une augmentation des affaires poursuivables, préservent la capacité de traitement de leurs chambres correctionnelles, afin d'éviter tout encombrement de la chaîne pénale.

Les chefs de juridiction, dans leurs contributions aux dialogues de gestion annuels, mettent en avant leur volonté d'utiliser le panel le plus large possible de mesures alternatives autres que les rappels à la loi, tout en mettant en face le coût plus important de ces mesures en frais de justice (médiation, partenariat avec des associations pour des stages de sensibilisation, réparation du préjudice, injonction thérapeutique en matière de stupéfiants, orientation vers une structure sanitaire, sollicitation des délégués du procureur pour donner un aspect plus solennel aux rappels à la loi...) comme en effectifs de fonctionnaires et de magistrats du parquet (mise en place des stages, suivi).

Ce double constat explique la difficulté à faire diminuer de façon significative le nombre et la part des rappels à la loi dans les mesures alternatives et, ce-faisant, dans les affaires poursuivables.

Hormis les années particulières, comme en 2016 où la hausse conjoncturelle des affaires poursuivables a été absorbée par un recours accru aux mesures alternatives et aux classements pour inopportunité, la consolidation nationale de la réponse pénale fait apparaître une répartition désormais assez régulière de cette dernière.

Ainsi on retrouve un taux de classements pour inopportunité autour de 12 % de la réponse, un recours aux mesures alternatives (inclus les compositions pénales) autour de 41 %, et un taux de poursuites autour de 47 %, les deux premières réponses étant, en règle générale, les variables d'ajustement en cas de flux exceptionnels.

La priorité première des parquets, mais également du siège, est devenue, ces dernières années, de maintenir, au tant que faire se peut, un taux de poursuite le plus stable possible, adapté à la capacité de jugements des chambres correctionnelles du tribunal, leur permettant de consacrer le temps nécessaire aux jugements des affaires les plus graves et complexes.

Pour y parvenir, le parquet peut recourir à des procédures qui apparaissent également comme des variables d'ajustement, permettant de réserver aux affaires les plus difficiles les audiences collégiales (présence de trois magistrats du siège). Ces procédures sont les poursuites par voie d'ordonnances pénales et les comparutions en reconnaissance préalable de culpabilité, qui sont validées par des audiences à juge unique.

Si la cible 2020 reste atteignable, l'équilibre actuel affiché par les tribunaux de grande instance, dans la ventilation de la réponse pénale, et dans le choix des modes de poursuites, rend l'atteinte de celle-ci plus aléatoire.

Concernant les mineurs, la baisse des affaires poursuivables est de -7 % (-10 500 affaires), avec également un retour à un niveau de traitement plus proche de celui de 2015, après une année 2016 atypique. Le taux de recours aux mesures alternatives redescend à 56 % en 2017, pour 60,5 % en 2016 et 57 % en 2015.

Pour la trajectoire 2018-2020, la cible fixée pour 2020 reste cohérente, dans la mesure où les alternatives aux poursuites restent une priorité dans les affaires concernant des mineurs. Toutefois, on constate que les poursuites de mineurs devant le juge des enfants ou le tribunal des enfants (49 000 en 2017, 48 000 en 2016, et 47 000 en 2015), ainsi que celles devant un juge d'instruction (1 816 en 2017, pour 1 724 en 2015 et 1 664 en 2015), sont en constante augmentation, signe d'une évolution vers des actes plus graves commis par les mineurs, ce qui impacte à la baisse les possibilités de diriger ces mineurs vers des mesures alternatives et qui rend dès lors plus difficile l'atteinte de la cible 2020, sans que cette dernière apparaisse encore inatteignable.

OBJECTIF N° 3

Optimiser la prise en charge des mineurs délinquants

Programme 182 : Protection judiciaire de la jeunesse

INDICATEUR 3.1

Délais de prise en charge (imputables aux services du secteur public et du secteur associatif habilité)
[Programme 182]

(du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée	2019 Prévision	2020 Cible
Mesures de milieu ouvert et MJIE	jours	13	14,8	10	13,8	13	<9
Mesures de milieu ouvert et MJIE pénales soumises au délai à 5 jours (ord. 45, art.12-3°)	jours	9	9,4	8	9	9	<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 lors de l'audience. Le calcul intègre les différents délais de présentation (première convocation et seconde convocation en cas de non présentation du jeune). Les analyses et commentaires préciseront les délais imputables à la juridiction ou aux services de la protection judiciaire de la jeunesse. La réalisation 2017 est établie sur les derniers résultats mesurés (9,4 jours dont 4,5 jours pour le délai tribunal et 4,9 jours pour le délai PJJ).

MJIE : mesure judiciaire d'investigation éducative

Source des données : GAME 2010 pour le secteur public et IMAGES 7 pour le secteur associatif habilité.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

Cet indicateur mesure la réactivité dans la mise en œuvre des décisions judiciaires aussi bien pour ce qui concerne le secteur public que pour ce qui concerne le secteur associatif :

- Le sous-indicateur 1 est relatif à l'ensemble des mesures de milieu ouvert et d'investigation. Il porte sur les délais strictement imputables aux services éducatifs. Ce sous-indicateur est un agrégat qui porte sur une quinzaine de mesures, certaines étant mises en œuvre plus rapidement que d'autres. Les délais de prise en charge sont conformes à la cible pour les mises sous protection judiciaire, liberté surveillée, sursis avec mise à l'épreuve, suivis socio-judiciaires, travaux d'intérêt général, aménagements de peine et mesures d'activité de jour. Ils dépassent la cible pour les libertés surveillées préjudicielles, réparations, sanctions éducatives, contrôles judiciaires et stages.

- 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 éducative menée à la suite du prononcé d'une décision de justice. Depuis le 1er 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 mise en œuvre des mesures soumises à l'article 12-3 de l'ordonnance de 1945 n'a pas encore produit tous ses effets : les délais de mise à exécution des décisions des juges des enfants dépendent de la mise à disposition d'outils d'agendas partagés qui ne sont pas généralisés aujourd'hui.

INDICATEUR 3.2

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

(du point de vue de l'usager)

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée	2019 Prévision	2020 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	%	71	71	75	71	71	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 ou d'insertion de droit commun (Éducation nationale, formation professionnelle, accompagnements proposés par les missions locales...) et le nombre total de jeunes pris en charge par ces services et établissements.

TIG : travaux d'intérêt général

Source des données : GAME 2010.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

La DPJJ a pour objectif de permettre à chaque jeune une inscription dans les dispositifs de droit commun. L'indicateur mesure le résultat atteint dans ce domaine.

Dans le prolongement de sa note d'orientation du 30 septembre 2014, la DPJJ fait des activités de jour et des actions d'insertion un axe majeur de sa politique éducative. Pour renforcer la performance de ces dispositifs, elle conforte le caractère opérationnel des partenariats avec les dispositifs de droit commun au service des besoins des jeunes en améliorant les modalités de réciprocité avec ces dispositifs (Éducation nationale et missions locales). Dans le cadre des orientations sur « le milieu ouvert-socle », elle réaffirme la place de l'activité comme modalité d'accompagnement en milieu ouvert. Le milieu ouvert est considéré comme pilote du parcours d'insertion du jeune. Enfin, conservant sa compétence pour préparer les jeunes les plus éloignés des dispositifs de formation professionnelle à leur insertion, la PJJ veille à la construction de passerelles avec les dispositifs de droit commun en matière de formation et d'insertion professionnelle et à une articulation avec les acteurs du service public régional de l'orientation. Elle s'investit en explicitant notamment aux conseils régionaux le rôle préparatoire, de « sas », proposé par les unités éducatives d'activité de jour (UEAJ) et les relais tissés avec les dispositifs d'insertion et de formation professionnelle. Une présence institutionnelle dans les instances de gouvernance régionales en matière de politiques d'emploi et de formation et notamment au sein des comités régionaux de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'orientation professionnelle (CREFOP) est visée, tout comme un conventionnement spécifique avec les Régions.

Il convient de noter que les données de parcours sont très peu renseignées par les personnels éducatifs dans le logiciel GAME aujourd'hui (scolarité, formation professionnelle, emploi) et quand elles sont renseignées, elles sont peu mises à jour. Le projet de refonte du système d'information de la PJJ, avec l'application PARCOURS devrait permettre une plus grande incitation des personnels éducatifs à s'emparer de l'outil pour le suivi des mineurs dont ils ont la charge grâce notamment à un module d'évaluation de la prise en charge ainsi qu'à un module de rédaction/validation des écrits professionnels.

INDICATEUR 3.3

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	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée	2019 Prévision	2020 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	%	NC	NC	NC	NC	NC	NC

Précisions méthodologiquesMode 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.

La mise à jour du panel à partir de Cassiopée nécessite de réaliser des appariements sur des personnes. Une expérimentation de faisabilité d'appariement sur noms-prénoms cryptés sur les majeurs a montré la possibilité de relier des affaires dès lors qu'elles ont donné lieu à des poursuites et que, en lien avec ce fait, les éléments identifiants sont de bonne qualité. Le rapprochement d'affaires relatives à la même personne mais terminées par une réponse alternative aux poursuites – prises en compte dans le panel mineurs - est en revanche plus délicat et demandera un suivi particulier, nécessairement sur un échantillon. Pour le panel des mineurs, l'objectif sera aussi de prolonger son alimentation au-delà de 18 ans pour les jeunes ayant commis une infraction durant leur minorité, ce qui permettra de mesurer la récidive sur un plus grand nombre de jeunes pris en charge. L'ouverture du panel à cette population plus large, en réponse aux problématiques du ministère, mais aussi les difficultés conceptuelles pour réaliser les appariements imposent de refonder le dispositif antérieur et notamment d'en poser le cadre juridique dans le respect de la loi informatique et liberté récemment modifiée.

Par ailleurs, les informations disponibles dans Cassiopée ne permettent pas de connaître la date de fin des mesures prononcées lors du jugement et donc d'établir la population de référence.

Au vu de ces éléments, il sera vraisemblablement nécessaire de revoir la définition de cet indicateur quand le panel sera à nouveau disponible.

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^e). 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 fixés à la DPJJ et sous-tend 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. 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'enfant : département, tissu associatif et service judiciaire au premier chef.

L'article 17 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant prévoit qu'un protocole est conclu entre le président du conseil départemental, le préfet et l'ensemble des institutions et organismes concernés afin de mieux préparer et mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes sortant des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou de la PJJ. Ce protocole organise le partenariat entre les acteurs afin d'offrir aux jeunes de 16 à 21 ans une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources. L'objectif est de favoriser au sein de ces territoires et au-delà des dispositifs spécifiques de prises en charge, l'émergence d'une approche globale de l'accompagnement, ainsi que de nouveaux modes de gouvernance et de coopération entre les acteurs locaux afin de favoriser l'accès des jeunes les plus vulnérables aux dispositifs de droit commun pour prévenir les risques de précarisation et de ruptures.

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.

Les résultats de l'indicateur 1.3 ne peuvent plus être mesurés depuis le passage des juridictions au logiciel de gestion CASSIOPEE. Son mode de calcul étant sans doute amené à évoluer, il n'est pertinent de déterminer ni une prévision ni une cible.

Dans l'attente de la reconstitution du panel des mineurs, la DPJJ travaille sur l'évolution de son système d'information. L'ajout de la nature de l'infraction commise dans GAME puis PARCOURS vise à permettre les analyses sur les motifs d'entrée des mineurs en services éducatifs, sur la succession des infractions et sur les motifs de retour éventuel à la PJJ. La possibilité de référencer chaque mesure à l'affaire concernée permettra une analyse des modalités de réponse de la PJJ aux infractions commises.

L'absence d'interfaçage entre CASSIOPEE et PARCOURS ainsi qu'entre PARCOURS et GENESIS limitera dans un premier temps ces analyses aux seules prises en charge PJJ (alors que les services PJJ ne se voient confier, par exemple, que 12 % des mineurs concernés par une alternative aux poursuites).

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 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° 4

Améliorer la qualité et l'efficacité de la justice

Programme 166 : Justice judiciaire

INDICATEUR 4.1

Délaï moyen de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes [Programme 166]

(du point de vue de l'utilisateur)

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée	2019 Prévision	2020 Cible
Cour de Cassation	Mois	16,4	15,9	15,5	16	16	15,5
Cours d'appel	Mois	13,9	14,7	13,7	15	14	13
Tribunaux de grande instance	Mois	11,1	11,8	11,2	12,3	11,5	10,5
TGI : juge des enfants (assistance éducative)	Mois	2,3	2,4	2,1	2,3	2,1	2,0
Tribunaux d'instance (dont justice de proximité)	Mois	5,8	5,9	5,6	5,6	5,3	5
Conseils de prud'hommes	Mois	17	17,3	16,7	17	16	15
Tribunaux de commerce	Mois	8,4	8,8	8,1	8,5	8,2	7,5

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, les données sont issues du répertoire général civil.

Mode de calcul :

Depuis le PAP 2015, l'indicateur ne tient plus compte des procédures courtes que sont les référés et les procédures d'urgence.

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

Pour les tribunaux d'instance, 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.

1.1.1. Cour de cassation

En 2017, dans les chambres civiles, hors radiation, ordonnances de désistement ou de déchéance, le délai moyen entre la date d'enregistrement du pourvoi et la date de décision mettant fin à l'instance par un arrêt, pour les affaires audiencées par une chambre civile, a baissé pour se situer à 15,9 mois (- 0,5 au regard du réalisé 2016). À titre indicatif, si l'on étend l'analyse des délais à l'intégralité des pourvois, le délai moyen de traitement est d'un peu plus d'une année (414 jours), soit environ 14 mois.

Plusieurs éléments ont contribué à cette amélioration de l'indicateur :

- 1) Après la forte diminution subie en 2014 (-9,5 % par rapport à 2013), l'augmentation de l'effectif des magistrats du siège intervenue à compter de la fin d'année 2014 a commencé à produire des effets significatifs à partir de l'année 2016. Ce délai étant lié à la formation de ces nouveaux arrivants à la technique de cassation qui dure plusieurs mois durant lesquels ces magistrats traitent sensiblement moins de dossiers que les magistrats plus aguerris.
- 2) L'année 2017 conforte et consolide la reprise d'activité observée en 2016 : le nombre d'affaires nouvelles a très faiblement diminué entre 2015 et 2016, tandis que le nombre d'arrêts rendus, hors radiations, est passé de 13.389 en 2015 à 14.752 en 2017, soit + 10,2 %.
- 3) L'analyse de l'ancienneté des affaires jugées en 2017 démontre les efforts de la Cour pour rajeunir le stock des affaires en cours en fin d'année. Alors que pour la période 2013-2015 près d'un quart des affaires jugées en année N avaient une ancienneté d'au moins deux ans, la proportion est passée à près d'un tiers des affaires jugées en 2017, soit 32 %.

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que la Cour de cassation est parvenue à une activité soutenue en 2016. L'amélioration de la situation des effectifs de 2015 à 2017, corrélée à un nombre d'affaires nouvelles relativement stable sur le triennal 2014-2016, a permis, d'une part, d'assainir la composition du stock dont l'ancienneté moyenne est passée de 8,9 mois en 2015 à 7,9 mois en 2017 et, d'autre part, de ramener le délai moyen de traitement sous la barre des 16 mois.

Toutefois, la pérennité de ces résultats n'est pas acquise, l'activité de la Cour se profilant sous un jour moins favorable pour 2018.

Au premier trimestre 2018, l'effectif des magistrats en maintien d'activité en surnombre affectés aux chambres civiles fléchit de près de 50 % en mars par rapport à l'effectif moyen constaté sur la même période entre 2014 et 2017. En conséquence, de janvier à mars 2018 l'effectif des magistrats du siège a diminué, pour se situer à 211 ETPT, contre 220,1 au 31 décembre 2017. Il s'agit du plus bas niveau depuis 2014.

Pour 2018, l'effectif en équivalent temps plein des magistrats du siège a baissé de 3 % par rapport à la réalisation 2017 (220,16 ETPT) pour atteindre 213,36 ETPT. Cette baisse résulte en partie d'une diminution annuelle de 24 % du nombre des magistrats en maintien d'activité en surnombre affectés aux chambres civiles.

Ce phénomène, cumulé avec l'augmentation des affaires nouvelles en 2017, pourrait avoir pour conséquence une dégradation significative des indicateurs.

Il apparaît adapté d'actualiser la prévision 2018 à 16 mois et de la reconduire pour 2019.

1.1.2. Cours d'appel

La situation était constante depuis 2010 : les cours d'appel étaient dans l'impossibilité de porter leur niveau de traitement des affaires à hauteur des flux entrants. Alors qu'il leur fallait traiter plus de 250 000 affaires par an pour envisager de réduire les stocks, les cours n'en traitaient que 240 000 affaires. On constatait cependant qu'avec un nombre d'ETP équivalent, le traitement, qui était de 232 000 affaires en 2013, était passé à 240 000 en 2016, ce qui soulignait l'implication soutenue des effectifs de ces juridictions.

L'année 2017 marque un premier infléchissement très net de la situation difficile des cours d'appel depuis 2010. D'une part, le nombre d'affaires nouvelles a connu une baisse de -3,5 %, soit -9 000 affaires. Avec 241 200 affaires nouvelles, il s'agit du chiffre le plus faible depuis cinq ans. D'autre part, le niveau de traitement des cours d'appel a atteint son plus haut niveau depuis 2010, avec plus de 248 000 affaires traitées, soit une hausse de +3 % par rapport à 2016. Il en résulte une baisse du stock de -8 000 affaires environ, ce qui n'était plus arrivé depuis 2007.

Ce bon résultat en terme de gestion des flux s'est porté principalement sur trois types de contentieux : le droit social, avec une baisse de 4 % des affaires nouvelles et une hausse de 7 % des affaires traitées, le droit des contrats (-9 % d'affaires nouvelles et -1 % d'affaires traitées) et le droit de la famille (-6 % en affaires nouvelles et +3,5 % d'affaires traitées).

La situation des chambres sociales s'est améliorée en terme de traitement des flux, notamment grâce aux effets positifs des contrats d'objectifs signés avec les cours d'appel les plus en difficultés, notamment Versailles et Paris, cette dernière affichant une diminution de son stock de plus de 1 800 affaires.

Toutefois, ce bon résultat ne doit pas occulter la détérioration des principaux indicateurs d'activité. Ainsi le délai moyen de traitement affiche une nouvelle hausse, significative, à 14,7 mois soit +0,8 mois, sans que cette dégradation ne s'accompagne d'une diminution de l'âge moyen du stock, qui est également en hausse (13,5 mois pour 12,6 mois fin 2016).

La problématique majeure demeure le droit social, qui représente 44 % du stock (50 % pour les affaires de plus d'un an), alors qu'il est à l'origine de seulement 30 % des affaires entrantes en 2017. Ce contentieux reste difficile à traiter de manière efficace en raison notamment du phénomène des dossiers sériels, qui doivent être traités en bloc et désorganisent les juridictions dans la gestion de leur stock.

Par ailleurs, la réforme des juridictions sociales prévue par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a commencé à impacter l'activité des chambres sociales. En effet, le processus d'intégration au 1^{er} janvier 2019 des juridictions sociales (TASS, TCI et CDAS) au sein de tribunaux de grande instance spécialement désignés a débuté dès 2016 par un déstockage des affaires, qui s'est poursuivi en 2017 et 2018.

Ce déstockage a pour effet une augmentation du nombre des affaires nouvelles des chambres sociales en matière de protection sociale de 34 % en deux ans (passage de 9 700 à 13 000 affaires), alors que, dans le même temps, le nombre global des affaires nouvelles des chambres sociales a diminué (-2 %/-1 200 affaires). Ce déstockage devrait donc continuer d'impacter fortement en 2019 les cours d'appel spécialement désignées avant qu'une normalisation des flux de contentieux puisse être envisagée.

Dans le cadre de cette réforme, il convient également d'évoquer la situation de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT), juridiction unique par sa composition et ses attributions. Alors que la loi du 18 novembre 2016 précitée avait prévu sa suppression au 1^{er} janvier 2019 au même titre que les TCI dont elle connaît en appel des décisions, le Gouvernement vient, conformément à l'habilitation que le législateur lui avait accordé, d'aménager cette suppression en maintenant cette cour pour une durée de deux années supplémentaires. La CNITAAT continuera ainsi à juger les affaires dont elle aura été saisie avant le 1^{er} janvier 2019. Ce maintien provisoire aura pour effet immédiat d'éviter le transfert aux cours d'appel spécialement désignées d'un stock de près de 20 000 affaires.

