

## Mission d'information sur la justice des mineurs Assemblée Nationale

Mardi 18 septembre 2018

### Contribution commune Uniopss - Citoyens & Justice

#### 1) *Quels liens observez-vous entre l'enfance en danger et l'enfance délinquante ? Comment la prise en charge civile des mineurs en danger peut-elle prévenir la commission d'infractions pouvant aboutir à des sanctions pénales ?*

Les liens entre l'enfance en danger et l'enfance délinquante sont nombreux.

Le premier est d'ordre philosophique et ce depuis la loi du 24 juillet 1889 qui, pour la première fois, réunit au sein d'une même loi la notion d'enfance en danger et/ou délinquante sous la dénomination commune d'enfants moralement abandonnés « *négligés* », « *maltraités* », ou « *insoumis* », défendant ainsi l'idée que les enfants commettant des actes de délinquance étaient avant tout des enfants victimes qu'il convenait d'éduquer. L'ordonnance du 2 février 1945 ne dit pas autre chose, ce que confirme également de façon manifeste l'histoire récente des Mineurs non accompagnés (MNA) poursuivis au pénal en grande partie faute d'accueil au civil préalable.

Le deuxième est d'ordre statistique. S'il n'y a pas à notre connaissance d'étude relative aux jeunes suivis par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), les retours de terrain font état dans leur majorité d'un public similaire.

Par ailleurs, la Sauvegarde du Val d'Oise qui expérimente la justice restaurative auprès des enfants suivis en AEMO, a réalisé dans ce cadre une enquête sur le nombre de jeunes de son service concernés directement ou indirectement (entourage proche) par une procédure au pénal en cours. L'enquête fait apparaître un taux de 30 % d'enfants concernés.

Ces chiffres devraient bientôt être objectivés au niveau national par l'application de la circulaire du 19 avril 2017 relative à la protection de l'enfant dans l'institution judiciaire qui enjoint les conseils départementaux et la PJJ de mettre en commun leurs données statistiques s'agissant des mesures PJJ qui sont « *concomitantes à des mesures de protection de l'enfance ou leur succèdent* ».

Par ailleurs, que dire des jeunes dits « *incasables* » de l'ASE, qui ne tiennent dans aucune structure et qui sont à la frontière d'une prise en charge au pénal. À l'inverse, que dire des jeunes suivis par la PJJ dans le cadre d'une mise sous protection judiciaire. Cette mesure a augmenté considérablement ces 10 dernières années (+ 209 %) passant de 1 306 à 4 038 mesures entre 2005 et 2015 en raison notamment de la suppression des protections jeunes majeurs judiciaires civiles. En effet, les juges, souhaitant suivre les jeunes dans la durée, préfèrent depuis quelques années prononcer une mise sous protection judiciaire au pénal pouvant se prolonger au-delà de leur majorité que de risquer de perdre le lien avec le jeune en prononçant une AEMO au civil qui s'arrête à 18 ans.

Enfin, il n'est pas rare que lors de l'exécution d'une mesure de réparation pénale, le service s'aperçoive d'un dysfonctionnement familial suffisamment inquiétant pour les amener à procéder à une information préoccupante auprès du Procureur.

La frontière entre l'enfance en danger et l'enfance délinquante est donc floue et poreuse.

La délinquance des enfants est à mettre en relation avec plusieurs facteurs de vulnérabilité cumulés. Le facteur commun le plus fréquent est le manque d'encadrement familial et d'adultes de référence mais nous pouvons également citer comme signe de vulnérabilité, l'absentéisme scolaire, le désœuvrement, les violences familiales ou conjugales mais aussi les difficultés d'apprentissage dans les petites classes qui cachent souvent d'autres difficultés d'ordre familial, psychologique ou physiologique lesquelles peuvent, sans entrer dans un déterminisme primaire et erroné, entraîner le jeune à expérimenter ou à s'installer dans un parcours délinquant.

La protection de l'enfance, notamment dans sa dimension de soutien aux familles, est donc un levier de prévention non négligeable en matière de délinquance des enfants. L'amélioration du repérage de l'enfant en danger (au sens de l'article 375 du Code Civil) peut donc être aussi un levier de prévention de la délinquance.

#### Préconisations Uniopss/Citoyens et Justice :

- ▶ **Réaffirmer une protection de l'enfance englobant les problématiques de l'enfance délinquante.**
- ▶ **Supprimer la « justice des mineurs » au profit d'une « justice des enfants et des adolescents » incluant le civil et le pénal.**
- ▶ **Développer des actions de prévention secondaire dès perception des facteurs de fragilité en prenant soin de ne pas créer un discours stigmatisant. Un facteur de fragilité ne mène pas forcément à un parcours délinquant. Il n'y a aucun déterminisme en la matière.**

#### 2) *Selon vous, une transformation du traitement des infractions infra-pénales peut-elle permettre de mieux prévenir la délinquance des mineurs ?*

Ces vingt dernières années, notamment entre 2002 et 2012, il est à noter un « *changement profond de l'esprit animant l'ordonnance du 2 février 1945 qui tend à rapprocher le statut judiciaire des mineurs de celui des majeurs* ». Comme le note la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) dans son avis de mars 2018 sur la privation de liberté des mineurs, il s'est produit une « sur-pénalisation » de la justice des mineurs. En 2017, la réponse pénale pour les mineurs est de 94 % alors qu'elle est de 70 % pour les majeurs.

Il existe pourtant d'autres registres normatifs au-delà de la loi pénale et même de la loi civile. Toute transgression nécessite une réaction (des parents, de l'école, des voisins...) pour rappeler les termes des règles sociales mais tout ne doit pas être judiciairisé.

Un même fait n'appelle pas forcément la même réaction. Il faut savoir adapter une sanction aux parcours et besoins du jeune et de sa famille.