Si la baisse des affaires nouvelles, constatée pour la première fois en 2017, perdure, les effets sur l'âge moyen du stock devraient être perçus rapidement. Les juridictions bénéficieront de marges de manœuvre qui étaient inexistantes auparavant. Toutefois toute amélioration sensible sur l'âge moyen du stock se traduira par une hausse des délais de traitement.

Les axes d'amélioration pour les années à venir résident principalement dans les réformes procédurales.

Le décret n° 2017-891 du 6 mai 2017 réforme l'appel en matière civile et tend à faire évoluer cette procédure d'une voie d'achèvement du litige vers une voie de réformation. Il vise ainsi à simplifier la procédure et à mieux l'encadrer, en imposant notamment aux parties une définition précise de leurs prétentions et leur concentration dès le premier jeu de leurs conclusions, et ce à peine d'irrecevabilité. Les gains ne sauraient être perçus immédiatement compte tenu de l'importance du nombre des affaires en stock et du traitement différencié ainsi rendu nécessaire. On mesure néanmoins depuis l'entrée en vigueur du décret en septembre 2017 une baisse plus importante des affaires nouvelles sur la période concernée (-8 % au dernier quadrimestre 2017 par rapport à la même période en 2016). Cette tendance à la baisse semble se poursuivre en 2018 (-7 % entre les premiers quadrimestres 2018 et 2017).

Ensuite, dans le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, figurent également deux réformes susceptibles d'impacter positivement, mais dans une moindre mesure, l'activité des cours d'appel.

Tout d'abord, l'article 4 propose d'étendre la représentation obligatoire aux appels contre les décisions des TASS, des juges des enfants, des juges des tutelles, des tribunaux paritaires des baux ruraux ou des juges de l'expropriation. Cette réforme est de nature à simplifier tant le travail du magistrat que celui du greffe. La procédure sera en effet désormais une procédure écrite menée par un avocat, nécessitant la mise en place d'échanges dématérialisés entre les parties et le greffe de la juridiction ainsi que le respect de règles strictes relatives au délai d'accomplissement des actes de la procédure.

Par ailleurs, l'article 10 prévoit d'habiliter le Gouvernement à permettre la délivrance des apostilles de façon dématérialisée, via un guichet unique, ce qui dégagerait les parquets généraux et le greffe d'une tâche purement administrative.

Pour autant, ces gains rendus possibles par les évolutions procédurales seront pour quelques années encore obérés par des afflux conjoncturels d'affaires ainsi que par les lourdeurs induites par le traitement de stocks d'affaires importants.

Il faut aussi prévoir une amélioration des délais et âge moyen du stock pour les cours d'appel de Paris et Versailles, mais qui produiront des effets sur le plus long terme, du fait de la réorganisation de la filière de traitement des affaires sociales, et du rétablissement d'un circuit court de traitement pour les affaires récentes. Le traitement des affaires les plus anciennes du stock sera opéré dans un deuxième temps, une fois le fonctionnement des chambres sociales stabilisé.

La combinaison de points préoccupants (augmentation continue du délai moyen de traitement et de l'âge moyen du stock) et de perspectives plus positives (effets sur le long terme des réformes procédurales et des contrats d'objectifs) laisse espérer une inversion à la baisse du délai moyen de traitement. Toutefois la tendance 2018 est encore à la hausse, d'où une inversion de tendance positionnée en 2019. La cible 2020 de 13 mois apparaît, à ce jour, extrêmement ambitieuse.

1.1.3. Tribunaux de grande instance

Le tribunal de grande instance est la juridiction la plus en difficulté. Depuis plusieurs années, il ne parvient pas à couvrir ses affaires nouvelles, avec pour conséquence une hausse significative des stocks et de leur âge moyen, ainsi qu'un allongement des délais de traitement.

La baisse de la capacité de traitement au civil est la conséquence d'évolutions législatives importantes et nombreuses ces dernières années, comme l'extension des pouvoirs des juges des libertés et de la détention (JLD). Elle est également le fruit d'arbitrages ou de priorisations des moyens juridictionnels vers l'activité pénale, au détriment du civil.

En termes de traitement des flux, l'année 2017 représente, comme pour les cours d'appel, une inversion nette de tendance.

Ainsi, les affaires nouvelles ont diminué de -6 %, atteignant le plus bas niveau de ces six dernières années, essentiellement du fait du transfert des divorces par consentement mutuel devant les notaires (102 000 ruptures d'union en 2017 pour 172 500 en 2016 soit -41 %).

Les affaires terminées ont également diminué (-2,5 % soit -23 000) mais en moindre proportion, ce qui a permis, pour la première fois depuis 2012, de déstocker un nombre significatif d'affaires (-15 000, soit -2,5 %). Concernant les ruptures d'union, le niveau de traitement a également diminué, mais de façon moins nette, les chambres de la famille ayant profité du transfert aux notaires des divorces par consentement mutuel pour apurer une partie de leur stock.

L'autre fait marquant se trouve dans la hausse remarquable des affaires traitées par les juges des libertés et de la détention, soit +15 % d'affaires nouvelles et d'affaires terminées (+16 000 affaires), qui découle de l'extension de leurs domaines de compétence, tant au civil qu'au pénal. Ainsi, la loi du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France a réduit de 5 jours à 48 heures le délai dont dispose le juge pour se prononcer sur la demande de prolongation du placement en rétention. Cette disposition, dont l'application est entrée en vigueur le 1er novembre 2016, fait peser encore plus de contraintes d'organisation sur les tribunaux dans la gestion des audiences relatives à ce contentieux. De même, les contestations de la légalité des décisions de placement en centre de rétention administrative, auparavant de la compétence du juge administratif, relèvent désormais du JLD depuis cette date.

Les juges des libertés et de la détention, qui auparavant pouvaient être mobilisés sur le service général, sont de moins en moins disponibles et ne peuvent plus apporter ce soutien, privant ainsi les juridictions d'un levier pour constituer leurs audiences civiles et correctionnelles.

Malgré la nette amélioration du traitement des affaires, seule sa reproduction dans le temps permettra d'atteindre une réduction des délais moyens de traitement des procédures et de l'âge moyen du stock, lesquels continuent leur progression régulière, soit +0,7 mois pour le délai moyen de traitement des procédures, à 11,8 mois, et +0,7 mois également pour l'âge du stock, qui atteint 15,8 mois.

Les premières tendances 2018 n'apportent pas de meilleurs résultats, avec un délai qui risque de croître à nouveau comme en 2017.

Le transfert définitif, au 1^{er} janvier 2019, du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), de celui des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), et d'une partie de celui des commissions départementales d'aide sociale (CDAS) vers les tribunaux de grande instance (TGI) spécialement désignés constitue un autre élément majeur à prendre en compte pour la fixation des délais cibles pour les juridictions à l'horizon 2020.

Il s'agit pour les juridictions judiciaires d'absorber une activité importante en flux (environ 150 000 affaires par an), d'une grande technicité, avec des niveaux de stock élevés, malgré une organisation mise en place conjointement par les deux ministères (justice et santé) pour anticiper ce transfert d'activité et résorber au maximum les stocks.

Fin 2017, le stock a diminué, passant, pour les seuls TASS, de 225 000 à 207 500 affaires (-8 %), mais ne permettra pas d'atteindre l'objectif de moins d'une année de dossiers en stock (soit 110 000 affaires en stock) à la date du transfert effectif vers les TGI. Ceux-ci devront donc absorber cette situation pour laquelle ils seront dotés des effectifs aujourd'hui dédiés à ce traitement.

L'année 2019 verra la poursuite du mouvement de réformes engagé avec la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle en vue de rendre la justice plus efficace, plus simple, plus accessible et plus indépendante, et devrait voir la mise en place des premières mesures d'une refonte d'ampleur du système judiciaire prévue par le projet loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, et notamment la simplification de la procédure civile (développement progressif des modes de règlement amiable des différends, comme la conciliation ou la médiation, l'accélération de la procédure de divorce), le renforcement de l'efficacité de l'organisation judiciaire et l'adaptation du fonctionnement des juridictions (fusion des tribunaux d'instance et de grande instance, permettre de créer des pôles spécialisés dans les départements ayant plusieurs tribunaux de grande instance,...).

Parallèlement, l'année 2019 verra la poursuite du plan de transformation numérique du ministère de la justice.

Projet emblématique à cet égard, Portalis, futur portail d'accès du justiciable à son dossier, va également révolutionner le rapport de celui-ci à l'institution judiciaire, rationaliser les échanges et le nombre des ETP chargés de prendre en charge cette fonction. Ainsi, le déploiement du portail applicatif du justiciable (portail permettant au justiciable un suivi de l'état d'avancement de ses procédures directement en ligne) est prévu à partir de septembre 2018, avec à la même échéance, au bénéfice des justiciables, une possibilité de saisine en ligne des juridictions.

Aujourd'hui au vu des échéances à venir, et malgré l'externalisation de certaines activités, il apparaît difficile d'envisager d'ici 2020 une nette amélioration du délai de traitement. C'est pourquoi la trajectoire proposée reste prudente.

1.1.4. 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 ». Il s'agit d'évaluer le temps de réactivité des juges des enfants et des services éducatifs à compter de leur saisine et non d'apprécier 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 entièrement maîtrisable par la juridiction.

On note une augmentation de 0,2 mois de la durée sur cette phase de la procédure.

Les données de contexte peuvent aider à comprendre la difficulté pour les juges des enfants à stabiliser, voire améliorer ce délai.

Ainsi, entre 2011 et 2017, le nombre de mineurs vus par les juges a augmenté chaque année de façon régulière, passant de 100 500 à 127 000, soit +26 %. Les affaires nouvelles ont augmenté sur la même période de +38 %.

Dans le même temps, si les ETPT globaux de juges des enfants ont augmenté de 11 % sur cette période, le nombre d'ETPT affectés sur l'activité civile n'a augmenté que de 5 %, ce qui représente une part des ETPT consacrés à l'activité civile qui se stabilise autour de 59 % ces trois dernières années, alors qu'elle était d'environ 61 % les quatre années précédentes.

Dès lors, si l'on détermine un ratio de nombre d'affaires nouvelles à traiter par ETPT de juges, on constate que cette charge de travail n'a cessé d'augmenter dans le temps, passant de 243 affaires nouvelles par juge en 2011 à 322 en 2017.

Cette pression accentuée sur les juges peut expliquer une hausse, qui reste cependant contenue, du délai de convocation à la première audience, d'autant que la même situation est constatée au pénal.

La prévision 2018 / 2020 intègre une amélioration de ce délai, qui au vu de son évolution passée, ne pourra être que faible.

1.1.5. Tribunaux d'instance

Ces dernières années, les tribunaux d'instance ont été soumis à de nombreuses évolutions (réforme de la carte judiciaire, prise en charge du contentieux du surendettement, exigences de révision des mesures de protection des majeurs), auxquelles s'ajoute l'influence de la crise économique sur les contentieux de cette juridiction (baux, crédits à la consommation). Ces différents facteurs ont eu des conséquences sur les délais de traitement (hors référés).

Le traitement du contentieux général (instance + juridiction de proximité) est satisfaisant et s'accompagne depuis trois ans d'une diminution du stock des affaires (en 2017 -18 % d'affaires nouvelles de contentieux général, accompagnée d'une baisse du stock de 13 000 affaires).

Par ailleurs, d'autres activités affichent une baisse des volumes traités. C'est le cas des ordonnances sur requête prises dans le cadre de la réglementation sur le code de la consommation ou des injonctions de payer (ces dernières sont passées de 495 000 saisines en 2015 à 413 000 en 2017).

Ces baisses d'activité offrent quelques marges de manœuvre aux tribunaux d'instance. Elles expliquent également la grande stabilité du délai de traitement, qui s'établit à 5,9 mois depuis trois ans.

Les juges d'instance risquent d'être un peu moins soutenus par les juges de proximité, qui sont devenus magistrats à titre temporaire depuis l'entrée en vigueur de la réforme de leur statut au 1er juillet 2017 ; par ailleurs, la modification du périmètre de leurs attributions va les amener à travailler plus pour les tribunaux de grande instance (prise en charge d'une partie de l'activité pénale contraventionnelle transférée des TI vers les TGI et traitement d'une partie des ordonnances pénales délictuelles). A l'inverse, ils se retrouvent déchargés du contentieux pénal.

Le transfert vers les juges du tribunal de grande instance de la compétence de juge départiteur, mis en place par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015, charge particulièrement lourde dans la mesure où il s'agit d'arbitrer dans des affaires de droit du travail souvent complexe, allège également les juges d'instance.

De même, depuis le 1^{er} novembre 2017, les procédures de PACS sont traitées intégralement par les officiers d'état civil, ce qui est de nature à alléger la charge de travail des fonctionnaires, qui peuvent se reporter sur des activités dont le suivi était jusqu'alors plus difficile, comme le suivi des dossiers de tutelles (contrôle des comptes de gestion, renouvellement des mesures).

En revanche, demeurent deux activités qui pèsent plus lourdement sur les tribunaux d'instance :

Les ordonnances de surendettement et de rétablissement personnel, activité prise en charge par les tribunaux d'instance depuis 2011, sont passées au cours de cette période de 58 000 à plus de 105 000.

À cet égard, il convient cependant de signaler la suppression de l'homologation des plans de surendettement par le juge qui intervenait dans 98 % des cas, en application d'une des mesures de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Les dossiers de surendettement comportant en moyenne une dizaine de parties ne seront plus à la charge des greffes, qui doivent aujourd'hui les enregistrer, et des magistrats, qui doivent les examiner.

Enfin, les tutelles « majeurs », connaissent une augmentation régulière des affaires nouvelles (191 000 en 2014, 201 000 en 2015, 211 000 en 2016 et 233 000 en 2017), qui peut être mise en regard avec le vieillissement de la population. On note une augmentation de la procédure d'habilitation familiale, mise en place en 2016, qui permet, avec l'accord du juge, à un membre de la famille d'effectuer les actes de gestions des biens de la personne concernée. Cette procédure a été utilisée 15 000 fois en 2017 pour 2 000 en 2016 année de sa mise en œuvre. Ce système de gestion, plus souple que la tutelle ou la curatelle, permet une économie de temps pour les juges et fonctionnaires en charge de ces dossiers.

Le nombre d'ordonnances de gestion patrimoniale rendues dans le cadre des dossiers de tutelles ouverts est également en augmentation croissante, passant de 306 000 en 2014 à 320 000 en 2016. En 2017 il y a eu environ 350 000 ordonnances de gestion. (+9,5 %). La gestion et la vérification des comptes, des dossiers de tutelles restent une activité lourde pour les tribunaux d'instance, d'autant plus que le stock de dossiers en cours est en hausse régulière (737 000 dossiers en cours, pour 718 000 fin 2016).

Le projet loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit de simplifier la protection des majeurs vulnérables.

Ainsi, le contrôle du juge des tutelles sera allégé pour un certain nombre d'actes de gestion qui font déjà intervenir un professionnel du droit ou de la finance. Par ailleurs, le contrôle des comptes de gestion des majeurs sous tutelle sera également adapté (dispense de vérification des comptes dans certains cas ou lorsque plusieurs personnes sont désignées pour exercer la mesure de protection, qui seront en principe responsables de la vérification). Le contrôle pourra être confié à des professionnels qualifiés (experts-comptables, notaires, huissiers, etc.), ce qui déchargerait les directeurs des services de greffe, actuellement responsables de la vérification dans la quasi-totalité des cas.

Il prévoit également, avec un effet différé, les réformes suivantes :

- le transfert de la gestion des sommes saisies sur rémunérations, actuellement dévolues à des greffiers, à la Caisse des dépôts et consignations ;
- au plus tard 2021, la création d'une juridiction nationale de traitement dématérialisé des injonctions de payer. Dotée d'une compétence nationale, cette juridiction assurera, pour l'ensemble du territoire, un traitement centralisé et uniforme de ces requêtes. En cas d'opposition sur le bien-fondé de la créance, les audiences continueront à se tenir dans le tribunal du domicile du défendeur, sachant que sur les près de 500 000 requêtes en injonction de payer délivrées chaque année, il n'y a d'opposition que dans 4 % des cas.

Ces mesures devraient prolonger une tendance à la baisse du délai moyen de traitement des procédures relevant des tribunaux d'instance, ce que confirme, de façon plus robuste que pour les cours d'appel ou les tribunaux de grande instance, la trajectoire du délai pour 2020.

1.1.6. Conseils de prud'hommes

Face à la situation particulièrement tendue de la plupart des conseils de prud'hommes (longueur des délais de traitement, importance du volume et de l'âge des stocks), le Gouvernement a engagé une réforme d'ensemble de la justice du travail dans le cadre de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et du décret n° 2016-660 du 20 mai 2016 relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail.

Cette réforme a pour objectif d'améliorer le fonctionnement de la juridiction prud'homale en agissant sur plusieurs axes.

- Le traitement procédural du contentieux prud'homal, avec les principaux leviers suivants :
 - le renforcement des missions du bureau de conciliation, devenu bureau de conciliation et d'orientation (rôle accru dans la mise en état des dossiers, mission d'orientation des affaires devant la formation de jugement appropriée en cas d'échec de la conciliation, capacité d'homologuer des accords issus de règlements amiables des différends...);
 - la création de deux nouvelles formations de jugement (formation restreinte de deux conseillers, qui devra statuer dans un délai de trois mois, et formation composée de quatre conseillers et d'un juge du tribunal de grande instance, qui pourra être saisie directement à la demande des parties et non plus seulement lorsque les autres formations n'auront pas réussi à s'entendre) ;
- La mise en place d'une formation initiale obligatoire à destination des conseillers, de nature à améliorer la qualité de la justice prud'homale. D'une durée de 5 jours (3 jours en e-formation et 2 jours en présentiel), elle est réalisée sous l'égide de l'École nationale de la magistrature. Mise en place à partir du renouvellement général opéré par arrêté du 14 décembre 2017, cette formation va concerner plus de 8 000 conseillers prud'hommes.

Dans le cadre de cette réforme, la garde des sceaux, ministre de la justice, a décidé la mise en place d'un plan de soutien comportant l'allocation de moyens informatiques pour l'ensemble des CPH et de moyens humains pour les neuf CPH les plus en difficulté : Bobigny, Créteil, Lyon, Marseille, Martigues, Meaux, Montmorency, Nanterre et Cayenne. Huit d'entre eux ont fait l'objet d'un contrat d'objectifs en 2017, renouvelé en 2018 pour six d'entre eux.

Parallèlement, le Premier ministre avait confié à Madame Rostand, magistrat honoraire à la cour d'appel de Paris, une mission d'accompagnement de la réforme, avec notamment des actions de sensibilisation destinées à favoriser l'appropriation des nouvelles règles de procédure par les conseillers.

Dans le prolongement de ces dispositifs, un observatoire a été mis en place pour mesurer les effets de la réforme, avec quatre juridictions représentatives (Angers, Béziers, Nanterre et Saint-Omer).

Au terme de l'année 2017, il est encore prématuré d'apprécier de façon globale les dernières réformes qui n'ont sans doute pas encore produit tous leurs effets. En effet, les juridictions doivent traiter deux stocks : celui des affaires antérieures au 1er août 2016 et celui des affaires enregistrées depuis cette date.

Il convient toutefois de souligner que, pour la deuxième année consécutive, le nombre d'affaires nouvelles a fortement diminué (-16 %), passant de 184 500 en 2015 à 150 500 en 2016 puis 127 000 en 2017.

Cette évolution s'inscrit dans une tendance à la baisse qui a débuté en 2010, qui s'explique en partie par la rupture conventionnelle, introduite en 2008 et en augmentation constante, mais également par l'entrée en vigueur de la réforme de la procédure prud'homale au 1^{er} août 2016 et par le nouveau mode de saisine par requête des CPH. En effet, la requête, dont le format a été ajusté début 2017, doit désormais mentionner (sauf motif lié à l'urgence) les diligences accomplies par les parties en vue d'aboutir à un accord amiable, ce qui incite celles-ci à trouver un accord plutôt qu'à saisir immédiatement le juge.

Par ailleurs, cette tendance baissière devrait être également favorisée par la barémisation des indemnités du licenciement sans cause réelle et sérieuse prévue par l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 et, d'une manière générale, par le contexte de reprise économique.

Parallèlement, le nombre des affaires terminées, qui ne cessait d'augmenter depuis 2013, a encore fortement diminué en 2017 (-11 %), passant de 194 500 en 2015 à 180 500 en 2016 puis 161 000 en 2017. Cette baisse s'explique notamment par les efforts d'organisation importants qu'exige l'intégration de la réforme dans le fonctionnement des conseils des prud'hommes et par la fin de mandat des conseillers.

Concernant les autres indicateurs, les constats fin 2017 s'inscrivent dans la continuité de ceux de 2015 et 2016.

Le délai de traitement hors référés continue à progresser : il est de 17,3 mois. Cette nouvelle hausse (+0,3 mois) est sensiblement la même que celle de 2016 (+0,4 mois). A l'inverse de 2016, elle concerne les affaires jugées en départage pour lesquelles les délais de traitement augmente fortement (+ 2,8 mois) et passe à 32 mois. A l'inverse le délai moyen de traitement pour les affaires jugées en formation paritaire diminue de 0,9 mois et passe à 16,3 mois.

D'une manière générale, les CPH se sont efforcés de traiter prioritairement les affaires anciennes, ce qui n'a pas eu pour effet dans un premier temps de réduire les délais de traitement mais a permis de diminuer le nombre d'affaires en stock de 16 %. Il s'élevait fin 2017 à 146 000 affaires, le plus bas depuis 2010.

Dans ce contexte, la prévision de la baisse du délai sur les années à venir indique la volonté de s'inscrire dans une dynamique positive au vu des efforts menés pour réduire les stocks et les durées de traitement.

1.1.7. Tribunaux de commerce

Après une forte augmentation des délais de traitement de 2008 à 2013 (passage de 7,2 mois en moyenne à 8,8 mois), liée à un important afflux d'affaires nouvelles (jusqu'à 130 000 affaires) que les tribunaux ne parvenaient pas à traiter, les années 2015 et 2016 avaient marqué une tendance plus favorable, avec notamment, un délai moyen de traitement qui se stabilise à 8,4 mois.

L'année 2017 n'a pas permis de maintenir la bonne dynamique constatée en 2016, le délai moyen de traitement affichant un rebond de +0,4 mois à 8,8 mois.

Il faut une nouvelle fois confirmer la baisse des affaires. Toutes procédures confondues, il y a eu 151 000 affaires nouvelles en 2017, soit 13 000 de moins qu'en 2016 (-8 %). Cette baisse des affaires nouvelles n'a pas été bénéfique aux tribunaux de commerce, dans la mesure où le nombre des affaires traitées a diminué en proportion égale (145 000, soit -8 %).

En matière de contentieux général, les affaires nouvelles sont passées de 93 000 en 2013 à 68 500 en 2017, soit une baisse de -26 % sur ces cinq dernières années. Dans le même temps les affaires traitées ont diminué de -18,5 % (66 000 en 2017 pour 81 400 en 2013), ce qui reste insuffisant pour couvrir les affaires nouvelles (hausse des stocks).

Concernant les procédures d'ouverture de procédures collectives, ces deux dernières années ont marqué un net recul, notamment les redressements et liquidation judiciaires, avec 61 300 ouvertures en 2016 et 57 000 environ en 2017 soit encore -7%. Il s'en ouvrait presque 70 000 jusqu'en 2015.

Sur la base d'une baisse régulière des affaires nouvelles, avec les marges de manœuvre que cela peut donner pour optimiser le traitement des affaires, la période 2017-2020 paraît de nature à favoriser une diminution du délai moyen de traitement.

INDICATEUR 4.2

Délai moyen de traitement des procédures pénales [Programme 166]

(du point de vue de l'usager)

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée	2019 Prévision	2020 Cible
Cour de Cassation	jours	222	266	200	260	260	200
Autres juridictions : crimes (dont Mineurs)	mois	40,6	ND	40,3	40,3	39,5	38,5
Autres juridictions : crimes (Mineurs uniquement)	mois	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Autres juridictions : délits (dont Mineurs)	mois	ND	ND	12,4	12,4	12,2	12
Autres juridictions : délits (Mineurs uniquement)	mois	ND	ND	20,2	20,5	20	19

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 peuvent être harmonisés. Les données de l'année n sont disponibles fin septembre n+1 en version provisoire et en septembre n+2 en version définitive.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

1.3.1. Cour de cassation

Hors affaires terminées par une ordonnance du président, en 2017, le délai moyen entre la date d'enregistrement du pourvoi et la date de décision mettant fin à l'instance, pour les affaires audiencées devant la chambre criminelle et terminées par un arrêt dans l'année a nettement augmenté. A titre indicatif, si l'on prend en compte l'intégralité des pourvois, le délai moyen de traitement est d'un peu plus de six mois (195 jours).

De nombreuses dispositions de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 ont eu des incidences sur le délai de traitement de ces affaires terminées par un arrêt.

En effet, d'une part, cette loi a multiplié les hypothèses dans lesquelles une affaire peut être clôturée par une ordonnance de déchéance, prononcée par le président de la chambre ou son délégué et non plus par un arrêt. Ces dossiers, dont le délai de traitement est par nature plus rapide, ne donnent donc plus lieu à un arrêt de non-admission comme précédemment et mécaniquement, les délais de traitement des affaires terminées par un arrêt, par nature plus complexes, ont augmentés.

En matière de désignation de cours d'assises d'appel, la loi précitée a donné compétence aux premiers présidents de cour d'appel et non plus à la chambre criminelle. Le nombre d'arrêts rendu en cette matière a donc été divisé par deux en 2016, alors que ces affaires étaient jugées en un mois en moyenne. Le délai de traitement des affaires terminées par un arrêt a donc mécaniquement augmenté.

Au regard de ces observations, il apparaît adapté de fixer la cible 2020 à 250 jours.

1.3.2. et 1.3.3 Autres juridictions : crimes

Le délai 2017 ne sera disponible qu'en septembre 2018.

Le délai de traitement des crimes est en hausse depuis 2010 (40,6 mois en 2016), après avoir affiché une baisse régulière entre 2005 et 2009 (passage de 36,2 mois à 33,9 mois).

Cette hausse intervient dans un contexte où les dossiers d'assises sont de plus en plus complexes, en lien avec les crimes organisés relevant en première instance des juridictions interrégionales spécialisées, le contentieux économique et financier, les 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 arrêt en 2010 à 3,3 jours en 2017.

Les résultats 2016 affichent une totale stabilité par rapport à ceux de 2015 avec un délai de 40,6 mois, ce qui peut être interprété, au vu des fortes hausses constatées entre 2012 et 2015, comme un résultat encourageant. Toutefois il est prématuré de l'interpréter comme une tendance durable au regard notamment des affaires en cours d'instruction en matière de terrorisme.

1.3.4. Autres juridictions : délits (dont mineurs)

Le délai 2017 ne sera disponible qu'en septembre 2018.

Le délai de traitement moyen des délits reste stable à 12,7 mois depuis 2012. Cette stabilité s'explique par un délai de traitement devant les tribunaux correctionnels (88 % des condamnations retenues pour le calcul) constant de 11 mois, pour un volume de jugements équivalent (500 000).

Les tribunaux correctionnels jugent les affaires les plus complexes. La part des affaires jugées en audience correctionnelle (ou collégiale) se réduit. Depuis 2005 le nombre de jugements rendus est en baisse continue (passage de 389 000 en 2005 à 285 000 en 2017, soit -27 %) au profit des procédures simplifiées (ordonnances pénales et comparutions en reconnaissance préalable de culpabilité), dont le nombre évolue en proportion presque équivalente depuis 2008 (passage de 190 000 à 235 000 décisions par an, soit +24 %). Les jugements rendus par les tribunaux correctionnels ne représentent plus que 55 % de l'ensemble des décisions correctionnelles, contre 65 % et plus avant 2010.

Sur les 1,3 millions d'affaires poursuivables, 10 % d'affaires sont classées sans suite pour inopportunité, 45 % sont traitées par le biais d'une mesure alternative aux poursuites, 16 % sont poursuivies devant le tribunal correctionnel par voie de procédures simplifiées (ordonnances pénales et comparutions en reconnaissance préalable de culpabilité) et 8 % sont renvoyées devant d'autres juridictions que le tribunal correctionnel (tribunal de police, juges d'instruction et juges des enfants).

Depuis plusieurs années, et dans un souci d'efficacité, les parquets des juridictions, en accord avec le siège, n'orientent vers les chambres correctionnelles que le volume d'affaires que ces dernières sont en capacité de juger au regard de leurs effectifs disponibles.

1.3.5. Autres juridictions : délits (mineurs uniquement)

Le délai 2017 ne sera disponible qu'en septembre 2018.

Le délai de traitements des délits concernant les mineurs est en augmentation régulière depuis 2011 (passage de 17,5 mois à 20,7 mois à fin 2016). La hausse de délai 2016 de +0,2 mois est nettement moins marquée que celles des années précédentes.

La procédure la plus fréquemment utilisée à l'encontre des mineurs (plus de 90 % des mineurs jugés) est la « convocation aux fins de mise en examen », qui comporte une phase d'instruction menée par le juge des enfants. Cette phase nécessaire à un examen approfondi de la personnalité du mineur et offrant la possibilité de prendre des mesures pré-sententielles explique la durée de ces affaires.

On relevait en effet jusqu'en 2015 le poids toujours plus important des mesures pré-sententielles, stables en volume depuis 2010 (environ 35 000 par an) mais qui, au vu de la baisse du nombre de décisions, représentent 40 % de celles-ci en 2014 pour 30 % entre 2007-2009). Il y a, a priori, une forte inversion de tendance en 2016 avec un nombre de mesures pré-sententielles en baisse de plus de 30 % (22 200), qui n'a représenté que 27 % des décisions rendues concernant les mineurs. Tendance confirmée en 2017 avec 23 000 mesures pré-sententielles.

On note une augmentation régulière des affaires poursuivies devant le juge d'instruction (1 665 en 2015, 1 725 en 2016 et 1 815 en 2017), qui sont des affaires à délai de traitement long.

INDICATEUR 4.3

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

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée	2019 Prévision	2020 Cible
Cour de Cassation	Nombre	172	102	170	105	105	170
Cours d'appel (magistrat du siège)	Nombre	260	255	267	260	265	275
Cours d'appel (magistrats du parquet)	Nombre	384	374	389	380	385	395
Tribunaux de grande instance (magistrat du siège)	Nombre	871	847	875	860	865	880
Tribunaux de grande instance (magistrats du parquet)	Nombre	1147	1079	1153	1115	1140	1160

Précisions méthodologiques

Source des données :

Secrétariat général de la Cour de cassation, cadres des parquets pour les cours d'appel et Cassiopée pour les tribunaux de grande instance.

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 aux motifs d'une non-admission, d'un désistement ou d'une 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'instruction, des chambres des appels correctionnels et des chambres de l'application des peines.

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. Toutefois, la réalisation 2013 reste celle du PAP 2015 qui intégrait tous les ETPT de magistrats du parquet alors que, depuis 2015, seuls les ETPT affectés sur l'activité pénale sont pris en compte.

Devant les tribunaux de grande instance, pour le parquet, au numérateur, il s'agit des affaires poursuivies traitées par les magistrats du parquet.

Concernant les données d'activité pénale, la mise en place d'un nouvel outil statistique, avec des modes de comptage légèrement modifiés pour certains types d'affaires, explique la modification de valeurs antérieures à 2015. En effet les nouvelles données statistiques mises à disposition couvrent la période 2013 à 2015. Dans un souci de comparabilité des résultats il est apparu nécessaire de modifier la valeur 2014, aussi bien pour les magistrats du siège, que pour les magistrats du parquet.

Pour l'ensemble des juridictions hors Cour de cassation, le dénominateur est constitué des ETPT traitant les activités affichées au numérateur. L'infocentre IRHIS ne peut pas encore fournir une mesure fiable des ETPT. Cet outil est en cours de développement pour traiter les données du système d'information des ressources humaines ministériel Harmonie. Pendant cette période transitoire les ETPT proviennent des déclaratifs demandés aux juridictions du programme dans le cadre des dialogues de gestion annuels. Les ETPT pour l'année N sont disponibles au mois de juin de l'année N+1. Dès lors, la valeur des sous-indicateurs n'est disponible que pour le PAP N+1.

JUSTIFICATION DES PRÉVISIONS ET DE LA CIBLE

1.5.1 Cour de cassation

En 2017, 3 581 affaires audiencées par la chambre criminelle et traitées par 35 rapporteurs ont été terminées dans l'année, ce qui représente une moyenne annuelle de 102 dossiers par rapporteur.

Les observations développées précédemment au titre de l'indicateur 1.3 concernant la diminution du nombre d'arrêts, au profit notamment d'ordonnances de déchéance qui ne donnent pas lieu au dépôt d'un rapport, expliquent la dégradation apparente de l'indicateur. En réalité, le nouvel état du droit relatif à la procédure devant la chambre criminelle devant la Cour de cassation modifie structurellement le ratio, dont le numérateur baisse de 40 %.

1.5.2. et 1.5.3. Cours d'appel

Le ratio 2017 est en baisse de -2 % pour le siège et de -3 % pour le parquet. Le nombre d'affaires pénales traitées est équivalent à celui de 2016 autour de 105 000 affaires.

Dans le même temps et depuis au moins 2014, le nombre d'ETPT affectés au traitement des affaires pénales ne cesse d'augmenter, ce qui tend à démontrer, à niveau d'activité stable, que le niveau moyen de complexité des affaires augmente nettement.

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 formés concernent donc des dossiers de plus en plus complexes.

Ainsi, les JIRS (juridictions interrégionales spécialisées), compétentes pour les affaires les plus graves en matière de délinquance économique et financière et de criminalité organisée, traitent un nombre d'affaires de plus en plus important, en lien, plus ou moins direct, avec le terrorisme. Leur activité soutenue met sous tension l'ensemble des chambres pénales des cours d'appel (chambres correctionnelles, de l'instruction et de l'application des peines).

Concernant les chambres correctionnelles, le nombre d'affaires nouvelles est stable depuis 2014, autour de 46 000, alors que les arrêts et ordonnances rendus tendent à se situer autour de 45 000.

La création d'un stock important (+3 000 affaires en 2015, et +5,5 % en 2016, soit 2 000 affaires supplémentaires), même si 2017 est moins marquée, la complexification des affaires et la hausse continue des appels en matière d'application des peines qui ne permet pas de créer le nombre nécessaire d'audiences correctionnelles pour traiter le stock, sont autant de facteurs qui complexifient la tâche de ces chambres.

Les chambres de l'instruction, qui connaissent un infléchissement régulier de leurs affaires nouvelles, ont connu une inversion de tendance, avec 32 000 affaires nouvelles en 2016 (+5,5 % / +1 600). Toutefois en 2017, elles ont retrouvé le niveau d'affaires nouvelles de 2015 soit 30 000 affaires. Cette activité impacte également le fonctionnement des autres chambres dans la mesure où les décisions sont rendues dans des délais contraints (dossiers impliquant des personnes détenues que la loi impose de traiter plus rapidement).

Les chambres d'application des peines, dont l'activité entre 2012 et 2016 est passée de 18 500 à 23 800 affaires, a marqué pour la première fois un léger recul en 2017 (-4 %). Le niveau de traitement étant resté stable, ces dernières ont pu déstocker environ 1 000 affaires. La situation est globalement satisfaisante, même s'il faut toujours rappeler que ces affaires doivent souvent être traitées dans des délais courts, ce qui peut perturber le bon fonctionnement des autres chambres.

Les trajectoires 2018-2020 doivent tenir compte des difficultés rencontrées par les chambres correctionnelles et de la croissance régulière des appels en matière d'application des peines, mais traduisant également la capacité d'adaptation et d'organisation des cours d'appel leur permettant de progresser en efficacité.

1.5.4. Tribunaux de grande instance (magistrat du siège)

Le ratio 2017 est en baisse de -3 %. En effet face à un nombre de décisions pénales en hausse de 1 %, les ETPT affectés au traitement ont augmenté de 3,5 %.

Il faut toutefois relativiser cette baisse du ratio. En effet, depuis juin 2017 les tribunaux de grande instance ont pris en charge le traitement de l'activité pénale contraventionnelle, qui relevait en presque totalité de la compétence des tribunaux d'instance.

Or, cette activité nouvellement transférée n'a pas pu être comptabilisée, ce qui explique cette baisse du ratio. Le ratio 2018 intégrera cette nouvelle activité dévolue aux juges du siège.

Concernant les données d'activité pénale, la mise en place d'un nouvel outil statistique, avec des modes de comptage légèrement modifiés pour certains types d'affaires, explique la modification de valeurs antérieures à 2015. En effet les nouvelles données statistiques mises à disposition couvrent la période 2013 à 2015.

Le nombre (240 000 pour 237 000 en 2016) et la part des procédures simplifiées (ordonnances pénales, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité – CRPC –) et des validations de composition pénale dans les décisions rendues est de plus en plus importante (37 % en 2017 pour 36 % en 2016), ce qui permet aux juridictions d'assurer un traitement plus fluide des affaires.

Des leviers d'action ont été mis en place qui doivent encore conduire à 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 CRPC. Cette dernière procédure peut être assortie d'un déferrement qui devient ainsi, dans certains cas, une alternative efficace à la comparution immédiate.

L'année 2017 est une année de stabilité des décisions correctionnelles (+0,6 % soit +450 décisions). 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 audiencement dans des délais contraints ;
- un nombre de plus en plus important d'affaires délictuelles pour lesquelles sont établis des liens avec des réseaux terroristes.

Les prévisions 2018 prévoient une amélioration de ce ratio, car le développement des mesures simplifiées peut encore progresser, avec un socle de jugements rendus qui reste stable. Les tribunaux de grande instance pourront s'appuyer de façon plus importante sur les magistrats à titre temporaire (anciens juges de proximité), ces derniers étant gérés par les chefs de juridiction avec un périmètre de compétence élargi au traitement de certains types d'ordonnances pénales, sachant qu'ils continueront de traiter une part importante de l'activité pénale contraventionnelle, et d'être utilisés comme assesseurs pour des audiences civiles ou pénales. Leur nombre maximal de vacations a également été augmenté.

1.5.5. Tribunaux de grande instance (magistrat du parquet)

Le ratio 2017 connaît une forte diminution (-6 %), sous les effets conjugués de la baisse des affaires poursuivables (-4,5 % à 1 345 000 affaires, chiffre encore provisoire et qui devrait légèrement augmenter), et de la hausse des ETPT affectés au traitement des affaires (+20,35 soit +2 %).

Le ratio 2016 avait été fortement impacté par le déstockage de plus de 80 000 procédures par le TGI de Bobigny. Ainsi, le niveau de traitement revient à des valeurs proches de celles des années antérieures à 2016.

Pour faire face au flux et assurer un traitement fluide, les tribunaux ont massivement utilisé comme leviers d'action les mesures alternatives, les compositions pénales ainsi que le recours aux poursuites simplifiées (ordonnances pénales et comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité).

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 effectif 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 violents). On note 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 échanges de procédures par voie dématérialisée (EIA pour échanges inter applicatifs) avec les services de police et de gendarmerie sont en voie d'achèvement, ce qui doit également participer d'une meilleure fluidité dans le traitement des procédures par les parquets, en limitant la création de stocks à l'enregistrement.

Les modalités de poursuite les plus lourdes ou complexes à gérer (comparutions immédiates, convocations par procès verbal d'un officier de police judiciaire ou de gendarmerie ou du procureur de la République, et citations directes) sont stables (autour de 296 000 procédures), les parquets adaptant le recours à ces poursuites aux capacités de traitement des chambres correctionnelles.

OBJECTIF N° 5

Optimiser l'emploi des moyens humains, financiers et matériels

■ Programme 182 : Protection judiciaire de la jeunesse

INDICATEUR 5.1

Taux d'occupation et de prescription des établissements [Programme 182]

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée	2019 Prévision	2020 Cible
Taux d'occupation des Etablissements de placement éducatif EPE-UEHC secteurs public et associatif	%	68	69	68	69	69	80
Taux de prescription des Etablissements de placement éducatif EPE-UEHC secteurs public et associatif	%	86	87	86	86	87	90
Taux d'occupation des Centres éducatifs renforcés (CER) secteurs public et associatif	%	84	83	84	85	85	90
Taux de prescription des Centres éducatifs renforcés (CER) secteurs public et associatif	%	88	89	88	92	92	95
Taux d'occupation des Centres éducatifs fermés (CEF) secteurs public et associatif	%	73	76	75	74	75	85
Taux de prescription des Centres éducatifs fermés (CEF) secteurs public et associatif	%	84	87	85	85	86	90

Précisions méthodologiques

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

EPE : établissement de placement éducatif
UEHC : unité éducative d'hébergement collectif

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 secteur public (SP) et le secteur associatif habilité (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'État 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'efficience 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 au regard des capacités théoriques. Il n'est pas destiné à 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...).