Aussi, le recours à l'infra justice permettrait de désengorger les tribunaux et favoriserait la prescription de réponses aux infractions graduées, efficaces et effectives, mieux comprises et donc acceptées par les citoyens (restauration du sens et de la confiance, diminution des délais de traitement, amélioration de la qualité des réponses apportées).

Par ailleurs, plusieurs magistrats nous ont fait part de leur incompréhension vis-à-vis de certains dossiers qui leur sont confiés et qui ne nécessitent pas à leurs yeux la mise en place d'une procédure judiciaire aussi importante. Une juge des enfants nous a confié devoir rassurer certains jeunes totalement apeurés dans son bureau. Par ailleurs, 80 % de ses nouveaux dossiers relèvent de la délinquance initiatique dont un certain nombre pourrait être traité dans l'extra-judiciaire et qui était précédemment majoritairement réglé au sein de la société civile.

Les mêmes constats nous reviennent des associations s'agissant de prescription de réparation pénale pour des faits de très faible gravité (bouchage des toilettes de l'école avec du papier, jeunes qui grimpent aux arbres, etc.).

En outre, les acteurs locaux sont aujourd'hui prêts à expérimenter l'extra-justice. Lors des travaux de la Commission nationale Justice des Enfants et des Adolescents de Citoyens et Justice qui s'est tenue à Limoges en novembre 2017, l'ensemble des acteurs locaux travaillant en protection de l'enfance et en prévention de la délinquance ont été invités à débattre de la pertinence de l'extra-justice à l'échelle d'un territoire. Tous se sont montrés intéressés par cette idée à condition de ne pas fixer une liste d'infractions à déjudiciariser, l'acte important moins que la problématique du jeune révélée. Il faut donc évaluer les cas litigieux au sein d'une réunion inter-institutionnelle et ainsi orienter le jeune vers un accompagnement adapté. Le maire semble être la personne référente la plus à même de coordonner cette mission à la frontière de l'administratif, du judiciaire et de l'éducatif, notamment au sein des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

Par ailleurs, le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) constate depuis 2017 une nette augmentation des initiatives et des expérimentations relatives à la mise en place de mesures de prévention secondaire au sein des collectivités conformément à la loi du 5 mars 2007. Il faut continuer à travailler dans ce sens.

Les maires s'investissent donc de plus en plus sur ces questions. Il faudrait aujourd'hui que les magistrats dans leur ensemble dépassent leurs réticences. Au sein de Citoyens et Justice plusieurs projets ont avorté faute de soutien de la part des juridictions les années passées.

#### Préconisations Uniopss/Citoyens & Justice :

- ▶ **Sortir du tout-judiciaire pour proposer des réponses alternatives à certaines transgressions.**
- ▶ **Créer des espaces de concertations multi-institutionnelles de premières orientations au plus près du terrain et des citoyens, coordonnés par les maires, sous réserve de la signature d'une charte nationale d'engagements garantissant le respect des libertés individuelles des citoyens.**
- ▶ **Favoriser les mesures de prévention secondaire au sein des collectivités (rappel à l'ordre, contrat citoyen, stage parental, etc.) qui peuvent être développées avec l'aide des associations socio-judiciaires avant l'affaiblissement de la cellule familiale et l'intervention du département ou de la justice civile ou pénale.**

### 3) *La réponse à la première infraction commise par un mineur est-elle appréhendée de manière pertinente (par les forces de l'ordre – notamment lors de la garde à vue, par le juge, par les avocats...) en vue de prévenir la récidive ?*

Il faut rappeler que la justice des mineurs est, et doit rester, une justice spécialisée. En ce sens, il est nécessaire que tous les professionnels intervenant aux côtés de mineurs en conflit avec la loi soient spécialement formés à la justice des mineurs et plus largement aux droits de l'enfant. Ce qui n'est actuellement pas le cas. Le recueil de la parole d'un enfant, qu'il soit coupable ou victime présumée, nécessite des compétences particulières.

Il faut souligner la pratique, pas suffisamment répandue, de certains assistants sociaux en commissariat qui se préoccupent non seulement des victimes mais aussi des jeunes interpellés pour la première fois. Ils permettent de s'assurer, notamment en cas de classement sans suite, que l'acte commis par le jeune ne soit pas le révélateur de difficultés personnelle, familiale ou sociale importantes.

Même chose, lorsque l'affaire est renvoyée devant le Procureur. Aujourd'hui, les Mesures alternatives aux poursuites (MAP) qui concernent environ 80 000 adolescents par an sont, dans leur grande majorité, réalisées par des délégués du procureur, personnes physiques non spécialisées et sans

formation (voir à ce sujet, la circulaire du 13 décembre 2016 de politique pénale de justice des mineurs qui enjoint leur formation).

Il faut donc défendre le recours aux délégués du procureur personne morale (association socio-judiciaire) permettant l'intervention de professionnels formés et compétents tant sur les questions juridiques relatives à la justice des enfants et des adolescents que sur le volet éducatif. Ces associations peuvent par ailleurs orienter le jeune vers des structures spécialisées en fonction des problématiques repérées mais encore faut-il leur garantir un temps d'évaluation préalable avec les jeunes pour mener à bien cette expertise. Ces enquêtes rapides préalables, la loi les autorise pour les MAP et les rend obligatoires pour les compositions pénales mineurs (articles 12 et 7-2 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante). Dans les faits, elles sont rarement réalisées alors même qu'elles sont le premier acte d'une première réponse pénale de qualité.

Une association adhérente de Citoyens et Justice propose depuis 10 ans des enquêtes préalables à la réalisation de toutes les MAP en lien avec le parquet nantais avec d'excellents retours de la part des magistrats. Il faut en effet saluer une mesure qui permet :

- ✓ Une aide à la décision permettant d'adapter la réponse pénale à la situation des jeunes.
- ✓ Un meilleur accès au droit des usagers à qui les professionnels prennent le temps d'expliquer la procédure.
- ✓ La réalisation de rappel à la loi circonstancié en fonction de la personnalité du jeune mis en cause.