Le taux de prescription en journées théoriques traduit la demande des magistrats telle qu'elle s'exprime à travers les décisions de placement. Pour les établissements fonctionnant en continu (CEF et EPE), il doit tendre vers 90 % en raison du renouvellement des placements dont la durée est limitée (taux de rotation). En revanche, pour les établissements fonctionnant par session (CER), il est possible de dépasser les 90 %.

Dans le cadre de ses nouvelles orientations, la DPJJ 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 développées par ses professionnels.

INDICATEUR 5.2

Prix des mesures judiciaires par journée [Programme 182]

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2016 Réalisation	2017 Réalisation	2018 Prévision PAP 2018	2018 Prévision actualisée	2019 Prévision	2020 Cible
Prix de journée d'une mesure de milieu ouvert ou d'investigation (secteur public)	€	12,9	12,9	13,5	13,5	13	NC
Prix d'une journée en établissement de placement éducatif EPE-JEHC (secteur public et secteur associatif habilité)	€	557	560	606	561	569	NC
Prix d'une journée de placement CER (secteurs public et associatif habilité)	€	519	563	543	543	572	NC
Prix d'une journée de placement CEF (secteurs public et associatif habilité)	€	659	661	690	664	672	NC

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 des secteurs public et associatif habilité sont obtenus par des moyennes pondérées des résultats obtenus pour chaque secteur.

Sources de données : logiciels GAME 2010 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. À 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). 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.

L'évolution du dispositif de prise en charge (création de CEF, transformation des UEHC, remise à niveau du parc immobilier...) à partir de 2019 conduira à faire évoluer la cible pour 2020 qu'il est préférable de ne pas estimer à ce stade de la réforme. Il est par ailleurs envisagé de revoir le mode de calcul de cet indicateur.

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 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
101 – Accès au droit et à la justice	55 180 782	55 180 782	62 611 820	62 611 820	66 678 500	66 678 500
01 – Aide juridictionnelle	47 858 462	47 858 462	53 915 920	53 915 920	57 712 052	57 712 052
03 – Aide aux victimes	2 155 602	2 155 602	2 443 000	2 443 000	2 450 000	2 450 000
04 – Médiation familiale et espaces de rencontre	5 166 718	5 166 718	6 252 900	6 252 900	6 516 448	6 516 448
107 – Administration pénitentiaire	63 399 064	53 351 162	45 564 531	55 299 142	45 518 456	57 247 123
01 – Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	63 399 064	53 351 162	45 564 531	55 299 142	45 518 456	57 247 123
141 – Enseignement scolaire public du second degré	11 710 634	11 710 634	12 564 566	12 564 566	12 621 152	12 621 152
06 – Besoins éducatifs particuliers	11 710 634	11 710 634	12 564 566	12 564 566	12 621 152	12 621 152
152 – Gendarmerie nationale	188 998 930	184 978 783	190 549 322	185 138 360	203 329 664	188 806 880
01 – Ordre et sécurité publics	20 244 663	19 816 786	20 858 368	20 290 818	21 992 591	20 461 694
03 – Missions de police judiciaire et concours à la justice	168 754 267	165 161 997	169 690 954	164 847 542	181 337 073	168 345 186
166 – Justice judiciaire	181 096 592	180 760 594	185 994 332	186 413 730	189 341 558	189 341 558
01 – Traitement et jugement des contentieux civils	131 377 233	131 239 398	135 361 294	135 361 294	137 257 787	137 257 787
02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	49 719 359	49 521 196	50 633 038	51 052 436	52 083 771	52 083 771
176 – Police nationale	111 287 758	111 287 758	114 089 200	114 089 200	115 457 142	115 457 142
05 – Missions de police judiciaire et concours à la justice	111 287 758	111 287 758	114 089 200	114 089 200	115 457 142	115 457 142
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	821 762 092	812 938 692	869 203 999	851 089 276	903 668 240	875 356 589
01 – Mise en oeuvre des décisions judiciaires	677 366 804	672 051 106	727 606 576	717 660 796	772 184 069	743 223 726
03 – Soutien	113 423 005	110 396 990	100 190 080	97 871 137	95 591 198	95 343 808
04 – Formation	30 972 283	30 490 596	41 407 343	35 557 343	35 892 973	36 789 055
304 – Inclusion sociale et protection des personnes	7 200 844	7 220 844	7 164 289	7 164 289	11 327 751	11 327 751
17 – Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	7 200 844	7 220 844	7 164 289	7 164 289	11 327 751	11 327 751
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	20 673 555	24 950 843	45 400 358	27 564 503	11 657 985	28 891 527
02 – Activité normative	2 211 679	2 669 268	5 407 703	3 283 248	1 405 384	3 482 907
04 – Gestion de l'administration centrale	9 912 274	11 963 089	23 687 984	14 381 990	6 376 125	15 801 701
09 – Action informatique ministérielle	4 939 993	5 962 061	7 871 640	4 779 210	1 805 014	4 473 295
10 – Action sociale ministérielle	3 609 609	4 356 425	8 433 031	5 120 055	2 071 462	5 133 624
Total	1 461 310 251	1 442 380 092	1 533 142 417	1 501 934 886	1 559 600 448	1 545 728 222

PRÉSENTATION DES PROGRAMMES CONCOURANT À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE (101)

Numéro et intitulé de l'action	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 – Aide juridictionnelle	47 858 462	47 858 462	53 915 920	53 915 920	57 712 052	57 712 052
03 – Aide aux victimes	2 155 602	2 155 602	2 443 000	2 443 000	2 450 000	2 450 000
04 – Médiation familiale et espaces de rencontre	5 166 718	5 166 718	6 252 900	6 252 900	6 516 448	6 516 448
Total	55 180 782	55 180 782	62 611 820	62 611 820	66 678 500	66 678 500

Nota : Ces crédits budgétaires sont complétés par des ressources extra-budgétaires : 13 534 726 € en 2017, 12 390 288 € en 2018 et en 2019.

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉ À LA POLITIQUE TRANSVERSALE :

Pour l'action n° 01, la dépense est calculée à partir des données relatives aux admissions à l'aide juridictionnelle prononcées en faveur de mineurs (source : ministère de la justice) et aux missions effectuées par les avocats (source : union des caisses des règlements pécuniaires des avocats – UNCA). Les rétributions versées aux avocats en 2017 se décomposent ainsi :

- 30,14 M€ à l'occasion d'une mesure d'assistance éducative ;
- 1,86 M€ à l'occasion d'une audition de l'enfant en justice ;
- 17,54 M€ à l'occasion d'une instruction correctionnelle ;
- 11,72 M€ à l'occasion d'une procédure contraventionnelle, correctionnelle ou criminelle (en incluant la présentation devant le procureur de la République) ;
- 0,13 M€ en matière d'application des peines.

Pour l'action n° 03, la dépense correspond à 10 % des subventions versées aux associations locales d'aide aux victimes.

Pour l'action n° 04, la dépense correspond à l'ensemble des interventions en matière de médiation familiale et d'espaces de rencontre.

PRÉSENTATION DU PROGRAMME :

Le programme 101 participe à la justice des mineurs :

- par le versement de l'aide juridictionnelle (action n° 01) ;
- par le soutien d'associations d'aide aux victimes (action n° 03) ;
- par le soutien d'associations gérant un espace de rencontre et/ou ayant une activité de médiation familiale (action n° 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.

En 2016 et 2017, les admissions à l'aide juridictionnelle prononcées au bénéfice de mineurs se décomposent ainsi :

		2017	2016	Variation
Civil	Assistance éducative	65 026	59 898	+ 8,6 %
	Audition de l'enfant en justice	4 073	3 880	+ 5,0 %
	Total civil	69 099	63 778	+ 8,3 %
Pénal	Instruction correctionnelle devant le juge des enfants	51 485	51 810	- 0,6 %
	Instruction correctionnelle devant le juge d'instruction	34 755	33 966	+ 2,3 %
	Présentation du mineur devant le procureur de la République	92	93	- 1,1 %
	Procédure contraventionnelle : assistance d'un prévenu mineur devant le tribunal de police ou le juge de proximité	686	736	- 6,8 %
	Procédure contraventionnelle : assistance d'un prévenu devant le juge des enfants (JE) en audience de cabinet (y compris en phase d'instruction)	18 266	19 574	- 6,7 %
	Procédure correctionnelle : assistance d'un prévenu devant le juge pour enfants (TPE)	23 100	23 035	0,3 %
	Procédure correctionnelle : représentation d'un condamné devant la chambre spéciale des mineurs	38	43	- 11,6 %
	Procédure criminelle : assistance d'un accusé devant la cour d'assises des mineurs ou le TPE statuant en matière criminelle	426	424	+ 0,5 %
	Application des peines : assistance d'un condamné devant le JE ou le TPE	855	1 232	- 30,6 %
	Total pénal	129 703	130 913	- 0,9 %
	Total général	198 802	194 691	+ 2,1 %

En 2017, les admissions concernant des mineurs représentent 20,6 % de l'ensemble des admissions à l'aide juridictionnelle (respectivement 14,2 % et 32,7 % des admissions en matières civile et pénale).

Il est à noter que depuis le 1^{er} janvier 2017, lors d'une garde à vue, la présence d'un avocat est obligatoire. Les dépenses afférentes sont désormais tracées et figureront dans le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2020.

Aide aux victimes

En 2017, plus de 150 associations locales d'aide aux victimes généralistes sont intervenues pour effectuer une prise en charge juridique et psychologique spécifique en faveur des mineurs victimes (principalement victimes de violences intrafamiliales, de maltraitances et d'atteintes sexuelles, ou encore de violences et de harcèlement en milieu scolaire). Sur l'ensemble des victimes accueillies par les associations d'aide aux victimes, près de 8 % étaient mineures (contre 7,5 % en 2016). L'assistance a aussi concerné les proches des mineurs.

Plusieurs associations participent au fonctionnement d'unités spécialisées, telles les unités d'accueil médico-judiciaires pédiatriques (UAMJP) implantées dans des centres hospitaliers spécialisés dans l'accueil des mineurs victimes, ou bien développent des accueils spécifiques aux victimes mineures, notamment d'agressions sexuelles. Cette intervention, coordonnée avec les autres partenaires, permet d'optimiser la prise en charge des mineurs, grâce à des éclairages pluridisciplinaires sur leur situation.

Par ailleurs, depuis 2016, le ministère de la justice soutient l'association La Voix de l'Enfant qui expérimente des salles de confrontation indirecte ou d'audition protégée afin d'améliorer les conditions de prise en charge et d'audition des mineurs victimes de violences sexuelles et d'autres maltraitances, tout au long des procédures et ce jusqu'au procès. Ces salles protègent le mineur en évitant, par l'aménagement de l'espace d'audition, toute confrontation directe avec la ou les personnes mises en cause.

En outre, des mesures ont été pérennisées en région parisienne, tels l'accompagnement protégé en cas d'ordonnance de protection d'enfants mineurs entre le domicile de la mère victime de violences conjugales et celui du père auteur des violences, ou encore le dispositif de prise en charge des enfants mineurs lors d'un meurtre au sein d'un couple mis en place au tribunal de grande instance de Bobigny. Des associations ont également développé des actions spécifiques pour l'accompagnement des enfants exposés aux violences conjugales.

De plus, de nombreux mineurs exposés aux violences conjugales ont profité indirectement de l'aide apportée par une association à leur parent quand celui-ci bénéficie du dispositif de téléprotection destiné aux personnes en très grave danger, dit TGD.

Comme les autres victimes, les victimes mineures bénéficient des mesures d'évaluation personnalisée des besoins de protection des victimes que promeut le ministère de la justice. Ainsi, plus de 10 bureaux d'aide aux victimes implantés au sein des tribunaux de grande instance ont étendu leur action aux audiences concernant les mineurs afin d'améliorer la prise en charge des mineurs victimes et de leurs familles, d'identifier leurs besoins en termes de protection, de les orienter vers des services spécialisés, de les informer de leurs droits, de les aider dans leurs démarches, et de leur proposer un soutien psychologique et un accompagnement aux audiences du tribunal pour enfants avec un personnel formé.

Les victimes mineures des attentats terroristes ont bénéficié d'un soutien psychologique et social adapté, de consultations médico-psychologiques pour enfants et adolescents, d'une orientation vers un service de pédopsychiatrie ou vers des spécialistes libéraux. Par exemple, le ministère de la justice a soutenu en 2017 l'Association française des victimes du terrorisme pour une action destinée à une dizaine de mineurs traumatisés par l'attentat de Nice.

Par ailleurs, le dispositif d'assistance téléphonique « 08Victimes » reçoit régulièrement des demandes d'information concernant des mineurs (de l'ordre de 6 % du nombre d'appels au cours des quatre premiers mois de l'année 2018).

Enfin, en 2017, la cour d'appel de Paris a continué de soutenir l'association Hors la Rue pour l'accompagnement des victimes mineures de traite des êtres humains (90 mineurs suivis par an).

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 comporte essentiellement 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 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.

Selon la définition du décret 2012-1153 et du référentiel national adopté le 16 décembre 2014 par les partenaires institutionnels de l'instance nationale « espaces de rencontre », un espace de rencontre est « 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 non seulement dans un 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 – favorise, 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.

La convention cadre nationale 2016/2018 relative à la médiation familiale et aux espaces de rencontre signée le 10 mai 2016 a développé des objectifs communs aux deux dispositifs ou spécifiques à l'un des deux en termes d'actions et de financements. Cette convention sera renouvelée au cours de l'année 2019.

La loi n°2016-1541 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice dispose que, dans plusieurs tribunaux de grande instance, pour une durée de trois ans et à titre expérimental, toute saisine du juge aux affaires familiales aux fins de modification des modalités de l'exercice de l'autorité parentale, de la contribution à l'entretien de l'enfant ou d'une convention d'accord parental homologuée devra être précédée d'une tentative de médiation familiale. Les tribunaux de grande instance de Bayonne, Bordeaux, Cherbourg-en-Cotentin, Évry, Montpellier, Pontoise, Nantes, Nîmes, Rennes, Saint-Denis de la Réunion et Tours participent à cette expérimentation.

En 2017, le ministère de la justice a subventionné au titre de cette politique 276 associations, 105 gérant exclusivement un service de médiation familiale, 69 gérant exclusivement un espace de rencontre parent(s) / enfants et 102 gérant les deux types d'activité. Les espaces de rencontre ont accueilli plus de 31 000 enfants en 2017.

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE (107)

Numéro et intitulé de l'action	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	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	63 399 064	53 351 162	45 564 531	55 299 142	45 518 456	57 247 123
Total	63 399 064	53 351 162	45 564 531	55 299 142	45 518 456	57 247 123

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

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

Le coût JDD diffère selon que l'hébergement se situe en quartier mineurs (QM) ou en établissement pénitentiaire pour mineur (EPM). 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 située dans ce type de structure.

Le nombre de JDD correspond à une évaluation fondée sur le nombre de détenus mineurs en quartier mineurs au 1^{er} 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 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 en 2019.

PRÉSENTATION DU PROGRAMME

Sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, et avec le concours des autres services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) assure le service public pénitentiaire ; à ce titre, elle participe à l'exécution des décisions pénales, contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, ainsi qu'à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues.

Elle est l'une des cinq directions du ministère de la justice. Son budget annuel s'élève à 3,6 milliards d'euros, dont près de 1,3 milliards hors titre 2. Elle emploie 39 200 agents. Outre l'administration centrale, 186 établissements pénitentiaires et une centaine de services pénitentiaires d'insertion et de probation constituent les services déconcentrés, répartis en dix directions interrégionales ; elle compte en outre un service de l'emploi pénitentiaire (SEP-RIEP) et une école de formation (ENAP). Elle prend en charge plus de 250 000 personnes, dont environ 170 000 en milieu ouvert et près de 80 000 sous écrou.

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 ;
- le décret n°2015-1486 du 16 novembre 2015 relatif aux dispositions du règlement intérieur type spécifiques aux établissements pénitentiaires accueillant des personnes détenues mineures.

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 42 établissements pénitentiaires qui possèdent un quartier mineurs (QM) (le chiffre de 43 QM communiqué antérieurement intégrait de façon erronée le CPF de Rennes, établissement ne pouvant accueillir que des filles mineures) et, depuis 2007, dans les 6 EPM .

Les filles mineures peuvent être détenues dans une unité dédiée (« unité filles ») au sein d'un EPM (trois EPM sont dotés d'une unité filles, à Laval, Meyzieu et Quiévrechain) ou dans un quartier ou établissement pénitentiaire pour femmes. La direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) préconisent de regrouper géographiquement les mineures dans un nombre limité d'établissements pénitentiaires afin d'améliorer leur prise en charge. De manière constante, les deux tiers 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 DPJJ auprès des mineurs détenus ;
- le principe de la pluridisciplinarité dans la prise en charge des mineurs (DAP, DPJJ, Éducation 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 ;
- à accroître la qualité du service rendu en matière d'accueil des familles et d'accès aux soins ;
- à 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 1^{er} septembre 2013. Son objectif était de permettre 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-Me5)

Au 1 ^{er} janvier	Nombre de détenus mineurs en EPM	Ensemble des détenus mineurs	Nombre de PSE mineurs	Nombre d'écroués mineurs
2012	260	712	5	717
2013	261	724	5	729
2014	259	731	3	734
2015	252	704	0	704
2016	249	708	2	715
2017	268	758	9	769
2018	244	772	11	783

Evolution du nombre de personnes placées sous écrou (flux) au cours de chaque année selon l'âge, depuis 2004 :

Champ : France entière

Source : 2006-2014 – Structure FND appliquée à la statistique trimestrielle (DAP-Me5)

2015-2016 – Rupture statistique, Infocentre pénitentiaire (DAP-Me5)

	Mineurs	Majeurs	Non déclarés	Total	Part des mineurs parmi les personnes placées sous écrou
2004	3 218	81394	98	84 710	3,80 %
2005	3 311	82 229	0	85 540	3,90%
2006	3 350	83 157	87	86 594	3,90%
2007	3 392	86 800	77	90 270	3,80%
2008	3 229	85 733	92	89 054	3,60%
2009	2 977	81 307	70	84 354	3,50%
2010	2 985	79 681	60	82 725	3,60%
2011	3 011	84 989	59	88 058	3,40%
2012	3 053	87 876	53	90 982	3,40%
2013	2 954	86 281	56	89 290	3,31%
2014	2 901	83 743	39	86 683	3,35%
2015	3 101	89 648	30	92 779	3,34%
2016	3 281	93 040	37	96 358	3,41 %
2017	3376	92567	16	95959	3,52 %

Evolution de la durée moyenne sous écrou des mineurs :

Champ : France entière

Source : 2006-2014 – Structure FND appliquée à la statistique trimestrielle (DAP-Me5)

2015-2016 – Rupture statistique, Infocentre pénitentiaire (DAP-Me5)

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
2014	719	2 901	3,0
2015	710	3 101	2,7
2016	752	3281	2,8
2017	776	3376	2,8

* 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 : Structure Infocentre pénitentiaire appliquée à la statistique mensuelle (DAP-Me5)

Année au 1er 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
2015	255	0	255
2016	220	1	221
2017	200	0	200
2018	230	0	230

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ (141)

Numéro et intitulé de l'action	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
06 – Besoins éducatifs particuliers	11 710 634	11 710 634	12 564 566	12 564 566	12 621 152	12 621 152
Total	11 710 634	11 710 634	12 564 566	12 564 566	12 621 152	12 621 152

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

La contribution financière du programme « Enseignement scolaire public du second degré » porte sur la rémunération des enseignants (T2) qui interviennent d'une part en établissements pénitentiaires pour mineurs et dans les quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires et, d'autre part, dans les centres éducatifs fermés.

Le nombre d'ETP consacré à cette politique est de 185,6 ; il est multiplié par le coût d'emplois correspondant à la catégorie des intervenants (cinq catégories différentes sont mobilisées).

L'augmentation des coûts par rapport à l'exécution 2017 s'explique par une hausse des emplois s'occupant de cette politique transversale, liée notamment à une augmentation du coût moyen en 2019.

PRÉSENTATION DU PROGRAMME

La contribution de ce programme 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 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 du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs.

Un avenant à la convention liant le ministère de la justice et le ministère de l'éducation nationale pour l'organisation de l'enseignement en milieu pénitentiaire a été signé le 16 décembre 2014. Cet avenant prévoit la création d'un poste de coordonnateur de l'unité pédagogique de la mission Outre-mer, afin d'harmoniser l'organisation de l'enseignement en milieu pénitentiaire en Outre-mer et celle en vigueur en métropole.

Tous les mineurs inscrits dans des cursus scolaires avant leur incarcération (20 % des mineurs détenus) doivent pouvoir poursuivre leur scolarité en détention pour éviter 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 incitatif, l'ensemble des mineurs incarcérés : 83,7 % d'entre eux ont été scolarisés lors de la semaine de référence, les autres n'ayant été incarcérés que quelques jours, ou ayant refusé catégoriquement les enseignements proposés.

En 2017, sur un effectif moyen de 824 mineurs détenus, 76,6 % étaient prévenus et 23,4 % condamnés, et se répartissaient pour 65 % en quartier mineurs et pour 35 % en établissement pénitentiaire pour mineurs.

Cette même année, les mineurs ont représenté 1,2 % de la population pénale, soit un taux en augmentation par rapport aux années précédentes -les filles représentent moins de 5 % des mineurs détenus. En revanche l'ensemble des heures d'enseignement qui est consacré aux mineurs détenus représente plus de 15 % des moyens consacrés à l'enseignement en milieu pénitentiaire, preuve du caractère prioritaire de cet objectif de scolarisation des mineurs détenus.

Le nombre moyen d'heures d'enseignement offert aux mineurs est variable suivant le lieu : en règle générale, plus les effectifs des mineurs sont importants et plus les moyens attribués permettent d'étendre le temps de formation. C'est donc en établissement pénitentiaire pour mineurs qu'il est le plus important (16 heures en moyenne) ; il est de 13 heures en moyenne pour l'ensemble des structures qui accueillent des mineurs.

Les mineurs placés au sein des centres éducatifs fermés (CEF), 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 2017-2018, 49 enseignants relevant de l'éducation nationale exercent en CEF ; ces personnels perçoivent des indemnités d'enseignement identiques à celles perçues dans le milieu pénitentiaire. Des actions de formation sont organisées conjointement par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), à l'intention 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. Elle se déroule deux fois par an, sur deux sessions de cinq jours chacune. L'ensemble des partenariats à entretenir entre la DGESCO et la DPJJ a été précisé par une circulaire conjointe du 3 juillet 2015.

La prise en charge des élèves par les enseignants est 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 est réalisé à l'entrée du jeune dans le centre. Des projets personnalisés sont proposés, essentiellement centrés sur la maîtrise de la langue française, les mathématiques, les sciences, la technologie et l'éducation civique.

En général, sont également abordés l'éducation à la santé et à la sécurité routière ; pour les plus âgés, des projets à visée plus professionnelle sont élaborés.

GENDARMERIE NATIONALE (152)

Numéro et intitulé de l'action	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 – Ordre et sécurité publics	20 244 663	19 816 786	20 858 368	20 290 818	21 992 591	20 461 694
03 – Missions de police judiciaire et concours à la justice	168 754 267	165 161 997	169 690 954	164 847 542	181 337 073	168 345 186
Total	188 998 930	184 978 783	190 549 322	185 138 360	203 329 664	188 806 880

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS A LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Les crédits dédiés à la politique transversale par le programme 152 correspondent à une partie des actions n° 01 « Ordre et sécurité publics » et n° 03 « Missions de police judiciaire et concours à la justice » de son projet annuel de performances.

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 personnel auxquelles sont ajoutés, sur une base forfaitaire par ETPT, des coûts de fonctionnement et des crédits d'investissement tels que définis par l'exécution 2017, la LFI 2018 et le PLF 2019.

Les ETPT correspondent principalement :

- aux effectifs des brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ) ;
- à l'emploi des enquêteurs, à partir d'une clé de répartition fondée sur la part des mineurs dans l'ensemble des personnes mises en cause.

PRÉSENTATION DU PROGRAMME

L'action de la gendarmerie nationale a pour objet principal d'assurer la paix et la sécurité publiques 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 notamment des plus vulnérables. Les gendarmes sont ainsi quotidiennement au contact des mineurs délinquants et sont souvent les premiers à recevoir les témoignages des mineurs victimes.

Mineurs auteurs

En 2017, 74 745 mineurs ont été mis en cause pour des crimes ou délits dans des affaires élucidées par la gendarmerie en métropole et outre-mer sur un total de 464 496 mis en cause. Plus d'une personne mise en cause sur six par la gendarmerie nationale est un mineur, avec des variations importantes selon le type de délinquance (28,6 % de mineurs mis en cause en matière d'atteintes aux biens et 16,7 % en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique).

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

44 brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ) présentes en métropole et en outre-mer ont pour objectifs de lutter contre le basculement des mineurs dans la délinquance et de lutter contre leur réitération et leur récidive. À cet effet, les militaires de ces unités cherchent notamment à identifier les mineurs les plus vulnérables en développant des liens privilégiés avec les services de l'État concernés (éducation nationale, protection judiciaire de la jeunesse...). En lien avec les magistrats, ils peuvent par ailleurs mettre en œuvre des dispositifs de rappel à la responsabilité des mineurs visant à apporter une réponse à des faits ne constituant pas une infraction ou n'ayant pas fait l'objet de plainte.

Dans le milieu scolaire, la gendarmerie met spécifiquement en œuvre le dispositif SAGES (Sanctuarisation globale de l'espace scolaire) en partenariat avec les élus locaux et les responsables d'établissements scolaires. Il vise à définir une manœuvre globale de sécurisation des emprises et de leurs abords concourant à prévenir la commission d'infractions.

Au sein des établissements, des actions de prévention ciblées sont menées en s'appuyant notamment sur les 1600 correspondants territoriaux prévention de la délinquance (CTP) présents au sein de chaque unité élémentaire et les BPDJ. Ces sensibilisations portent sur différents thèmes, dont notamment le harcèlement et les risques liés à internet. Des interventions spécifiques sur les risques liés à la toxicomanie sont également menées par les 409 formateurs relais anti-drogues (FRAD).

Au total, en 2017, les différents personnels de la gendarmerie nationale ont sensibilisé de nombreux jeunes : 469 025 en matière de prévention des violences, 266 216 aux risques liés à la toxicomanie. 12 972 élèves ont également été rencontrés dans le cadre des « points écoute gendarmerie » qui sont des lieux d'échange privilégiés avec les gendarmes.

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 ; 160 à 200 gendarmes sont formés tous les ans, ce qui fait qu'à ce jour plus de 1 600 enquêteurs ont bénéficié au total de cette formation.

Depuis le 18 juin 2018, la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) participe à un groupe de travail mis en place sous le pilotage de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), dont l'objectif est de réformer l'ordonnance de 1945 afin d'adapter ce texte à la lutte contre les formes actuelles de délinquance des mineurs.

Mineurs victimes

La gendarmerie 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.

Elle contribue à son niveau au 1^{er} plan interministériel de lutte et de mobilisation contre les violences faites aux enfants (2017-2019), lancé le 1^{er} mars 2017 par la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes.

Des travaux ont été menés avec le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED), afin de définir les modalités de saisine de la gendarmerie, en cas de signalement nécessitant son intervention urgente. Ces travaux ont abouti à la signature d'une convention de partenariat, le 16 février 2018, entre le SNATED, la gendarmerie et la police nationales.

Dans le domaine spécifique des violences intra-familiales, la gendarmerie nationale agit pour déceler les cas de danger et accompagner les victimes, particulièrement grâce à l'action quotidienne des 1 600 correspondants territoriaux prévention de la délinquance (CTP), qui sont notamment en charge du suivi de ces violences, et des 132 intervenants sociaux gendarmerie (dont 37 mixtes gendarmerie et police nationales) implantés dans 68 départements, dont 6 territoires ultra-marins.

Ainsi, en 2017, la gendarmerie a procédé à plus de 9 000 signalements auprès des services sociaux et des intervenants sociaux en gendarmerie pour des mineurs victimes d'infraction, ainsi qu'à plus de 1 000 autres signalements pour des mineurs auteurs d'infraction pénale ou ne relevant pas du champ pénal.

Par ailleurs, la gendarmerie a conclu des conventions avec trois associations d'aide aux victimes qui viennent compléter la prise en charge des victimes de ces violences, par le biais, notamment, de permanences au sein de certaines unités de gendarmerie :

- France victimes (anciennement institut national d'aide aux victimes et de médiation - INAVEM), depuis 2005 ;
- Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) ;
- Fédération nationale solidarité femmes (FNSF), depuis 2006.

Au niveau national, un centre du service central de renseignement criminel (SCRC), le C3N (centre de lutte contre les criminalités numériques), lutte contre l'abus de l'enfance en ligne et contre toutes les formes d'atteintes aux mineurs commises au moyen d'Internet. Les militaires de cette unité reçoivent des enseignements spécifiques à leur domaine, comme l'investigation en ligne sous pseudonyme et l'audition d'agresseurs pédosexuels ou de mineurs victimes. Ce centre dispose également, en commun avec la police nationale, du centre national d'analyse des images de pédopornographie. Plus globalement, la gendarmerie nationale œuvre pour les jeunes, afin de les sensibiliser aux dangers d'internet, notamment grâce au programme « permis Internet ».

S'agissant du traitement des affaires judiciaires, la gendarmerie nationale dispose, dans chaque département, de salles d'audition dédiées à l'audition des mineurs victimes, dite salle « Mélanie ».

La gendarmerie a également intégré les nouvelles dispositions issues du décret n° 2016-214 du 26 février 2016 relatif aux droits des victimes, qui prévoient une information systématique de la victime de ses droits, ainsi que la réalisation d'une évaluation personnalisée par l'enquêteur quant à l'importance du préjudice subi par la victime, eu égard notamment à sa vulnérabilité particulière (âge, handicap...).

La gendarmerie s'inscrit dans une démarche partenariale pour améliorer la prise en compte des mineurs victimes et partager les bonnes pratiques professionnelles. Elle a ainsi été associée au comité de pilotage de l'étude relative aux enfants exposés aux violences au sein du couple lancé en 2016 par la direction générale de la cohésion sociale.

Enfin, la brigade numérique, inaugurée le 27 février 2018, permet de répondre à toutes les questions ayant trait à la sécurité du quotidien, 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. Elle permet ainsi de renseigner et d'orienter l'internaute dans ses démarches, de l'informer de ses droits et de délivrer des messages de prévention, notamment aux plus jeunes, dans l'ensemble des domaines habituels : harcèlement, cybersécurité, radicalisation, etc.

JUSTICE JUDICIAIRE (166)

Numéro et intitulé de l'action	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	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	131 377 233	131 239 398	135 361 294	135 361 294	137 257 787	137 257 787
02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	49 719 359	49 521 196	50 633 038	51 052 436	52 083 771	52 083 771
Total	181 096 592	180 760 594	185 994 332	186 413 730	189 341 558	189 341 558

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

L'évaluation des moyens budgétaires engagés est réalisée à partir de la part de l'activité consacrée aux mineurs dans l'ensemble de l'activité civile et pénale des juridictions. Les chiffres sont extraits notamment du document « les chiffres clés pour la justice 2017 ». À noter que les données recensées dans ce document concernent l'activité des juridictions de l'année 2016.

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 en fonction de la part des affaires traitées concernant les mineurs par rapport au volume global d'affaires traitées au parquet, ainsi que de la part des mineurs jugés par rapport au nombre global de décisions rendues devant les juridictions pénales.

PRÉSENTATION DU PROGRAMME

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.

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. Toutefois, lorsque la peine encourue est supérieure ou égale à sept ans et que le mineur est âgé de seize ans révolus, le juge des enfants ne peut rendre de jugement en chambre du conseil.

Sous réserve de l'application des articles 524 à 530-1 du code de procédure pénale, les contraventions 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.

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 2018, on dénombre 155 TPE, dont 11 en Outre-mer : 7 dans les départements d'outre-mer et 4 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).

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. Ses 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). Sa compétence d'attribution est limitée aux crimes commis par les mineurs de 16 ans et plus et, si le juge d'instruction ne souhaite pas disjoindre l'affaire, aux 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

En ce qui concerne les moyens humains, il convient de préciser que 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.

Les magistrats

Au cours des 10 dernières années, le nombre des emplois localisés de magistrats du siège chargés des enfants au sein des tribunaux de grande instance a augmenté de 5,1 % (de 447 en 2008 à 470 en 2018). 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 10,45 % des magistrats du siège affectés au sein des TGI.

Ainsi en 2018, 470 emplois de magistrats du siège chargés des enfants sont localisés au sein des TGI : 19 premiers vice-présidents chargés des fonctions de juges des enfants, 239 au 1^{er} grade et au 2nd grade.

S'agissant des magistrats du parquet, chaque TGI comprenant un TPE comporte au moins un substitut chargé des mineurs.

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.

Les personnels de greffe

S'agissant des personnels de greffe, l'évaluation du nombre d'emplois utiles au fonctionnement des services s'apprécie lors des dialogues de gestion au vu des besoins exprimés par les chefs de cour 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 des greffes peut être effectué à partir de l'outil RMCG, sur la base du déclaratif effectué par les directeurs de greffe. Une mise à jour du RMCG réalisée en janvier 2018, accompagnée d'une action auprès des directeurs de greffe, a abouti à un meilleur taux de remplissage et une plus grande précision dans les affectations (RMCG ; extraction du 28 juin 2018 ; taux de renseignement des TGI au national de 94,12 % et celui des cours d'appel de 95,18 %) et permet d'estimer les ressources humaines affectées à la justice des mineurs (TPE-tribunal pour enfants et AE-assistance éducative), à environ 732 ETP se répartissant en 338 ETP sur l'action civile (assistance éducative par le juge pour enfants et chambre des appels mineurs) et 394 ETP sur l'action pénale (matière pénale traitée devant le TPE et chambre des appels mineurs). Le volume des ETP consacrés à cette activité en cour d'appel représente 3,18 % du total des effectifs affectés à la justice des mineurs, et celui dans les tribunaux de grande instance 96,82 % du total des effectifs affectés à la justice des mineurs.

Les moyens budgétaires

En 2018, les moyens budgétaires consacrés à la justice des mineurs par le programme 166 sont estimés à 186 M€ en AE et 186,4 M€ en CP.

Ces crédits comprennent les dépenses de personnel liées aux magistrats et aux personnels de greffe et les frais de justice consacrés à la justice des mineurs.

Le calcul de la part du budget du programme 166 consacrée à la politique transversale s'effectue pour les crédits de titre 2 et les crédits hors titre 2 sur la base des dépenses de l'action n°1 « Traitement et jugement des contentieux civils », de l'action n°2 « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales ». Il convient de préciser que les frais de justice pénaux imputés jusqu'en 2016 sur l'action 6 sont dorénavant inclus dans l'action 2.

La prévision LFI 2018 des dépenses consacrées à la justice des mineurs est en hausse par rapport à l'exécution 2017 en crédits de paiement (+3,1 %). Cette évolution s'explique par la hausse des dépenses de personnel (+4,2 %), tandis que les dépenses de frais de justice sont en baisse (-3,3%), ces évolutions reflétant les variations globales constatées au niveau du programme.

Concernant le PLF 2019, le montant consacré à la justice des mineurs s'établit à 188,3 M€ en AE et CP, en hausse de 0,9 % en CP par rapport à la LFI 2018. Cette évolution s'explique notamment par la progression des crédits consacrés aux frais de justice (+6 %), alors que les dépenses de personnel sont stables (+0,1 %). La hausse est de 0,5 % en matière civile et atteint 1,9 % en matière pénale en raison de la progression du nombre des affaires traitées et des décisions en matière pénale qui concernent des mineurs.

POLICE NATIONALE (176)

Numéro et intitulé de l'action	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	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	111 287 758	111 287 758	114 089 200	114 089 200	115 457 142	115 457 142
Total	111 287 758	111 287 758	114 089 200	114 089 200	115 457 142	115 457 142

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

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 n° 05 « Missions de police judiciaire et concours à la justice » et pondérés par la part des mineurs mis en cause dans les affaires élucidées.

PRÉSENTATION DU PROGRAMME

Dans ses missions générales de sécurité des personnes et des biens en tout temps et en tout lieu et de recherche des auteurs d'infractions, les forces de police concourent notamment à la sauvegarde des intérêts des mineurs. En effet, ce public fait l'objet d'une attention particulière, au regard de sa vulnérabilité.

L'action n° 05 « Missions de police judiciaire et concours à la justice » contribue tout 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 (DCSP) et de la police judiciaire (DCPJ), ainsi que ceux de la préfecture de police de Paris (direction de la sécurité de proximité et de l'agglomération parisienne – DSPAP et direction régionale de la police judiciaire – DRPJ), qui procèdent aux investigations et recherches. Pour améliorer l'élucidation des crimes et délits, les analyses techniques et scientifiques sont massifiées et s'appuient sur l'expertise de l'institut national de la police scientifique (INPS).

Certaines formes de criminalité organisée sont susceptibles d'atteindre plus particulièrement les mineurs et sont traitées notamment par l'office central pour la répression des violences aux personnes (OCRVP) dans le cadre d'enlèvement de mineurs (dispositif « alerte-enlèvement »), de disparitions inquiétantes, de réseaux de pédopornographie (groupe central des mineurs victimes) et de dérives sectaires.

Entre 2016 et 2017, la délinquance des mineurs tend plutôt à évoluer en légère hausse (données SSMSI – France métropolitaine) :

Mineurs	2016			2017			Variation du nombre de mineurs MEC 2016-2017
	Total des mis en cause	Nombre de mineurs mis en cause	Part des mineurs sur population des mis en cause (%)	Total des mis en cause	Nombre de mineurs mis en cause	Part des mineurs sur population des mis en cause (%)	
Mis en cause dans une procédure judiciaire	682 301	130 404	19,1%	678 541	131 536	19,4%	0,9%
Dont mis en cause pour atteinte aux biens	173 632	56 510	32,5%	168 434	55 191	32,8%	- 2,3%
Dont mis en cause pour atteinte aux personnes	183 287	34 541	18,8%	183 052	35 104	19,2%	1,6%
Dont mis en cause pour usage de stupéfiants	114 025	19 173	16,8%	117 084	19 451	16,6%	1,4%

En 2017, 131 536 mineurs ont été mis en cause en France métropolitaine (+ 0,9 % par rapport à 2016), dont 55 191 pour atteinte aux biens. Si les mineurs ont moins commis ce type d'infraction en 2017 (- 2,3 % par rapport à 2016), la part relative des mineurs dans le nombre total d'individus mis en cause pour atteinte aux biens demeure stable (32,4 % en 2016, 32,8 % en 2017 et 33,1 % au premier semestre 2018).

Face à ce phénomène, les services centraux et territoriaux judiciaires spécialisés de la police nationale ont renforcé leur présence sur le terrain.

Parmi eux, les brigades locales de protection de la famille (BLPF ou BPF) constituent le premier maillon dans le processus de traitement des affaires impliquant des mineurs. Unités opérationnelles spécialisées, réparties sur l'ensemble du territoire, les BPF assument partiellement ou totalement les missions anciennement réservées aux brigades des mineurs. Ces unités diligentent également, à la demande des magistrats du siège et du parquet spécialisés dans la protection des mineurs, des enquêtes sociales en cas de fugues, de non fréquentation scolaire, de suspicion de maltraitance, etc.

Au 31 décembre 2017, la direction centrale de la sécurité publique comptait 1 274 policiers exerçant dans 191 BPF. Ce réseau dense et local favorise l'échange d'informations entre les unités sur un même territoire et permet un traitement de proximité. Les petites circonscriptions disposent, quant à elles, de référents locaux affectés au sein des brigades de sûreté urbaine, soit un total de 202 référents. Outre l'activité judiciaire, ces brigades ont également pour vocation d'initier et d'animer des actions de sensibilisation et d'informations en s'appuyant sur le réseau associatif ou directement en lien avec les correspondants et les référents « sécurité de l'école » (*Cf. infra*).

Dans l'agglomération parisienne, la brigade de la protection des mineurs (BPM) de la direction régionale de la police judiciaire a une compétence de principe pour traiter des procédures concernant des mineurs victimes de maltraitance physiques, violences sexuelles, enlèvements parentaux, pédophilie ou pédo-pornographie et d'exploitation de mineurs. Par exception, la BPM est également compétente pour traiter de procédures dans lesquelles un mineur est victime des agissements d'un mineur auteur. Enfin, elle a en charge la prévention et de la protection de l'enfance et de l'adolescence.