Aujourd'hui, le rappel à la loi représente 60 % des mesures alternatives aux poursuites. Il est fortement remis en question par les études et critiqué par les magistrats eux-mêmes. À cet égard, l'étude de Virginie Gautron, maitresse de conférence pénaliste à l'université de Nantes sur « *l'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française* » met en parallèle le fort taux de réponse pénale (+ de 90 %) avec la faiblesse qualitative des réponses apportées, notamment au regard du nombre important de rappels à la loi sans volet éducatif mis en œuvre.

Ce recours massif à des rappels à la loi simple et rapide est également fonction des budgets déployés. Les associations sont prêtes à réaliser davantage de mesures de réparation pénale (seulement 13 % des mesures alternatives aux poursuites), de stage de citoyenneté et de formation civique (autres mesures à fort contenu éducatif dont les chiffres trop faibles n'apparaissent pas dans les statistiques des chiffres clés de la Justice) mais les crédits ne suivent pas. Certains magistrats nous ont indiqué se restreindre dans leur prescription faute de moyen. Certaines associations se voient contraintes de renvoyer des mesures vers le secteur public qui les met en attente ou reçoivent l'ordre de les comptabiliser sur l'exercice suivant accentuant ainsi la problématique d'une offre non adaptée aux besoins des territoires. D'autres associations n'ont d'autres choix que de les mettre en œuvre l'année d'après, soit trop tardivement vis-à-vis de la date de commission de l'infraction ce qui en réduit l'impact.

#### **Préconisations Uniopss/Citoyens & Justice :**

- ▶ **Développer les formations pluridisciplinaires relatives aux droits de l'enfant, à la protection de l'enfance et à la justice des mineurs pour tous les professionnels en contact avec l'enfant en conflit avec la loi (des forces de l'ordre aux avocats et magistrats).**
- ▶ **Développer le recours aux assistants sociaux en commissariat pour les primo-interpellés.**
- ▶ **Confier les mesures alternatives aux poursuites au secteur associatif socio-judiciaire.**
- ▶ **Rendre obligatoire les enquêtes sociales rapides avant toute mesure alternative aux poursuites mineurs.**
- ▶ **Encourager le recours à la réparation pénale, stage de citoyenneté, stage de formation civique afin d'adapter la réponse pénale à la problématique du jeune.**
- ▶ **Créer des référentiels communs secteur public/secteur associatif sur les MAP.**

#### 4) *À vos yeux, la coopération entre les services départementaux et la protection judiciaire de la jeunesse est-elle efficace ?*

La collaboration a été renforcée par la loi du 14 mars 2016 et la circulaire du 19 avril 2017 relative à la protection judiciaire de la jeunesse. Cependant, elle demeure variable selon les départements et pourrait être encore perfectionnée par plus de transversalité et de décloisonnement.

Il faut rappeler ici les conséquences de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) mais aussi de l'arrêt brutal des protections judiciaires jeunes majeurs sans oublier le désinvestissement de la PJJ relatif au secteur associatif conjoint, qui ont fortement pesé sur les relations de la PJJ avec les départements.

La RGPP a eu pour conséquence de transférer une part non négligeable du travail d'étude et d'analyse relatif au Secteur associatif habilité (SAH) de la PJJ vers les départements sans les ETP associés.

L'arrêt brutal du financement des jeunes majeurs judiciaires a libéré plus de 900 000 journées dans les établissements, que le département a dû d'une manière ou d'une autre récupérer en 5 ans sans transfert de moyens.

Le scénario est le même concernant la baisse des placements au pénal dans les établissements habilités conjointement par la PJJ et les conseils départementaux. Ce placement a baissé de l'ordre de 39 % entre 2010 et 2018. C'est à nouveau les départements qui ont récupéré les 120 000 journées non financées encore une fois sans transfert de moyen.

Aussi, on peut comprendre que la collaboration entre les conseils départementaux et la PJJ s'en soit trouvée dégradée.

Ce recul dans le partenariat est d'ailleurs lisible dans les deux dernières circulaires relatives à la protection de l'enfance dans l'institution judiciaire de 2010 et 2017.

Ainsi « *la PJJ devient un acteur incontournable des échanges avec les départements* » en 2017 alors qu'en 2010 la précédente circulaire, indiquait que l'« *intervention éducative judiciaire, pénale comme civile poursuit les mêmes finalités de protection d'éducation et d'insertion que les actions de protection administrative des services des secteurs publics et associatifs de la PJJ comme ceux des conseils généraux. Ils interviennent aux bénéfices des mêmes populations, inscrites dans des périodes et des cadres différents* ».

#### **Préconisations Uniopss/Citoyens & Justice :**

- ▶ **Réaffirmer que la protection de l'enfance concerne l'enfance en danger et/ou délinquante.**
- ▶ **Le schéma départemental doit être co-construit à 50/50 par les conseils départementaux et la Direction territoriale de la PJJ (DT PJJ) du ressort concerné en lien avec le SAH.**

#### 5) *Quelles autres mesures de prévention recommanderiez-vous ?*

La délinquance étant multifactorielle, sa prévention appelle des pouvoirs publics une politique interministérielle, globale et ambitieuse.

Le soutien à la parentalité est un outil à disposition des pouvoirs publics en matière de prévention de la délinquance au regard du profil de nombreux enfants en conflit avec la loi. La stratégie nationale de soutien à la parentalité est, en ce sens, une bonne chose.

La COG Cnaf-État 2018-2020 ne paraît cependant pas pouvoir répondre aux objectifs ambitieux fixés par cette stratégie. Le financement de 500 nouveaux Lieux d'accueil enfants parents (LAEP) est une bonne nouvelle. Cependant, ces lieux sont ouverts aux enfants de moins de 6 ans et ne présente pas des réponses pour des parents d'adolescent. C'est pourquoi, le développement des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement (REAAP) doit être fortement soutenu. L'augmentation de seulement

2 % du Fonds national d'action sociale (FNAS) risque d'être insuffisante pour soutenir largement ces projets.