Elle est composée de 76 ETPT répartis en groupes d'enquêtes. L'évolution progressive des missions assurées par ce service et constatée depuis plusieurs années se confirme, s'orientant vers la hausse des traitements d'affaires judiciaires et par la baisse corrélative de missions à caractère social.

Au sein des trois hôpitaux pédiatriques parisiens, neuf cellules de maltraitance chargées du suivi de cas d'enfants ayant fait l'objet d'un signalement se sont tenues en 2017. Ces cellules, animées par la BPM, visent à informer le milieu médical sur le travail de la justice et de la police, ainsi qu'à instaurer un échange et un climat de confiance afin de faciliter les signalements de la part du milieu hospitalier.

L'accompagnement des mineurs victimes et la prévention

La police nationale développe une politique générale de protection des mineurs en danger et de prise en charge des victimes bâtie sur plusieurs dispositifs et actions d'informations ciblées.

À ce titre, la direction de la sécurité de proximité et de l'agglomération parisienne (DSPAP) a, en 2017, organisé et participé à de nombreux stages à destination des personnes placées sous main de justice ou en faveur de primo-délinquants. Si le public est jeune, il n'est pas toujours mineur, l'intérêt de ces actions est d'empêcher la récidive.

Parallèlement, 133 policiers correspondants « aide aux victimes » veillent aux conditions d'accueil et de prise en charge des victimes au niveau départemental. Par ailleurs, chaque commissariat dispose d'une boîte aux lettres électronique dédiée à l'aide aux victimes, grâce à laquelle les usagers (particuliers, associations) peuvent transmettre leurs messages (demandes de renseignements, requêtes, remarques). La préfecture de police compte 81 correspondants « aide aux victimes » à Paris et dans les départements de petite couronne. Des intervenants sociaux et des psychologues sont également associés à la démarche et complètent ce dispositif de soutien : 163 intervenants sociaux – dont une partie est mutualisée avec la gendarmerie nationale – et 73 psychologues au sein des services de sécurité publique, dont 22 psychologues et 19 intervenants sociaux à la préfecture de police. Des permanences d'associations d'aide aux victimes sont aussi implantées dans les commissariats de police afin d'assurer un accueil et un accompagnement de qualité des enfants victimes et de leurs familles. Le but est d'assurer une prise en charge rapide et complète des personnes pour lesquelles l'intervention policière classique ne serait que partielle. À cet effet, la police nationale s'est dotée de salles d'auditions dédiées aux mineurs victimes.

En matière de prévention en milieu scolaire, 877 correspondants et 35 référents « sécurité école » de la sécurité publique ont mené 6 117 actions d'information et de prévention auprès de 186 240 élèves. 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 outre, en matière de lutte contre la toxicomanie et les conduites addictives, les 375 policiers formateurs anti-drogue (PFAD) de la police nationale ont sensibilisé 434 303 élèves en 2017 dans le cadre de 14 873 actions de prévention.

En Île-de-France, 139 policiers de la préfecture de police dont 52 policiers formateurs anti-drogue (PFAD) et 4 référents sécurité école sont intervenus régulièrement dans les établissements scolaires de l'agglomération parisienne et abordent notamment les thèmes de la lutte contre les violences sous toutes les formes : les drogues et la toxicomanie, la sécurité routière, la formation aux urgences vitales. Depuis la rentrée scolaire 2017-2018, 202 205 élèves ont pu être sensibilisés au cours des 6 782 actions de prévention menées.

La BPM est quant à elle impliquée dans des interventions extérieures de formation et de communication avec des actions sur la lutte contre la cybercriminalité, l'audition de mineurs victimes, et la traite des êtres humains. Les principaux bénéficiaires sont le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de la justice (École nationale de la magistrature), ainsi que les milieux médicaux et associatifs.

Les opérations de prévention en été « ville – vie – vacances » (VVV) et l'action des centres de loisirs des jeunes de la police nationale permettent une prise en charge des jeunes en dehors du périmètre scolaire et leur sensibilisation aux valeurs citoyennes.

Formation des policiers

Enfin, le volet « formation » des policiers intervenant sur les problématiques des mineurs victimes et auteurs est une composante importante du dispositif. En effet, les policiers des unités spécialisées bénéficient d'une formation spécifique tant sur les aspects psycho-sociaux des mineurs que sur les dispositifs juridiques spécialisés.

Toutes ces formations concourent à une expertise de la police nationale reconnue, y compris à l'international dans le cadre d'actions de coopération bilatérales ou au bénéfice de programmes Interpol et à une meilleure qualité de l'accueil et de 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.

PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (182)

Numéro et intitulé de l'action	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	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	677 366 804	672 051 106	727 606 576	717 660 796	772 184 069	743 223 726
03 – Soutien	113 423 005	110 396 990	100 190 080	97 871 137	95 591 198	95 343 808
04 – Formation	30 972 283	30 490 596	41 407 343	35 557 343	35 892 973	36 789 055
Total	821 762 092	812 938 692	869 203 999	851 089 276	903 668 240	875 356 589

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

La valorisation financière correspond à l'intégralité du programme.

PRÉSENTATION DU PROGRAMME

La DPJJ est chargée au sein du ministère de la justice de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs⁸ 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. Depuis le décret du 25 avril 2017, la DPJJ impulse et anime une dynamique en matière de protection de l'enfance auprès des acteurs de la justice des mineurs.

Elle garantit, directement ou par le biais des 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. Elle contrôle et évalue l'ensemble des structures publiques et associatives accueillant les mineurs sous mandat de justice.

Les moyens alloués à la DPJJ 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.

La DPJJ se donne pour ambition de garantir la continuité du parcours éducatif de chaque jeune pris en charge⁹, en renforçant l'individualisation de son projet au regard de ses besoins évalués et identifiés, avec la nécessaire adaptabilité des organisations mises en places par les structures éducatives.

Elle positionne le service intervenant dans l'environnement naturel du mineur (service de milieu ouvert) comme garant de la cohérence de l'intervention éducative et affirme le nécessaire travail d'articulation entre les différents intervenants au bénéfice des jeunes confiés. Elle affirme en outre l'importance d'une gouvernance rénovée et, à ce titre, confirme la place et le rôle des directions inter-régionales (DIR) et des directions territoriales (DT) dans le pilotage et la participation aux politiques transversales en faveur de la jeunesse dans les champs judiciaire et socio-éducatif¹⁰.

⁸ tant en ce qui concerne les mineurs délinquants (ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante) que les mineurs en danger (articles 375 et suivants du code civil).

⁹ Note d'orientation du 30 septembre 2014 complétée par les notes la déclinant

¹⁰ Note du 22 septembre 2016, dite note « organisation territoriale ».

La DPJJ, afin d'offrir une large palette d'outils de prise en charge favorisant l'accompagnement des jeunes vers les dispositifs de droit commun, diversifie ses partenariats dans les champs culturels, sportifs et d'éducation aux médias. Les manifestations nationales de la PJJ constituent en outre un outil éducatif favorisant le vivre ensemble et la citoyenneté.

L'intervention éducative est individualisée en ce qu'elle repose sur des stratégies éducatives susceptibles de répondre aux difficultés rencontrées par le jeune dans le cadre de sa situation judiciaire. Cette individualisation repose sur une évaluation fine de chaque situation rencontrée.

L'institution doit pour cela garantir une diversité dans les réponses éducatives proposées par les territoires. Il s'agit de privilégier la cohérence du parcours éducatif du jeune au sein des différents dispositifs afin de limiter les situations de « rupture », dans un objectif de prévention de la récidive ou de la réitération et plus largement de réinsertion sociale.

À ce titre, la DPJJ a lancé en 2015 une expérimentation nationale au soutien de la continuité des parcours éducatifs. Cette proposition a suscité une grande mobilisation et un fort engagement de l'ensemble des territoires ; après expertise, 10 projets ont été retenus, l'objectif général étant de rendre opérationnel la notion de continuité et de cohérence par l'individualisation des parcours éducatifs, en s'appuyant sur un panel de réponses diversifiées et personnalisées, et de dépasser la stricte dimension judiciaire. Un comité de pilotage conclusif a clôturé l'évaluation nationale en septembre 2016. À ce jour, la dynamique institutionnelle de ces expérimentations relatives à la continuité des parcours ne cesse de se développer, que ce soit en interne des établissements et services, ou encore avec les différents partenaires. Elle illustre l'innovation dont font preuve les professionnels pour adapter sans cesse leurs pratiques au bénéfice des jeunes confiés.

En sus de cette expérimentation, une note du 10 février 2017 définit et explicite la notion d'adaptabilité et pose les principes de sa mise en œuvre. Elle comprend deux fiches techniques apportant des déclinaisons concrètes en matière de milieu ouvert et de placement judiciaire. En effet, certaines situations spécifiques nécessitent que les établissements de placement judiciaire et services de la PJJ élaborent des articulations et des modalités de prise en charge « nouvelles » et « sur mesure » pour répondre au mieux aux besoins des jeunes confiés. Il s'agit d'élargir les modalités existantes, de mieux les articuler entre elles, de réduire les écarts entre les dispositifs de milieu ouvert et de placement et ainsi de consolider le sens des indications éducatives de chaque accompagnement.

Pour exercer ses missions la DPJJ dispose au 31 mars 2018 d'établissements et services¹¹ relevant :

- du secteur public, constitué de 220 établissements et services en gestion directe ;
- du secteur associatif, constitué de 1 024 établissements et services (dont 248 financés exclusivement par l'État) habilités et contrôlés par le ministère de la justice.

Les établissements et services chargés de la mise en œuvre du programme 182 coordonnent leurs interventions avec celles des conseils départementaux (pilotes de la protection de l'enfance) et celles de divers partenaires, publics ou privés, qui concourent à l'insertion des jeunes en difficulté.

Ils se répartissent de la manière suivante :

1. Services de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation

1.1 Les services relevant du secteur public :

119 services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO) 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 spécialisés pour mineurs des établissements pénitentiaires.

Les professionnels de ces services doivent par ailleurs structurer leur action par la mise en place d'activités de jour visant le développement personnel, l'intégration sociale et l'insertion professionnelle des mineurs.

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

¹¹ Il s'agit d'établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) régis par le code de l'action sociale et des familles (CASF) à l'exception des SEEPM et du SECJD.

12 services territoriaux éducatifs d'insertion (STEI) du secteur public, qui regroupent plusieurs unités éducatives d'activités de jour (UEAJ) et assurent notamment l'exécution de la mesure d'activité de jour. 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.

1 service éducatif auprès du tribunal (SEAT) du secteur public assure la permanence éducative auprès du tribunal de grande instance de Bobigny.

1.2. Les services relevant du secteur associatif habilité

Ils se répartissent de la manière suivante :

- 86 services d'investigation éducative (SIE) ;
- 38 services de réparation pénale (SRP) ;
- 10 services d'insertion habilités ;
- 182 services d'action éducative en milieu ouvert (SAEMO) mettent en œuvre des mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) ordonnées par l'autorité judiciaire au titre de l'enfance en danger (articles 375 et suivants du code civil). Les SAEMO sont financés par le conseil départemental.

2. Établissements de placement accueillant des mineurs au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à la délinquance des mineurs et/ou des articles 375 et suivants du code civil relatifs à l'enfance en danger

2.1. Établissements relevant du secteur public

17 centres éducatifs fermés (CEF) accueillent chacun 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.

64 établissements de placement éducatif (EPE) du secteur public, qui peuvent comporter plusieurs types d'unités éducatives :

- d'hébergement collectif (UEHC), disposant de 12 places et assurant dans un cadre collectif les missions d'accueil, d'éducation et de surveillance des mineurs retirés temporairement de leur milieu de vie habituel ;
- d'hébergement diversifié (UEHD) proposant des formules individualisées de placement pour les mineurs en famille d'accueil, en résidence sociale ou en petit collectif ;
- d'activité de jour (UEAJ) organisant 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.

2.2. Établissements relevant du secteur associatif habilité

Ils se répartissent de la manière suivante :

- 35 centres éducatifs fermés (CEF) ;
- 48 centres éducatifs renforcés (CER) exerçant les mêmes fonctions que les UECER du secteur public
- 18 établissements de placement (collectif et diversifié) ;
- 97 lieux de vie et d'accueil (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 centres de placement immédiat (CPI), destinés à prendre en charge des jeunes 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, et les entrées et sorties sont donc permanentes. Ces missions sont assurées par les UEHC pour le secteur public ;
- 222 foyers ;
- 142 maisons d'enfants à caractère social (MECS) ;

- 47 centres d'hébergement diversifié (CHD) ;
- 37 centres de placement familial et socio-éducatif (CPFSE) ;
- 57 centres scolaires et professionnels (CSP) qui assurent en internat l'accueil des adolescents et dispensent une formation scolaire ou professionnelle ;
- 3 foyers de jeunes travailleurs (FJT).

3. Services éducatifs au sein des établissements pénitentiaires pour mineurs (SE-EPM)

Les professionnels des 6 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).

Le service éducatif au centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis (SECJD) exerce les mêmes missions.

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, scolaire et professionnelle. Plus précisément, l'action éducative vise à :

- prévenir la récidive ;
- donner au jeune les moyens de se construire pour pouvoir vivre au sein de la collectivité sans porter atteinte aux autres ou à lui-même ;
- l'accompagner dans son insertion sociale, scolaire 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)¹².

La DPJJ met en œuvre ce programme en coordination avec les autres acteurs de la protection de l'enfance, en particulier avec les départements. En effet, alors que le décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la Justice avait recentré l'intervention de la DPJJ sur les seuls mineurs délinquants, le décret du 25 avril 2017 a réinscrit la protection de l'enfance dans le champ de ses attributions en précisant qu'elle « anime et contrôle l'action du ministère public en matière de protection de l'enfance et suit la formation de la jurisprudence correspondante ».

Pour mettre en œuvre cette nouvelle mission, la DPJJ réunit, avec la DACG, les magistrats du ministère public chargés des mineurs pour offrir aux acteurs concernés un temps d'information dans le champ de la politique publique de la justice des mineurs ainsi qu'un lieu institutionnel clairement identifié qui leur permet d'échanger sur les pratiques professionnelles.

En outre, chaque année la DPJJ réunit les acteurs judiciaires de la justice des mineurs à l'échelon des cours d'appel et des DIR, mais également l'ensemble des directions du ministère concernées (DACG, DACS, DSJ et DAP) ainsi que les écoles de formation (ENM, ENPJJ, ENG, ENAP) afin d'aborder les questions se posant dans ce champ et de formuler des préconisations d'amélioration de la politique publique de la justice des mineurs.

La DPJJ s'inscrit ainsi, aux côtés des départements, dans une dynamique constructive d'animation et d'harmonisation des pratiques dans le champ de la protection de l'enfance. La satisfaction des besoins fondamentaux de l'enfant devient le cadre de référence de l'action éducative, et la prise en charge pénale constitue ainsi désormais un segment de la protection de l'enfance.

Dans le cadre de ses missions, la DPJJ participe également à l'organisation et à la mise en œuvre d'actions de prévention de la délinquance¹³. 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 des ministères de la justice et de l'intérieur sur les orientations pour la prévention de la délinquance, ont défini et précisé les conditions et la nature de ces interventions.

¹² Circulaire d'orientation du 2 février 2010 relative à l'action d'éducation dans un cadre pénal.

¹³ Décret du 6 novembre 2007 modifié relatif à la structuration juridique des établissements et services du secteur public

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 24 novembre 2017 relative aux modalités d'inscription de la DPJJ au sein des politiques publiques précise le rôle et les compétences des échelons territoriaux dans ce domaine. Elle identifie neuf politiques publiques (prévention de la délinquance, lutte contre la radicalisation, protection de l'enfance, promotion de la santé, insertion scolaire et professionnelle, culture, sport, politique de la ville et accès au logement) au sein desquelles la PJJ a vocation à s'inscrire, et définit notamment le niveau de représentation idoine au sein de chaque instance. Elle doit permettre aux services éducatifs de renforcer et de diversifier la palette des supports de l'action d'éducation menée auprès des mineurs et de mieux prendre en compte les besoins spécifiques des publics en difficulté placés sous protection judiciaire.

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

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

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

Les mesures éducatives exercées dans le cadre d'une décision de justice incluent les mesures et décisions 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 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 DPJJ contribuent à la mise en œuvre des orientations et des objectifs des lois du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et 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 établissements et services de la DPJJ doivent ensuite mettre en œuvre.

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

La réponse à la délinquance des mineurs ne réside en effet pas dans la quantité de réponses apportées mais dans leur qualité, leur cohérence et leur diversité. Ainsi, le choix de la ou des modalités de placement s'effectue en fonction de la situation tant judiciaire que personnelle du mineur, de sa personnalité et de ses besoins.

La diversité des établissements et services de la DPJJ permet d'adapter la réponse apportée aux mineurs confiés.

En milieu ouvert, les services de la DPJJ mettent en œuvre des mesures éducatives (mesures de liberté surveillée, de réparation, etc.), des mesures de probation et des peines autres que l'incarcération (travaux d'intérêt général, sursis avec mise à l'épreuve, aménagements de peine, etc.), ainsi que des mesures d'investigation.

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

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 MJIE créée par l'arrêté du 2 février 2011 et la circulaire d'orientation du 31 décembre 2010 et modifiée par la note du 23 mars 2015, qui rénove en profondeur l'exercice de la mission d'investigation. La MJIE 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 objectifs concernant le mineur et sa famille. Un recueil d'informations, dans le cadre civil ou pénal, auprès des partenaires, et des suivis antérieurs, le cas échéant, permet d'élaborer des hypothèses de réponses en termes d'action éducative et/ou de protection.

Les MJIE conduites par les services de la DPJJ (secteur public et associatif) visent à fournir aux magistrats des éléments d'information et d'analyse afin de prononcer la(es) décision(s) la(es) plus adaptée(s) à la situation des mineurs.

La diversité des éléments à explorer nécessite l'apport de compétences diversifiées et impose une approche interdisciplinaire de la situation du jeune et de sa famille. Cette approche interdisciplinaire garantit une analyse dynamique de la situation par les professionnels en croisant leurs points de vue (cadres de direction, éducateurs, assistant(e)s de service social, psychologues). Des ressources externes peuvent y être adjointes lorsque la situation le nécessite : médecins et praticiens du champ psychiatrique, hôpitaux, centres médico-psychologiques, maisons des adolescents, etc. La dimension contradictoire de la procédure judiciaire conduit les professionnels à intégrer dans leur pratique l'analyse critique des informations obtenues, leur vérification et leur confrontation à l'avis des intéressés (les jeunes et leur famille). Ainsi la restitution des conclusions de la MJIE constitue une étape essentielle dans le cadre du contradictoire : elles seront exposées et discutées avec eux avant l'envoi du rapport au magistrat.

Par ailleurs, la démarche « PJJ promotrice de santé » vient en appui de la mise en œuvre des décisions judiciaires.

Afin d'améliorer la prise en compte de la vulnérabilité sanitaire et sociale des jeunes qu'elle prend en charge, la DPJJ a choisi de s'investir dans une approche institutionnelle globale de promotion de la santé et la développe selon une démarche participative. L'enjeu est de considérer la santé au sens large comme un atout puissant de la réussite éducative et d'insertion et non seulement comme un objectif de santé publique contribuant à la réduction des inégalités sociales de santé. La promotion de la santé est un outil pouvant contribuer efficacement à la réussite des projets éducatifs et d'insertion déployés pour des jeunes souvent fragilisés par leur parcours de vie. Elle contribue à éviter de nouvelles ruptures notamment en s'appuyant sur les ressources des familles et en tissant les liens nécessaires avec les structures de droit commun de santé (soins somatiques et psychiques, en addictologie, dispositifs de prévention, MDA...).

Ainsi, depuis 2013, la DPJJ se fonde sur les 5 axes stratégiques¹⁴ de la Charte d'Ottawa (OMS, 1986, ratifiée par la France) pour développer la démarche nationale « PJJ promotrice de santé ». Le développement des capacités individuelles des jeunes et leur participation active, ressources indispensables pour mener leur projet de vie, sont ainsi visés par une politique institutionnelle favorable à la santé. Celle-ci cherche également à développer un environnement positif pour la santé et le bien-être durant la mesure judiciaire et à renforcer l'accès aux droits, aux soins et à la prévention.