Enfin, l'aide à domicile, notamment à travers l'action des Techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF), est un outil important en matière de soutien à la parentalité. Leur action au sein même des familles permet de prévenir des ruptures ou des dysfonctionnements. Même si un maintien des crédits a finalement été accordé lors des discussions de la COG État-Cnaf 2018-2020, ce secteur est confronté à une fragilité économique à laquelle il faudrait rapidement remédier.

Le soutien à la parentalité doit également être renforcé dans le volet judiciaire. Les stages de responsabilité pénale doivent être encouragés dans les juridictions en ce qu'ils peuvent être des lieux de prise de conscience puis d'orientation vers les structures administratives de droit commun. Ils doivent être aussi favorisés en dehors d'un mandat pénal et pourraient être proposés utilement aux parents d'enfants suivis en AEMO, en MJIE, en CER, en CEF, etc.

En effet, les parents que les associations rencontrent sont souvent demandeurs de davantage de soutien. Nombreux sont ceux qui se sentent réhabilités dans leur compétence parentale grâce notamment à la mesure de réparation pénale, d'autres souhaiteraient un accompagnement plus important.

Un service de réparation pénale propose à cet égard une rencontre collective des parents sans leurs enfants avec le chef de service, le psychologue et un éducateur afin d'expliquer la mesure et d'échanger sur leurs difficultés. Un autre service exige la présence des parents à chaque entretien. Une association organise également des rencontres entre les enfants et leur parent incarcéré. Entre 70 000 et 140 000 seraient concernés selon un rapport de 2013 du Défenseur des droits. Ces initiatives se construisent sur des temps longs d'accompagnement.

Aussi, les réponses existent mais elles restent encore trop confidentielles faute de moyens.

#### **Préconisations Uniopss/Citoyens & Justice :**

- ▶ **Développer le soutien à la parentalité (notamment au travers des REAAP et de l'aide à domicile) en garantissant aux structures les moyens de leur action.**
- ▶ **Développer les stages de responsabilité parentale (pénal et droit commun).**
- ▶ **Développer le soutien à la parentalité des personnes incarcérées, que les personnes incarcérées soient les parents ou les enfants.**

#### **6) Quelles autres mesures de prévention recommanderiez-vous ?**

La prévention spécialisée est un autre instrument à disposition des pouvoirs publics qui permet aux professionnels d'aller à la rencontre des jeunes, de prévenir les situations de rupture et d'aider à l'insertion ou la réinsertion (isolement social, décrochage scolaire, errance...). Cependant, celui-ci connaît des difficultés du fait d'un manque de moyens. En effet, depuis une quinzaine d'années, de nombreuses villes et départements diminuent largement les financements dédiés à la prévention spécialisée mettant à mal la pérennité du secteur.

En outre, les acteurs institutionnels ou politiques ont tendance à réorienter l'action de la prévention spécialisée vers une pratique qui relèverait presque exclusivement de la lutte contre la radicalisation.

D'autres mesures ou pratiques seraient également à encourager comme la réparation pénale, les placements éducatifs dans des hébergements diversifiés qui ont l'avantage de ne pas stigmatiser les adolescents placés au pénal puisqu'ils accueillent également des jeunes au civil (maison d'enfants, foyers jeunes travailleurs, familles d'accueil, lieux de vie et d'accueil, centres de jour, centres de formation, accompagnement en milieu naturel). L'introduction de la justice restaurative est aussi à encourager car elle a impact très intéressant sur la désistance et donc sur la récidive.

Cependant, plus qu'une mesure ou qu'un dispositif, c'est bien la palette et la richesse des offres éducatives en présence, la gradation des réponses pénales et la qualité des partenariats PJJ/SAH/conseils départementaux / institution de droit commun qui pourront apporter demain une réponse individualisée et adaptée à la problématique du jeune à l'instant T.

Aujourd'hui, les dispositifs diversifiés existent mais sont de moins en moins utilisés par la justice pénale des enfants et des adolescents. En effet, les financements sont accaparés par les CEF qui représentent aujourd'hui 70 millions d'euros et demain 110 millions sur les 229 000 euros de budget SAH. En comparaison, l'hébergement diversifié dit conjoint et accueillant les jeunes aussi bien au civil qu'au pénal représente aujourd'hui, après une baisse de 39 % de son activité en 8 ans seulement, 17,9 millions d'euros. Il n'y a aucun financement budgété pour les jeunes majeurs judiciaires, aucun financement non plus pour les mesures alternatives aux poursuites hors réparation pénale dont l'activité par ailleurs a baissé de 34 % depuis 2009 s'agissant du SAH.

Ainsi, le dispositif s'étirole en même temps qu'augmentent les budgets alloués au CEF avec des conséquences néfastes pour les jeunes auxquels on trouve de moins en moins de réponses adaptées.

#### Préconisations Uniopss/C&J:

- ▶ **Revaloriser la prévention spécialisée comme un champ du travail social au service de l'insertion des jeunes et lui redonner les moyens de son action.**
- ▶ **Encourager l'hébergement diversifié conjoint.**
- ▶ **Encourager le recours à des mesures diversifiées de milieu ouvert (réparation pénale, stage de citoyenneté, de formation civique, travaux non rémunérés, rappel à la loi circonstancié).**
- ▶ **Encourager la justice restaurative, facteur de résilience.**

## Procédure

### 7) *L'ordonnance du 2 février 1945 prévoit un large éventail de mesures et de sanctions pouvant se cumuler. Selon vous, quelles sont les évolutions nécessaires à l'ordonnance du 2 février 1945 quant à la nature et au nombre des instruments mis à la disposition du juge ?*

L'ordonnance du 2 février 1945 a déjà été réformée 37 fois. 37 réformes qui ont fixé une kyrielle de mesures, de procédures, oscillant entre individualisation de la réponse pénale, prise en compte de la personnalité du mineur et sanction rapide sur le modèle punitif des majeurs. L'ordonnance de 45 est devenue un millefeuille indigeste qu'il convient non de faire évoluer une nouvelle fois mais de réformer en profondeur pour une clarification des textes, tant pour les législateurs que pour les magistrats et pour les jeunes pris en charge.

À cet égard, le rapport réalisé en 2008 par l'inspection de la PJJ « *Les aspects de l'ordonnance de 1945 vu par 331 mineurs* », prouve à quel point les jeunes sont perdus par les nombreuses dénominations obsolètes présentes dans les textes. La liberté surveillée est comprise comme une mesure policière, l'admonestation renvoie pour certains à la notion de remboursement monétaire proche phonétiquement.

En outre, les magistrats eux-mêmes n'utilisent pas les nouvelles réformes votées. La césure du procès pénale permise dans les textes depuis 2011 et favorisée à nouveau en 2016 n'est toujours pas usitée. Il faut dire que cette possibilité s'ajoute aux autres audiences déjà nombreuses, le juge pouvant recevoir le jeune autant de fois que nécessaire en audience de cabinet. Par ailleurs, les législateurs eux-mêmes semblent parfois incohérents. En effet, alors que la loi de 2014 a écarté les mineurs de la contrainte pénale jugeant dans l'étude d'impact, qu'elle viendrait complexifier davantage l'ordonnance de 45 sans ajout éducatif, le projet de loi pour la programmation souhaite proposer aux

jeunes le sursis probatoire qui n'est autre que la fusion du Sursis avec mise à l'épreuve (SME) et de la contrainte pénale, démultipliant les mêmes mesures éducatives sous différentes procédures.

Il est donc grand temps de réformer en profondeur l'ordonnance du 2 février 1945. La Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et la PJJ ont d'ailleurs un projet de réforme complet prêt à être retravaillé et qui a le mérite :

- ✓ De simplifier l'ordonnance et la procédure pénale en créant un texte unique pour les mineurs.
- ✓ De simplifier les mesures sans pour autant renoncer à un accompagnement éducatif personnalisé en alternative, en pré et en post-sentenciel.
- ✓ De proposer dans un système simplifié la césure pénale sans qu'elle soit automatique.

Il faudrait même aller plus loin et proposer un Code de l'Action Sociale et de de la Justice Civile et Pénale des enfants et des adolescents permettant de revendiquer une politique décloisonnée, concertée, interdépendante et cohérente, résolument tournée vers la prise en charge du jeune tout au long de son parcours jusqu'à son insertion effective dans le droit commun.

#### **Préconisation Uniopss/Citoyens & Justice :**

- ▶ **Créer un Code de l'Action Sociale et de la Justice Civile et Pénale des enfants et des adolescents.**

### **8) Selon vous, la procédure actuelle de l'enquête de personnalité permet-elle au juge de prendre la meilleure décision ?**

Comme indiqué précédemment, il est important d'évaluer la personnalité du jeune tout au long de son parcours pénal et ce dès la première infraction par la réalisation d'enquêtes sociales renforcées de qualité pouvant être mises en œuvre par le SAH.

Les enquêtes de personnalité plus approfondie d'une durée de 5 mois doivent être réservées aux cas les plus complexes.

Il est à l'heure actuelle difficile de répondre à la question de l'efficacité des enquêtes de personnalité mineurs appelées MJIE car elles viennent de faire l'objet de modifications importantes tant sur les différents temps de professionnels dédiés que sur leur mode de tarification. Le travail des professionnels est donc en train d'être réorganisé.

Par ailleurs, une enquête de l'Inspection des services de la justice est actuellement en cours et interroge quant à son calendrier. En effet, il semble difficile de réaliser une enquête sur une mesure en plein bouleversement.

#### **Préconisation Uniopss/Citoyens & Justice :**

- ▶ **Rendre obligatoire les enquêtes sociales renforcées avant toute mesure alternative aux poursuites.**

### **9) L'effectivité des décisions de justice concernant des mineurs est-elle satisfaisante ?**

L'effectivité des décisions judiciaires dépend des territoires. Les remontées de terrain sont très disparates à ce sujet. Certaines associations relatent leur difficulté à revenir sur des faits vieux parfois d'un an ou deux avec des adolescents qui n'ont plus rien à voir avec le jeune qu'ils étaient alors.

La mesure perd de son sens pour l'auteur mais également pour la victime. À l'inverse, certains territoires se félicitent de la réactivité du Tribunal de grande instance (TGI), permettant un travail de qualité, respectant une temporalité efficiente en termes de prise de conscience.

Par ailleurs, l'effectivité est aussi fonction de l'individualisation de la réponse pénale apportée. Dans de trop nombreux territoires, les magistrats hésitent à prononcer des réparations pénales, des stages de citoyenneté ou autres, des travaux non rémunérés faute de financement ou de mesure en attente.

**Préconisation Uniopss/Citoyens & Justice :**

- ▶ **Penser et financer les dispositifs en fonction des besoins des territoires.**

**10) Que pensez-vous du mécanisme de césure du procès pénal et de sa possible généralisation ?**

Le temps de césure peut utilement être consacré à la réalisation de mesures éducatives qui permettront au juge de se prononcer sur une peine en fonction non seulement des faits et de la personnalité du jeune mais aussi vis-à-vis de son évolution durant la prise en charge.

Cependant, la généralisation de la césure n'est possible que si l'ordonnance est profondément remaniée et pensée autour de la mise en place de cette césure en prenant soin de ne pas la rendre automatique afin d'envisager toutes les possibilités.