Cette approche de la santé prône des valeurs proches de celles soutenues par l'ordonnance de 1945. En n'étant pas exclusivement sanitaire, elle permet à chaque professionnel d'être acteur de la santé-bien-être des jeunes et mobilise l'institution à tous les niveaux. Grâce à une appropriation par les directions des ressources humaines, elle permet également une synergie entre promotion de la santé des jeunes et qualité de vie au travail des professionnels.

Cette démarche bénéficie de l'appui d'experts extérieurs nombreux, notamment associatifs, et parmi eux tout particulièrement la fédération nationale d'éducation et de promotion de la santé (FNES), qui fédère les instances régionales d'éducation et de promotion de la santé (IREPS) ; des acteurs publics sont également mobilisés : direction générale de la santé (DGS), Santé Publique France, agences régionales de santé (ARS), mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA)....

Une évaluation de la démarche par l'institut fédératif d'études et de recherches interdisciplinaires santé société (IFERISS) de l'université de Toulouse a permis d'affirmer la pertinence de l'engagement de la DPJJ. Des retours très positifs sont perceptibles :

- une mobilisation institutionnelle qui se développe, avec l'implication d'un nombre croissant de territoires et de services dans des dynamiques de promotion de la santé qui portent leurs fruits ;
- une évolution des représentations de la santé vers une approche plus large qui prend en compte ses dimensions sociales, environnementales et éducatives ;
- l'intérêt des directeurs territoriaux pour cette démarche qui dynamise et valorise leurs actions en santé ;
- l'accompagnement méthodologique des IREPS qui permet un transfert de compétences continu ;
- l'intérêt reconnu de certaines ARS, allant jusqu'à un soutien financier.

¹⁴ Ces 5 axes sont : 1- Mettre en place des politiques favorables pour la santé, 2- Créer des environnements favorables, 3- Favoriser la participation, 4- Développer les aptitudes individuelles, 5- Optimiser les recours aux soins et à la prévention.

Corollaire de cette dynamique, la DPJJ est liée depuis le 25 avril 2017 à la direction générale de la cohésion sociale (DGS), par une convention de partenariat en santé publique qui soutient la PJJ promotrice de santé comme une action exemplaire, soutien réaffirmé par la DGS par l'inscription de la démarche dans le plan national de santé publique finalisé en 2018. La convention encourage tout particulièrement les collaborations actives avec les ARS et l'inscription de la promotion de la santé des jeunes pris en charge dans les politiques régionales de santé. Dans le cadre de cette convention et en lien avec l'objectif de meilleure connaissance du public de la stratégie interministérielle pour la santé des personnes placées sous main de justice 2017, la DGS finance en 2018, pour un budget de 30 000 €, l'étude de faisabilité d'une nouvelle « enquête épidémiologique santé des jeunes pris en charge par la DPJJ » (la dernière enquête INSERM date de 2004). Cette enquête permettra de cerner plus précisément les déterminants et problématiques de santé dont sont porteurs les jeunes en vue d'adapter au mieux leur prise en charge en lien avec le secteur sanitaire. L'enquête au niveau national devrait être réalisée en 2019 mais à échéance soumise aux recherches de financement.

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 DPJJ, cette fonction comprend les 2 échelons territoriaux constitués par les 9 directions interrégionales (DIR) et, au 1er juillet 2016, les 55 directions territoriales (DT) (dont la Polynésie).

La note du 22 septembre 2016 relative aux conditions d'application du décret du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés, établissements et services de la PJJ, vise la clarification des rôles et des articulations entre les différents niveaux et projets, pour permettre à chaque échelon d'assurer pleinement ses responsabilités au soutien de la continuité des parcours des mineurs pris en charge.

Ainsi le niveau interrégional est chargé de la déclinaison en objectifs stratégiques des orientations nationales. Il concentre les actions d'administration, de gestion, de contrôle et d'évaluation en vue de garantir la qualité de la prise en charge. Le niveau territorial est dédié au suivi et au contrôle de l'activité des structures de prise en charge- secteur public et secteur associatif habilité- au déploiement des politiques publiques au niveau infrarégional notamment en matière de protection de l'enfance et de prévention de la délinquance - ainsi qu'à la mise en place des articulations institutionnelles garantissant la continuité des parcours des jeunes confiés par l'autorité judiciaire.

Des lignes fonctionnelles ont été instituées en soutien de cette organisation hiérarchique dans les domaines des missions éducatives, des affaires financières et immobilières, et des ressources humaines.

Dans ce cadre, les services déconcentrés jouent un rôle important dans le domaine des politiques publiques partenariales. Outre leur implication 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), les DT 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.)¹⁵. Cette implication des DT doit permettre aux établissements et services de pouvoir garantir la cohérence des parcours institutionnels

Les circulaires ministérielles du 6 février 2008 et du 24 novembre 2017 ont précisé le niveau d'intervention des services de la DPJJ dans les dispositifs de prévention de la délinquance. Les services territoriaux 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.

¹⁵ La participation à l'organisation et à la mise en œuvre d'actions de protection de l'enfance et de prévention de la délinquance fait partie des missions des établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse précisées dans le décret n°2007-1573 du 6 novembre 2007 modifié relatif aux établissements et services du secteur public de la PJJ.

L'action n° 04 : formation

Cette action concerne la formation assurée par l'ENPJJ, implantée à Roubaix et les 9 pôles territoriaux de formation (PTF) à vocation interrégionale. L'ENPJJ est en charge, sous le pilotage de la Sous-direction des ressources humaines et des relations sociales (SDRHRS), de la formation initiale et continue de l'ensemble des personnels de la DPJJ.

Formation statutaire 2018 des éducateurs : au total 427

- Promotion 2016-2018 : 130
- Promotion 2018 en un an (3ème voie, concours sur titre DEES) : 51
- Promotion 2017-2019 : 126
- Promotion 2018-2020 : 120 (rentrée en septembre 2018)

Formation statutaire 2018 des directeurs : au total 66

- Promotion 2016-2018 : 20
- Promotion 2017-2019 : 24
- Formation pour les directeurs issus de la liste d'aptitude : 7
- Promotion 2018-2020 : 15 (rentrée en septembre 2018)

Formation d'adaptation à l'emploi en 2018

- Responsables d'Unités éducatives : 56

Pour l'année 2017, dans la branche formation continue de l'ENPJJ, 8 184 agents ont participé à des formations sur des sujets tels que : la connaissance des besoins fondamentaux des enfants et des adolescents, la prévention de la radicalisation, l'accompagnement des mineurs non accompagnés, la détention des mineurs, etc.

L'ouverture des formations aux acteurs de la justice des mineurs constitue un axe fort de la politique de formation de la DPJJ : en 2017, 31 % des agents ayant participé au moins une fois à une formation à l'ENPJJ étaient extérieurs à l'institution. Cette ambition s'inscrit directement dans la mise en œuvre des orientations nationales visant à l'amélioration de la qualité des accompagnements et à la continuité des parcours des enfants et adolescents protégés.

Les professionnels du secteur associatif habilité (SAH) participent ainsi à des actions de formation continue proposées par l'ENPJJ et sont régulièrement accueillis, avec les professionnels de la fonction publique territoriale ou des Universités, dans le cadre de séminaires et de colloques.

Par ailleurs, la collaboration avec l'École nationale de la magistrature (ENM) a été renforcée ces dernières années, avec la mise en place de sessions de formation initiale et continue.

L'ENPJJ et l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) proposent également chaque année une formation dédiée à l'accompagnement des professionnels à leur prise de poste en établissement pénitentiaire pour mineur (EPM).

Enfin, des formations sont ouvertes à de nombreux agents du service public, dans le cadre du réseau des écoles de service public (RESP).

INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES (304)

Numéro et intitulé de l'action	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	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	7 200 844	7 220 844	7 164 289	7 164 289	11 327 751	11 327 751
Total	7 200 844	7 220 844	7 164 289	7 164 289	11 327 751	11 327 751

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

Les dispositifs de l'action n°17 « Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables » du programme 304 qui participent à la politique transversale « Justice des mineurs » sont les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ) et le groupement d'intérêt public « Enfance en danger » GIPED, regroupant le Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED) et l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE). Il n'est pas possible de dénombrer les crédits qui participent spécifiquement à la politique transversale ; les montants indiqués correspondent donc aux dotations budgétaires globales de chaque dispositif.

PRÉSENTATION DU PROGRAMME

En 2019, le programme 304 demeure le support de présentation et d'exécution des dépenses de l'État permettant la mise en œuvre de la prime d'activité ainsi que d'autres dispositifs concourant à l'inclusion sociale et la protection des personnes.

Dans un contexte de fragilisation des liens familiaux et d'accroissement de la précarité pour de nombreuses familles, le gouvernement mène une politique volontariste de soutien aux familles et aux jeunes notamment ceux présentant des vulnérabilités.

Certains jeunes dont ceux sortant de l'aide sociale à l'enfance (ASE) peuvent ne pas avoir 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'État et les départements en direction des jeunes. Aussi faut-il mettre en place des étayages particuliers pour ces jeunes.

Les points accueil écoute jeunes

Lieux de proximité, inconditionnels et réactifs, les 491 points de contacts proposés par les Points Accueil Écoute Jeunes ou PAEJ (8 765 757 € dont 4M€ alloués dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes) représentent un outil essentiel des politiques de cohésion sociale. Ils permettent le repérage et la prise en charge d'adolescents et de jeunes adultes confrontés à des vulnérabilités spécifiques qui fragilisent leur avenir. Ils apportent un soutien aux familles et en particulier à celles qui peuvent être en désarroi face aux troubles de la jeunesse et de l'adolescence vécus par leurs enfants. Ils appuient également les professions sociales et médico-sociales et en particulier les professionnels qui sont en questionnement et en difficulté de réponse vis-à-vis de ces familles et de ces jeunes. Enfin, ils développent un partenariat local important notamment avec les maisons des adolescents (MDA) et surtout avec l'Éducation nationale (90 % des PAEJ).

En 2017, il a été procédé à une rénovation du cahier des charges des PAEJ (instruction N° DGCS/2B/2017/118 du 4 avril 2017) se traduisant par :

- une réaffirmation des missions socles avec le maintien d'une réponse inconditionnelle, immédiate et de proximité aux besoins des jeunes vulnérables âgés de 12 à 25 ans et de leur entourage ;

des dispositions de pilotage confortées : au niveau local, avec un comité de pilotage départemental autonome ou s'inscrivant dans le cadre d'un comité préexistant en lien avec les missions des PAEJ ; une coordination au niveau régional et au niveau national, un comité de pilotage de l'application du cahier des charges et de son évaluation piloté par la DGCS.

Le soutien financier de l'État au réseau des PAEJ fait l'objet d'un renforcement important dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes. Le montant des subventions attribuées aux PAEJ en 2018 a été de 4,96 M€ et . En 2019, il sera de 8,76 M€ en 2019.

La politique de protection de l'enfance en danger

La politique de protection de l'enfance s'appuie sur plusieurs instruments dont le principal, au niveau national, est le Groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (GIPED), gestionnaire du service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) et de l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED). Son financement est assuré à parité par l'État et par les départements.

Afin de mieux articuler les politiques de protection de l'enfance et d'adoption, le Gouvernement a décidé d'engager le rapprochement entre l'Agence Française de l'Adoption (AFA) et le GIPED. Un travail de préfiguration a été initié en 2016 et se poursuit dans une dynamique de recherche et d'élaboration de modalités de coopération plus souples. Un protocole d'accord cadre entre les deux GIP a ainsi été signé en mars 2017.

Dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, un renforcement du soutien de l'État aux associations de prévention spécialisée accompagnant les 16-25 ans en grande difficulté sociale et d'insertion est également prévu.

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

Numéro et intitulé de l'action	Exécution 2017		LFI 2018		PLF 2019	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
02 – Activité normative	2 211 679	2 669 268	5 407 703	3 283 248	1 405 384	3 482 907
04 – Gestion de l'administration centrale	9 912 274	11 963 089	23 687 984	14 381 990	6 376 125	15 801 701
09 – Action informatique ministérielle	4 939 993	5 962 061	7 871 640	4 779 210	1 805 014	4 473 295
10 – Action sociale ministérielle	3 609 609	4 356 425	8 433 031	5 120 055	2 071 462	5 133 624
Total	20 673 555	24 950 843	45 400 358	27 564 503	11 657 985	28 891 527

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

La valorisation financière correspondait traditionnellement au déversement en analyse des coûts du programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » vers le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse ». En raison de la réforme de la comptabilité analytique des coûts, celle-ci a été calculée en fonction de la variation des crédits du programme 310 qui s'est reportée proportionnellement sur chacune de ces actions.

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 .

PRÉSENTATION 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.

Ce programme contribue en particulier à l'élaboration et au respect de la norme de droit. Deux directions et un service participent 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 la délégation des affaires européennes et internationales (DAEI).

La DACG élabore, anime, coordonne et évalue la politique pénale définie par le garde des sceaux au niveau national 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 le principe d'une réponse pénale individualisée et quasi-systématique, grâce notamment au recours renforcé aux alternatives aux poursuites. Le taux de réponse pénale est en effet élevé, à 92,5 % en 2016 et 93,3 % en 2017, ce qui illustre la volonté d'un traitement judiciaire rapide, gradué et individualisé au regard de la personnalité, de la situation familiale et scolaire, et de l'insertion sociale du mineur et de sa famille.

Le taux de procédures alternatives, qui rapporte le nombre de personnes mineures dont l'affaire est classée suite à la réussite d'une procédure alternative ou d'une composition pénale au nombre de personnes mineures ayant reçu une réponse pénale, était quant à lui de 63,1 % en 2016 et de 60,8 % en 2017.

Les rapports de politique pénale témoignent de la multiplicité des actions conduites par les parquets aux fins de diversification des mesures alternatives aux poursuites concernant les mineurs et d'enrichissement de leur contenu.

À ce titre, les mesures de réparation pénale, dont le contenu pédagogique est riche et positif en matière de prévention de la récidive, ont été développées. Ces mesures, qui nécessitent une implication personnelle du mineur et une réflexion sur l'acte, sont par ailleurs adaptées aux faits commis grâce à la création de modules spécifiques pour les délits routiers, le racisme, les infractions sexuelles, les violences ou les stupéfiants. Elles sont principalement utilisées pour les infractions de gravité légère ou moyenne, commises par des mineurs primo-délinquants ou ayant déjà fait l'objet d'une autre mesure alternative.

Divers stages sont également mis en œuvre, parfois dans le cadre d'une composition pénale, dont les thématiques sont souvent en lien avec les infractions commises. Les stages de citoyenneté sont notamment ordonnés pour les faits de délinquance dite « urbaine » (dégradations de biens publics, tags, incendies de poubelles...), de violences ou d'outrages à personne chargée d'une mission de service public ou dépositaire de l'autorité publique, ou d'infractions troublant la tranquillité publique (tapages, occupation de parties communes). La politique de lutte contre le phénomène de radicalisation a conduit à la création de modules consacrés à la liberté d'expression, la laïcité et le respect des croyances. Des stages de sensibilisation aux dangers de l'usage des stupéfiants sont également mis en œuvre dans de nombreux parquets, et des stages ayant pour thématique les dangers des réseaux sociaux sont en cours d'élaboration sur certains ressorts.

Enfin, les mesures de travail non rémunéré, mises en œuvre dans le cadre d'une composition pénale, sont proposées dans de nombreux ressorts ayant conclu des accords avec certains partenaires comme les bailleurs sociaux. Les infractions de moindre gravité commise par des mineurs primo-délinquants peuvent ainsi se voir proposer ce type de mesure, pour une durée maximale de 40 h, réalisée au profit des bailleurs sociaux (entretien des espaces verts d'une résidence HLM, peinture de certaines parties communes, etc.) et dont la portée pédagogique est saluée par les différents intervenants.

Afin de développer notamment les alternatives aux poursuites présentant un contenu pédagogique et orientées vers l'insertion du mineur, la dépêche du 12 mai 2016 relative aux accords nationaux de partenariat pour favoriser la mise en œuvre des actions de prévention, de lutte contre la récidive ou de sortie de la délinquance vise à favoriser la déclinaison locale des neuf accords nationaux signés le 12 janvier 2016. Ces conventions conclues avec des opérateurs économiques, associations ou fondations à rayonnement national permettent en outre d'impliquer davantage la société civile dans la prise en charge des personnes prévenues ou condamnées en vue de leur insertion ou réinsertion sociale.

Ces alternatives aux poursuites favorisent la réinsertion sociale des mineurs délinquants en leur permettant de réfléchir à la portée de leurs actes et de prévenir ainsi une réitération des faits. Elles répondent par ailleurs aux exigences de la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017, dont l'actualisation est en cours, 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 trouvent leur fondement d'une part dans l'importance du principe de spécialisation de la justice des mineurs, et dans les exigences impératives d'individualisation et de célérité des réponses judiciaires, de continuité des parcours et de cohérence de la prise en charge des mineurs et de primat de l'éducatif sur le répressif d'autre part, tout en veillant au respect des droits des victimes et des mineurs mis en cause.

La circulaire du 13 décembre 2016 de politique pénale et éducative relative à la justice des mineurs, qui présente les dispositions de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle relatives à la justice pénale des mineurs réaffirme les principes directeurs de la justice des mineurs et la nécessité d'un dialogue constant entre le judiciaire et l'éducatif, mais également entre les magistrats du siège et du parquet et plus globalement, entre les juridictions et leurs partenaires institutionnels. L'objet de cette circulaire étant de replacer ces principes dans un processus décisionnel global, dans un souci de cohérence, de lisibilité et d'individualisation des réponses judiciaires à

la délinquance des mineurs, une déclinaison des orientations de politique pénale et de prise en charge éducative, fruit d'un travail commun de la DACG et de la DPJJ, était également présentée en annexe, articulée autour des thématiques de la spécialisation des acteurs, de l'investissement des acteurs judiciaires dans le cadre des instances partenariales, de l'individualisation de la réponse et de l'effectivité de l'exécution des peines.

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. La circulaire du 23 décembre 2015 relative au traitement en temps réel et à l'organisation des parquets préconise ainsi la mise en place d'un service de traitement en temps réel spécialisé pour les mineurs dans les juridictions des groupes 1 et 2 afin de garantir un traitement prioritaire de ces procédures par des magistrats appréhendant habituellement ces affaires et portant ainsi un double regard sur la procédure, en termes de réponse pénale et d'assistance éducative.

Au-delà des réponses judiciaires, l'implication du ministère public dans le champ de la réinsertion sociale des mineurs se traduit par une participation active aux nombreuses instances partenariales locales consacrées aux mineurs.

ANNEXES

JUSTICE DES MINEURS

Justice des mineurs

DPT ANNEXES

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

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

PRINCIPALES DISPOSITIONS RELATIVES À LA JUSTICE DES MINEURS DEPUIS 2002

PRINCIPALES DISPOSITIONS CONCERNANT LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE

Loi 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 10 à 18 ans par le tribunal pour enfants.

La loi a également prévu que les mineurs âgés de 13 à 16 ans ne soient placés en détention provisoire que dans les seuls établissements garantissant un isolement complet vis-à-vis des 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 DPJJ en détention).

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

Cette loi instaure également le principe selon lequel le mineur ayant été incarcéré dans le cadre de la détention provisoire fait l'objet, dès sa libération en cours de procédure, de mesures éducatives ou de liberté surveillée justifiées par sa situation et déterminées par le juge des enfants, le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention, sauf décision motivée du magistrat.

Les CEF 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 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

Cette loi a notamment précisé que, 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 21 ans.

Cette loi a également instauré la possibilité pour un mineur ayant bénéficié d'une libération conditionnelle, d'être placé dans un CEF et la faculté que soit prononcée la peine de stage de citoyenneté à l'égard du mineur âgé de 13 ans révolu.

Loi 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.

Elle a aussi étendu aux mineurs de moins de 16 ans n'ayant bénéficié d'aucune mesure ou n'ayant pas été sanctionné au préalable, la possibilité d'être placés sous contrôle judiciaire (quand la peine encourue est supérieure ou égale à 7 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 a modifié l'appellation de la procédure de « jugement à délai rapproché » en retenant 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 3 ans et permettant de juger le mineur dans un délai de 10 jours à 1 mois (sauf si le mineur et son avocat consentent à ce qu'il soit jugé dans un délai plus court à la première audience qui suit sa présentation, sous réserve de l'opposition de ses parents).

Par ailleurs, la liste des sanctions éducatives de l'article 15-1 de l'ordonnance du 2 février 45 relative à l'enfance délinquante 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 » (MAJ) est créée.