**Préconisation Uniopss/Citoyens & Justice :**

- ▶ **Penser la césure pénale au sein d'un Code de la Justice Pénale des enfants et des adolescents refondé.**

**11) La procédure pénale et le prononcé des sanctions et des mesures font-ils l'objet d'une pédagogie suffisante ?**

- **Auprès du mineur concerné ?**

L'enchevêtrement des procédures, le manque de lisibilité peut compliquer l'accompagnement et donc la pédagogie.

De nombreux jeunes arrivent dans les services avec une idée erronée de la mesure prononcée. C'est notamment le cas des mesures de réparation pénale que de nombreux jeunes confondent avec un travail d'intérêt général (TIG) ou une activité d'une à deux journées auprès d'un organisme caritatif. Pourtant, la mesure de réparation pénale est beaucoup plus que cela. Elle est 4 mois durant, la rencontre d'un jeune avec un éducateur permettant, à partir de l'acte commis, de s'interroger, et de travailler sur la problématique alors mise à jour. Le but de cette mesure, à la frontière de l'éducatif, du restauratif et du rétributif est bien la prise de conscience des conséquences de son acte sur lui-même, sur son entourage mais aussi sur la victime. L'activité est souvent l'occasion de retravailler l'estime et la confiance en soi et en la société. L'activité n'est donc qu'un outil au sein d'une prise en charge beaucoup plus complète.

- **Auprès de ses proches ?**

Les réactions sont les mêmes pour les proches. Les éducateurs prennent le temps de tout réexpliquer.

**Prise en charge**

**12) La prise en charge des mineurs faisant l'objet d'une sanction pénale permet-elle aujourd'hui au mineur de suivre un parcours tout au long de sa sanction ?**

La notion de « parcours » est essentielle. Cependant, le parcours d'un jeune en conflit avec la loi est souvent trop haché (enchevêtrement de dispositifs, multiplicité et *turn-over* des interlocuteurs, longs

délais d'application des décisions). Il est impératif que toutes les décisions s'inscrivent dans un projet global pour l'enfant, et dans la durée.

Les jeunes, et leurs familles, ont besoin de trouver du sens et de la cohérence dans les décisions qui les concernent. Cela suppose des moyens suffisants pour que les équipes éducatives puissent travailler de façon stable et pérenne.

Une attention doit être portée aux futurs jeunes majeurs pour que leur accompagnement ne s'interrompe pas du jour au lendemain, et ce, qu'ils soient pris en charge durant leur minorité par le département (civil/administratif) ou par la PJJ (pénal). À cet égard, s'il est vrai que le judiciaire doit rester subsidiaire vis-à-vis de l'administratif que le jeune soit mineur ou majeur, il demeure néanmoins nécessaire dans certains cas. Les jeunes ayant un parcours au pénal ont encore besoin de la figure du juge des enfants au-delà de leur majorité. En effet, la protection jeune majeur judiciaire permet de sauvegarder ce lien et d'accompagner le jeune vers des prises en charge dégressives, pénales, civiles, administratives puis de droit commun permettant son insertion effective dans la société.

#### **Préconisations Uniopss/Citoyens & Justice :**

- ▶ **Sanctuariser les budgets dédiés à la jeunesse.**
- ▶ **Encourager les protections jeunes majeurs judiciaires pour les jeunes le nécessitant, notamment les jeunes pris en charge au pénal durant leur minorité.**

### **13) Quelles sont les principales difficultés rencontrées par les établissements dans leurs missions :**

#### ***De prévention de la délinquance ?***

La baisse de la complémentarité entre les services public et associatif est la principale difficulté rencontrée par les services.

L'exemple de la réparation pénale est symptomatique de cette difficulté. Les services ont vu leur effectif réduire depuis 10 ans au profit du secteur public et certains d'entre eux sont aujourd'hui composés de moins de 2 ETP, rendant le travail moins créatif, moins collaboratif. Citoyens et Justice, en proposant aux différents services de se réunir tous les trimestres, leur permet de rester réactifs et d'échanger sur leur pratique. Néanmoins, l'apport du secteur associatif doit être sauvegardé. En effet, un jeune suivi au long cours par le secteur public de la PJJ aurait tout intérêt à être suivi par le secteur associatif dans le cadre de sa mesure de réparation pénale permettant à l'éducateur de travailler avec le jeune sur les conséquences de son acte dans un temps court et condensé. La réparation pénale est une prise en charge à part entière qui ne peut se fondre dans un autre accompagnement à moins de perdre en substance.

#### ***De réinsertion des mineurs ?***

L'absence de complémentarité est la problématique la plus importante. La baisse des journées d'hébergement diversifié concerne également le volet insertion et le financement de centre de formation pour les jeunes au pénal.

De même, la mesure de travaux non rémunérés pourtant réclamée par les magistrats du Parquet dans de nombreuses juridictions et qui pourrait être intéressante à condition de comporter un volet insertion et un volet éducatif, n'est pas suffisamment investie (pas de référentiel, pas de financement).

En outre, la future mesure d'accueil de jour proposée dans le projet de programmation pour la justice concerne presque exclusivement le secteur public. Sur les 18 expérimentations, seules 2 seront dédiées au SAH, là où il aurait été préférable de construire des réponses complémentaires sur un même territoire réunissant des établissements d'accueil de jour associatif, des unités éducatives

d'activité de jour du secteur public et des Espaces dynamiques d'insertion (EDI) permettant ainsi d'adapter la réponse au plus près des besoins du jeune pris en charge.

**Préconisation Uniopss/Citoyens & Justice :**

- ▶ **Construire une complémentarité Service public/SAH positive centrée sur les différents savoir-faire pour proposer au jeune une réponse concertée en fonction de ses besoins.**

**14) La formation des intervenants auprès des mineurs vous semble-t-elle adaptée ?**

Cette formation, tant initiale que continue, doit encore être améliorée. La réforme des diplômes et formation du travail social est un premier pas en ce sens. Pour garantir la transversalité et le décloisonnement, il est nécessaire d'avoir davantage de formation commune entre les différents professionnels.

La formation à la prise d'emploi n'est à ce jour pas obligatoire. Beaucoup de professionnels se forment au jour le jour auprès de leurs collègues. Pourtant, exercer des mesures d'investigation, des mesures d'accompagnement en milieu ouvert ou des réparations pénales ne demande pas les mêmes compétences. Nous avons la même problématique dans les hébergements. Si les passerelles entre les différents services de protection de l'enfance en danger et/ou délinquante sont une richesse, il convient de rendre obligatoire une formation d'adaptation à l'emploi pour tous les CDI ou les CDD de plus de 6 mois. Les budgets octroyés par l'État devraient prévoir le financement de ces formations en supplément des plans de formation internes financés par la formation professionnelle.

La prise en compte des stagiaires doit être autorisée dans les budgets avec un financement pérenne permettant aux associations de former les professionnels de demain. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

**Préconisations Uniopss/Citoyens & Justice :**

- ▶ **Prévoir un budget pérenne pour la prise en charge de la formation à l'adaptabilité à l'emploi.**
- ▶ **Prévoir un budget pérenne pour l'accueil des stagiaires (éducateurs, psychologues, cadres) du SAH.**

**15) La procédure d'habilitation du secteur associatif fonctionne-t-elle de manière satisfaisante ? Quels aménagements préconisez-vous ?**

La procédure d'habilitation justice est très compliquée tant pour les associations que pour l'État qui est en difficulté pour renouveler, comme l'exige le décret de 1988, les habilitations tous les 5 ans.

À cet égard, l'obligation de renouvellement est à la seule charge des associations qui, si elles oublient de transmettre leur demande de renouvellement 6 mois, jour pour jour, avant la date anniversaire des 5 ans, voient leur habilitation disparaître. À contrario, l'État peut ne pas répondre à la demande des associations sans aucune conséquence, laissant la structure dans le flou le plus total.

Par ailleurs, les documents demandés sont excessivement nombreux et redondants notamment avec l'appel à projet lors de la création de l'établissement.

Enfin, il est à noter qu'entre l'appel à projet de création, l'évaluation interne en continue, l'évaluation externe tous les 7 ans, les contrôles de fonctionnement et/ou thématique de la PJJ, sans oublier l'évaluation des conseils départementaux et les contrôles pour suspicion de dysfonctionnement, les établissements et services sont déjà constamment audités. À cela s'ajoute encore l'habilitation justice de la PJJ très lourde au niveau administratif.

Il est à noter que la PJJ a lancé un groupe de travail sur le sujet auquel les fédérations associatives ont participé dans la droite ligne des réflexions engagées sur la modernisation de l'État.

## Préconisation Uniopss/Citoyens & Justice:

- ▶ Simplifier la procédure d'habilitation justice.

## Réinsertion

### *16) Quels sont les dispositifs prévus pour organiser les relations entre les établissements, les mineurs qu'ils ont à leur charge et leurs familles ? Estimez-vous nécessaire de renforcer l'accompagnement des familles et par quels moyens ?*

Voir question n° 6 où le soutien à la parentalité est développé.

### *17) Quels sont les facteurs de réussite de la réinsertion des mineurs ayant fait l'objet d'une condamnation pénale ? Les instruments nécessaires existent-ils ?*

Voir les questions précédentes. Il faut aujourd'hui réinvestir le secteur associatif diversifié permettant l'accueil et l'accompagnement des jeunes quelle que soit leur problématique jusqu'à leur insertion effective dans le droit commun et ce jusqu'à 21 ans le cas échéant comme le prévoit les textes actuellement en vigueur.

#### **1) La préparation du passage à la majorité fait-elle l'objet d'une attention particulière de la part de vos associations ? Quelles sont les mesures qui pourraient permettre de le faciliter ?**

Le passage à la majorité est un enjeu de taille car c'est une période de vulnérabilité accrue pour les jeunes suivis en protection de l'enfance en danger et/ou délinquante.

Les associations accompagnent les jeunes au jour le jour parfois depuis plusieurs années, des jeunes présentant par définition des fragilités importantes. Dès lors, comment comprendre que l'État demande à ces jeunes d'être matures plus tôt que les autres ? En effet, pour des raisons budgétaires, les associations sont invitées à anticiper le plus tôt possible la sortie des futurs majeurs dès leurs 16 ou 17 ans. Ils doivent alors se projeter dans un ailleurs inconnu sans aide extérieure avec une date butoir anxiogène, que ce soit pour eux mais aussi pour les professionnels qui les accompagnent. Quel sens donné à sa mission d'accompagnement lorsque celle-ci s'arrête de façon nette et brutale sans égard à l'investissement, à l'empathie, aux liens créés ?

Par ailleurs, les récentes études font apparaître que 30 % des SDF nés en France sont d'anciens mineurs suivis par l'ASE. On ne peut se satisfaire de ce résultat que ce soit humainement et économiquement.

La même analyse peut être faite pour les jeunes pris en charge au pénal. L'accompagnement s'arrête net notamment s'agissant des mesures de placements. Seule la mesure post-sententielle de mise sous protection judiciaire permet un prolongement de l'accompagnement de placement au-delà de la majorité.

Mais combien de jeunes placés en CER, en CEF, voient leur placement s'arrêter net. Ces jeunes passent d'une prise en charge contraignante 24h/24 au désœuvrement parfois le plus total avec des conséquences néfastes sur de nouveaux passages à l'acte. Les études sur les sorties non accompagnées de ce type de placement font toutes le même constat. C'est d'ailleurs le sens d'une des dispositions du projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022 qui ouvre notamment au séquentiel la dernière phase du placement en CEF.