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

Cette loi a par ailleurs installé le maire en tant que chef de file de la prévention de la délinquance sur son territoire et l'a doté d'outils de pilotage (Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance en réunions plénières ou opérationnelles) ou d'actions (Conseil pour les droits et devoirs des familles par exemple).

Loi 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 de l'ordonnance du 2 février 45 relative à l'enfance délinquante s'applique également aux peines minimales dites peines planchers, elle prévoit que le principe de l'excuse de minorité ne s'applique pas sauf décision spéciale de la juridiction pour mineurs en cas de seconde récidive de certaines infractions violentes ou sexuelles et prévoit également que les mesures ou sanctions éducatives prononcées contre un mineur ne peuvent constituer le premier terme d'une récidive.

Loi 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 égales à deux ans et des dispositions relatives au placement sous surveillance électronique en fin de peine.

Cette loi a renforcé les missions de la DPJJ en matière d'application des peines.

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

La circulaire AECP du 2 février 2010, rappelle que toute mesure confiée, dans un cadre pénal, à un service de la DPJJ, 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 secteur public de la DPJJ 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.

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

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

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

La MJIE rénove en profondeur l'exercice de la mission d'investigation. Il s'agit d'une mesure unique 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.

Loi 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs

Cette loi :

- crée une nouvelle juridiction de jugement, le « tribunal correctionnel pour mineurs », juridiction non spécialisée pour les mineurs âgés de seize à dix-huit ans en état de récidive légale en matière délictuelle et qui encourent une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans ;
- 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 jugement 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 CEF.

Loi 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 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 DPJJ ;
- l'instauration à compter de 2014 d'un délai de prise en charge de 5 jours par les services de la DPJJ en cas de prononcé d'une décision exécutoire ordonnant une mesure ou une sanction éducative 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.

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'AP, de la DPJJ, de l'éducation nationale et de l'unité sanitaire en milieu pénitentiaire.

L'objectif est de garantir une individualisation de la prise en charge, 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 3 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 établissements et services de la DPJJ. 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. Elle doit être un temps éducatif qui lui permet, entre autres objectifs, d'appréhender sa situation pénale et de préparer dans les meilleures conditions sa sortie de détention.

Loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales

Elle abroge les peines planchers et revient au droit applicable avant la loi du 10 août 2007 concernant le principe de l'excuse de minorité. L'ensemble des dispositions introduites par cette loi sont applicables aux mineurs à l'exception de la nouvelle peine de contrainte pénale. Par exemple, cette loi introduit à l'article 10-1 du code de procédure pénale la notion de « justice restaurative ».

Note d'orientation de la protection judiciaire de la jeunesse du 30 septembre 2014

La DPJJ se donne pour ambition principale de garantir la continuité du parcours éducatif de chaque jeune pris en charge. Elle positionne le service de milieu ouvert du secteur public comme socle de l'intervention éducative et affirme le nécessaire travail d'articulation entre les différents intervenants au bénéfice des jeunes confiés. Elle confirme la place particulière des DT dans le pilotage et la participation aux politiques transversales en faveur de la jeunesse dans les champs judiciaire, social ou éducatif. Elle affirme, en outre, l'importance d'une gouvernance renouvelée.

Loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement

Elle crée, notamment, le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes où sont enregistrées les informations relatives à l'identité et au domicile, entre autres, des mineurs ayant fait l'objet d'une décision, même non encore définitive, prononcée en application des articles 8, 15-1, 16, 16bis et 28 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante quand ces décisions concernent une ou plusieurs des infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exclusion de celles mentionnées à l'article 421-2-5 du même code, ainsi que les infractions mentionnées à l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure. Il est toutefois précisé que les décisions concernant des mineurs de moins de 13 ans ne sont pas inscrites dans ce nouveau fichier et que les décisions concernant des mineurs de 13 à 18 ans n'y sont inscrites que par exception, si l'inscription est ordonnée par décision expresse de la juridiction ou, dans les cas précisément circonstanciés, du procureur de la République. La loi prévoit, en outre, que toute personne dont l'identité est enregistrée dans le fichier est astreinte dans une temporalité et selon une fréquence précisée, à apporter des justifications relatives à son adresse, à tout déplacement transfrontalier et à se présenter au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie dont dépend son domicile.

Loi 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale

Cette loi :

- permet la retenue d'une personne dont le contrôle ou la vérification d'identité a révélé l'existence de raisons sérieuses de penser que son comportement peut être lié à des activités à caractère terroriste ;
- encadre strictement la motivation du report de l'information de la retenue ou de la garde à vue du mineur à ses parents, tuteurs et personnes auxquelles le mineur est confié ;
- prévoit, en matière de criminalité et de terrorisme et sous certaines conditions, une compétence concurrente des magistrats et juridictions de poursuite, d'instruction, de jugement et d'application des peines parisiennes avec celles prévues dans l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;
- crée une nouvelle obligation en matière de contrôle judiciaire et de sursis avec mise à l'épreuve tendant au respect des conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique, destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté ;
- intègre le critère de l'ordre public dans les conditions d'octroi, par le tribunal de l'application des peines, de la libération conditionnelle ;
- ajuste le régime de fixation du point de départ de l'inscription au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes et limite à 10 ans, concernant les mineurs, la durée de l'inscription.

Loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle

Cette loi :

1. procède à la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs ;
2. modifie les dispositions relatives au prononcé des peines et des mesures éducatives en :
 - ouvrant à la cour d'assise la possibilité de prononcer une condamnation pénale et de la cumuler avec une mesure éducative, d'une part, et en élargissant cette possibilité déjà existante pour le tribunal pour enfants, d'autre part ;
 - supprimant la peine de réclusion criminelle à perpétuité à l'encontre d'un mineur ;
3. renforce la spécialisation des procédures applicables aux mineurs et leur efficacité en :
 - rétablissant la procédure de convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement devant le juge des enfants ;
 - ouvrant la possibilité de prolonger la durée de la période de césure ;
 - prévoyant la mise à exécution du placement pénal d'un mineur par la force publique ;
4. rend obligatoire l'assistance du mineur par un avocat au cours de la garde à vue.

Circulaire de politique pénale et éducative relative à la justice des mineurs du 13 décembre 2016

Elle s'adresse à la fois aux procureurs généraux et aux DIR PJJ et a pour objectif d'assurer une meilleure individualisation des réponses judiciaires à la délinquance des mineurs, de favoriser la continuité et la cohérence des parcours judiciaires des jeunes, de même que le respect des droits des mineurs et des victimes, en articulant les réponses éducatives et judiciaires dès le stade des alternatives aux poursuites et jusqu'à l'exécution des mesures et des peines. Par ailleurs, cette circulaire et son annexe ont vocation à renforcer les références communes des magistrats et des professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse. Elles mettent l'accent sur **la spécialisation des acteurs de la justice des mineurs** (parquetiers et délégués du procureur de la République), **l'investissement des acteurs judiciaires dans le cadre des instances partenariales**, **l'individualisation de la réponse et l'effectivité de l'exécution des peines**.

S'agissant du partenariat sont évoquées en premier lieu les instances internes à la justice : de nouvelles instances de coordination tripartites, plus souples et centrées sur les besoins des jeunes, remplacent les anciens trinômes judiciaires pour les échanges portant sur les situations individuelles des mineurs entre les magistrats du siège et du parquet et les services de la PJJ. Magistrats et services PJJ sont également invités à institutionnaliser leurs temps d'échanges et de coordination afin d'aborder de manière globale le fonctionnement de la justice des mineurs sur le ressort considéré. Enfin, les instances existantes sont rappelées et mises en cohérence : conférence annuelle portant sur la justice des mineurs au niveau de la cour d'appel pouvant être utilement complétée par des rencontres thématiques ouvertes, le cas échéant, à d'autres acteurs de la justice des mineurs ; commission d'incarcération au niveau territorial ; comité de pilotage des lieux de détention pour les mineurs organisé conjointement par la PJJ et l'administration pénitentiaire au niveau interrégional.

En second lieu sont évoquées les instances de partenariat : les services PJJ sont invités à conclure des chartes déontologiques de partage d'informations nominatives dans le cadre des groupes restreints des CLSPD afin de faciliter la transmission d'informations entre les intervenants dans le respect du secret professionnel. Les DIR et l'ENPJJ sont invitées à animer une politique de recherche sur leur ressort en partenariat notamment avec les universités, afin de favoriser une meilleure connaissance du territoire.

Au titre de l'individualisation de la réponse, les parquets sont invités à recourir largement aux alternatives aux poursuites dans leur diversité et à décliner localement des accords nationaux de partenariat pour favoriser la mise en œuvre d'actions de prévention. L'importance de la connaissance de la personnalité du mineur dans la mise en œuvre des poursuites est rappelée. Le développement du prononcé de mesures de milieu ouvert pré-sentencielles est prôné, afin d'assurer la continuité du parcours du mineur, de même qu'une meilleure individualisation de l'application des peines.

Enfin, la mise en place de circuits favorisant l'efficacité de l'exécution des peines est encouragée, de même qu'une coordination des acteurs garantissant la continuité du parcours du mineur (désignation d'un magistrat du parquet référent pour l'exécution des peines ; purge des casiers judiciaires ; suivi renforcé par la PJJ du mineur condamné ; anticipation du passage à la majorité avec les SPIP).

Loi du 28 février 2017 Sécurité publique

L'actuel article 22 de l'ordonnance du 2 février 1945 a été modifié afin de mettre cet article en conformité avec la décision du conseil constitutionnel du 9 décembre 2016.

Par cette décision, le conseil déclare inconstitutionnelle la possibilité pour les juridictions de jugement de prononcer l'exécution provisoire de peines privatives de liberté.

L'article 22 de l'ordonnance de 1945 est mis en conformité avec les principes constitutionnels applicables à la justice des mineurs, notamment la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées. L'article est également mis en conformité avec les principes découlant de la convention internationale relative aux droits de l'enfant, selon laquelle l'emprisonnement d'un enfant doit n'être qu'une mesure de dernier ressort. Le respect de ce principe est en effet assuré par un accès renforcé à la procédure d'aménagement de peine pour les mineurs condamnés aux peines les plus faibles d'emprisonnement sans sursis.

Ainsi, est garantie la possibilité d'une exécution provisoire des sanctions ou des mesures éducatives, afin d'assurer la prise en charge éducative diligente d'un mineur à tous les stades de la procédure ainsi que l'absence de rupture entre les prises en charge pré-sentencielle et post-sentencielle, sans que le droit de l'exécution applicable ne soit pas plus attentatoire aux libertés que celui des majeurs.

Note DPJJ du 24 août 2017 relative à l'action éducative conduite par le milieu ouvert auprès des jeunes détenus

En application de la note d'orientation de la PJJ du 30 septembre 2014, la note relative à l'action éducative conduite par le milieu ouvert auprès des jeunes détenus du 24 août 2017 vient soutenir la continuité des parcours éducatifs des jeunes durant la période délicate et exceptionnelle que constitue l'incarcération. Le milieu ouvert, socle de la prise en charge éducative à la PJJ, s'assure de la mise en œuvre des mesures judiciaires, coordonne l'intervention éducative des différents acteurs en direction des jeunes détenus et prépare le projet de sortie des mineurs. Il s'agit pour la PJJ de limiter les effets de rupture liés à cette période privative de liberté en intervenant dès le début de la détention du jeune, favorisant ainsi l'entrée en relation éducative et permettant de maintenir les liens familiaux.

En 2017, l'augmentation du nombre de mineurs détenus, particulièrement importante à compter du mois d'avril, a généré des situations de sur occupation, conduisant la DAP à procéder à des transferts pour garantir l'encellulement individuel. Face à cette réalité, il a été engagé un travail conjoint sur les transferts visant à permettre à l'institution de s'organiser et d'anticiper ces situations. La dépêche DACG/DAP/DPJJ du 9 janvier 2018 relative aux transferts de mineurs aux fins de régulation des effectifs constitue un nouvel outil de référence pour garantir l'encellulement individuel, assurer la qualité de la prise en charge en tenant compte des enjeux en termes de sécurité, de risques suicidaires, de continuité des parcours et de maintien des liens familiaux. Toujours dans ce contexte d'augmentation du nombre de mineurs détenus (2017), la note DPJJ du 26 janvier 2018 donne des instructions relatives aux alternatives à la détention des mineurs rappelle que la PJJ joue un rôle essentiel à tous les stades de la procédure pour proposer des solutions alternatives à l'incarcération, et/ou pour en réduire la durée de la détention (déferrement, détention provisoire, aménagement de peine). Elle indique que la qualité de l'évaluation des situations individuelles et le travail conjoint des services et établissements de la PJJ permettent de proposer des projets alternatifs à la détention provisoire ou des aménagements de peine adaptés à la diversité des personnalités, situations et problématiques des mineurs concernés. Tout en tenant compte des enjeux d'ordre public et de la place des victimes, il s'agit de présenter des projets offrant des garanties de représentation suffisantes ainsi qu'un niveau de contenance favorisant la sortie de la délinquance et réduisant, en conséquence, le risque de récidive.

PRINCIPALES DISPOSITIONS CONCERNANT LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Arrêté du 2 février 2011 sur la MJIE (précité)

Cette mesure s'exerce également au titre des articles 375 et suivants du code civil.

Loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant

La loi du 14 mars 2016 vise à rétablir un équilibre entre les interventions administratives et judiciaires, en œuvrant pour le décloisonnement des échanges entre les acteurs de la protection de l'enfance.

Elle poursuit, en outre, trois objectifs principaux :

- l'amélioration de la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance ;
- l'adaptation du statut de l'enfant placé sur le long terme ;
- la sécurisation du parcours de l'enfant.

Le ministère de la Justice a souhaité accompagner la mise en œuvre de cette loi par **la circulaire du 19 avril 2017 relative à la protection judiciaire de l'enfant** qui présente les nouvelles dispositions relatives à l'articulation des procédures et au rôle des acteurs dans la définition et la mise en œuvre d'une politique locale de protection de l'enfance.

Loi du 28 février 2017 Sécurité publique

L'article 375-3 du code civil prévoit que le procureur de la République peut requérir directement le concours de la force publique pour faire exécuter les décisions de placement rendues en assistance éducative. Elle pose également le principe d'une expérimentation de trois ans autorisant des prises en charge conjointes par les services de l'ASE et de la PJJ

Instruction du premier ministre du 23 février 2018 relative à la prise en charge des mineurs de retour de zone d'opérations de groupements terroristes (dont la zone irako- syrienne), **circulaire** de la ministre de la justice du **24 mars 2017** relative aux dispositions en assistance éducative de la **loi relative à la sécurité publique du 28 février 2017** et au suivi des mineurs de retour de zone irako-syrienne et circulaire DACG-DPJJ du 8 juin 2018 relative au suivi des mineurs de retour de zone d'opérations de groupements terroristes :

- le comité de suivi de l'expérimentation et du dispositif judiciaire de prise en charge en assistance éducative des mineurs de retour de zones irako-syrienne est institué au ministère de la justice et piloté par la DPJJ. Sur la base du rapport d'évaluation du comité, le gouvernement pourra élaborer le rapport d'expérimentation qu'il transmettra au parlement. Le parlement sera alors en mesure de déterminer si l'expérimentation doit être pérennisée ou abandonnée ;
- le comité de suivi du dispositif sous le pilotage du ministère de la justice et du ministère en charge des familles a pour objet de permettre de dresser un bilan régulier du dispositif en veillant à examiner les conditions de mise en œuvre des principales dispositions.

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

Loi 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 (ESSMS), en :

- garantissant l'exercice des droits et libertés individuelles à toute personne prise en charge (principe des droits des usagers) ;
- mettant en place un régime d'autorisation ;
- instaurant l'évaluation de l'activité et de la qualité des prestations des établissements et services.

Décret du 6 novembre 2007 modifié relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse

Ce texte définit les types d'établissements et services gérés en régie directe par la DPJJ et leurs missions, décline leurs modalités d'organisation et de fonctionnement et prévoit les règles relatives à leur création, transformation, extension et fermeture en application des dispositions du CASF relatives aux ESSMS. Le décret du 30 octobre 2013 a modifié le décret de 2007 en soumettant, notamment, les agents de la DPJJ au secret professionnel.

Loi 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 ESSMS redéfini par la loi 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 départemental) 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 autorisés (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.

Loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement

Cette loi comporte un chapitre consacré à l'amélioration de l'offre sociale et médico-sociale sur le territoire et notamment les dispositions suivantes, soutenues par la DPJJ :

- introduction de la possibilité de la compétence exclusive de l'État pour la création de lieu de vie et d'accueil. Le CASF ne prévoyait qu'une compétence conjointe ;
- exonération de la procédure de l'appel à projet pour les opérations de création et d'extension des lieux de vie et d'accueil ;
- exonération de la procédure d'appel à projet des projets de transformation avec changement de catégorie de bénéficiaires, donnant lieu à la conclusion d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, et dès lors qu'ils n'entraînent pas une extension de capacité supérieure à un seuil prévu par décret ;
- aménagement du régime de la visite de conformité ;
- exonération de la procédure d'appel à projet pour les structures gérées en régie par les conseils départementaux.

L'article 67 de la loi permet également de clarifier la question de la situation administrative de certains établissements et services, ouverts alors que le régime de l'autorisation ne leur était pas encore applicable. Les nouvelles dispositions prévoient de réputer autorisées ces structures dans des conditions prévues par la loi à compter de leur date d'ouverture. Cette disposition est rédigée en 2 parties, l'une applicable pour les ESSMS dits de droit commun, et la deuxième, pour les ESSMS mettant en œuvre des mesures ordonnées par l'autorité judiciaire. Pour ces derniers, quand ils ne peuvent fournir une autorisation, la procédure de régularisation est applicable dès lors qu'ils bénéficient ou ont bénéficié d'une habilitation justice.

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

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

1 école nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) composée d'un site central et de 9 pôles territoriaux de formation		
9 directions interrégionales		
55 directions territoriales (y compris Polynésie)		
Établissements et services	Secteur public	Secteur associatif habilité
	220 établissements et services	1024 établissements et services
Milieu ouvert	119 services territoriaux de milieu ouvert 1 service éducatif auprès du tribunal 12 services territoriaux éducatifs d'insertion	182 services d'action éducative en milieu ouvert 10 services d'insertion 86 services d'investigation éducative 38 services de réparation pénale
Placement	17 centres éducatifs fermés 64 établissements de placements éducatifs	35 centres éducatifs fermés 48 centres éducatifs renforcés 625 établissements de placement
Établissements pénitentiaires pour mineurs	6 services éducatifs en EPM 1 service éducatif au centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis	

Sources : données PJJ au 31 mars 2018

NB : Les établissements et services du SAH peuvent avoir la double habilitation (État / Conseil départemental) pour la prise en charge des mineurs au civil et au pénal

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

Mesures suivies dans l'année	Secteur public		Secteur associatif	
	2015	2016	2015	2016
Investigation	65 880	68 064	22 126	22 216
au titre de				
l'enfance délinquante	52 815	55 252	90	81
l'enfance en danger	13 051	12 789	22 036	22 135
la protection des jeunes majeurs	14	23		
Placement	4 894	4 991	4 435	4 316
au titre de				
l'enfance délinquante	4 818	4 892	4 410	4 294
l'enfance en danger	39	52		
la protection des jeunes majeurs	37	47	25	22
Milieu ouvert	99 314	102 716	10 923	10 120
au titre de				
l'enfance délinquante ¹⁶	98 806	101 928	10 251	10 082
l'enfance en danger	425	652		
la protection des jeunes majeurs	83	136	42	38
Total	170 088	175 771	36 854	36 652
au titre de				
l'enfance délinquante	156 439	162 072	14 751	14 457
l'enfance en danger	13 515	13 493	22 036	22 135
la protection des jeunes majeurs	134	206	67	60

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

	0 à 6 ans	4 758	4 699	12 843	13 027
	7 à 12 ans	6 698	6 723	12 967	13 290
	13 à 15 ans	18 404	17 703	9 924	9 518
	16 à 17 ans	33 825	34 795	9 376	9 359
	18 ans et plus	31 130	32 055	3 818	3 641
	non renseigné	36	44	2	8
Garçons		77 225	78 615	30 528	30 586
Filles		17 626	17 404	18 402	18 257
Ensemble		94 851	96 019	48 930	48 843

Sources : Les chiffres-clés de la Justice 2017

¹⁶ Le SAH assure uniquement des mesures de réparation, le SP exécutant toutes les catégories de mesures éducatives de milieu ouvert pénal.