Cependant, ce n'est pas suffisant, il faut aller au-delà et rendre possible l'accompagnement judiciaire au civil des jeunes majeurs suivis au pénal durant leur minorité. Cet accompagnement est aujourd'hui possible juridiquement mais ne dispose d'aucun financement. Il serait intéressant de différencier les protections jeunes majeurs judiciaires, des contrats jeunes majeurs administratifs en s'appuyant sur le

fondement juridique et sur la notion de subsidiarité comme c'est le cas pour l'accompagnement des mineurs. Aussi, il faut réserver les protections jeunes majeurs judiciaires aux seuls jeunes ayant connu un parcours au pénal durant leur minorité.

Par ailleurs, il serait également nécessaire de redéfinir les âges des quartiers mineurs et des établissements pénitentiaires pour mineurs afin de permettre aux jeunes incarcérés pour des faits commis durant leur minorité de rester dans l'enceinte d'une prise en charge adaptée à leur problématique. Aujourd'hui, selon la PJJ, 20 % des mineurs incarcérés terminent leur peine dans les quartiers majeurs après leurs 18 ans soit un sur cinq. C'est un phénomène de grande ampleur.

#### Préconisations Uniopss/Citoyens & Justice :

- ▶ **Rendre obligatoire l'ASE jusqu'à 21 ans.**
- ▶ **Modifier le décret du 18 février 1975 en limitant le recours aux mesures de protection jeune majeur judiciaire civile aux seuls mineurs ayant connu un parcours pénal durant leur minorité.**
- ▶ **Redéfinir les âges des quartiers mineurs et des établissements pénitentiaires pour mineurs afin de permettre aux jeunes incarcérés pour des faits commis durant leur minorité de poursuivre leur prise en charge dans un établissement mineur.**

#### 2) **Quels autres éléments vous paraît-il utile de porter à la connaissance de la mission d'information concernant les enjeux et les réformes nécessaires en vue de prévenir la délinquance et la récidive des mineurs ?**

Les réponses à la délinquance des mineurs, et donc à sa prévention, ne se trouvent que dans une politique publique de l'Enfance, interministérielle globale et ambitieuse prenant en considération :

- ✓ La simplification des mesures et des procédures pénales.
- ✓ La gradation des réponses vis-à-vis des infractions (mairie, alternatives aux poursuites, poursuites).
- ✓ L'évaluation de la problématique du jeune tout au long de son parcours, dès la première infraction.
- ✓ La garantie d'une première réponse pénale de qualité.
- ✓ La mise en œuvre d'une complémentarité positive, pensée et articulée entre le secteur public et le secteur associatif.
- ✓ Le renforcement des mesures de milieu ouvert envers le jeune et envers sa famille (réparation pénale, stage de citoyenneté, stage de formation civique, soutien à la parentalité, accueil de jour, etc.).
- ✓ La diversification effective des mesures éducatives de placement en ordonnance de 45 (MECS, foyers, FJT, services appartements, lieux de vie et d'accueil, familles d'accueil etc.).
- ✓ Le renforcement politique du couple conseils départementaux/PJJ dans le pilotage de la protection de l'enfance en danger et /ou délinquante sur chaque territoire.
- ✓ L'accompagnement effectif des jeunes majeurs au sein des services de protection de l'enfance en danger / et ou délinquante.

C'est pourquoi nous demandons la création d'un Code de l'Action Sociale et de la Justice Civile et Pénale des enfants et des adolescents contenant tous les textes concernant l'enfance en danger et/ou délinquante et un Code de procédure pénale dédié.

Nous demandons que soit menée une réelle étude d'impact permettant de financer de façon éclairée le dispositif de protection de l'enfance en danger et ou délinquante en faisant les choix qui s'imposent notamment vis-à-vis de la construction des 20 CEF supplémentaires dont le besoin n'a pas été évalué alors même que le coût supplémentaire (40 millions supplémentaires par an) viendra de nouveau obérer toute chance de réforme efficiente.

### Récapitulatif des préconisations Uniopss/Citoyens & Justice :

1. Réaffirmer une protection de l'enfance englobant les problématiques de l'enfance délinquante.
2. Supprimer la « justice des mineurs » au profit d'une « justice des enfants et des adolescents » incluant le civil et le pénal.
3. Développer des actions de prévention secondaire dès perception des facteurs de fragilité en prenant soin de ne pas créer un discours stigmatisant.
4. Sortir du tout-judiciaire pour proposer des réponses alternatives à certaines transgressions.
5. Créer des espaces de concertations multi-institutionnelles de premières orientations au plus près du terrain et des citoyens, coordonnés par les maires, sous réserve de la signature d'une charte nationale d'engagements garantissant le respect des libertés individuelles des citoyens.
6. Favoriser les mesures de prévention secondaire au sein des collectivités (rappel à l'ordre, contrat citoyen, stage parental, etc.) qui peuvent être développées avec l'aide des associations socio-judiciaires avant affaiblissement de la cellule familiale et l'intervention du département ou de la justice civile ou pénale.
7. Développer les formations pluridisciplinaires relatives aux droits de l'enfant, à la protection de l'enfance et à la justice des mineurs pour tous les professionnels en contact avec l'enfant en conflit avec la loi (des forces de l'ordre aux avocats et magistrats).
8. Développer le recours aux assistants sociaux en commissariat pour les primo-interpellés.
9. Confier les mesures alternatives aux poursuites au secteur associatif socio-judiciaire.
10. Rendre obligatoire les enquêtes sociales rapides avant toute mesure alternative aux poursuites mineurs.
11. Encourager le recours à la réparation pénale, stage de citoyenneté, stage de formation civique afin d'adapter la réponse pénale à la problématique du jeune.
12. Créer des référentiels communs secteur public/secteur associatif sur les mesures alternatives aux poursuites.
13. Réaffirmer que la protection de l'enfance concerne l'enfance en danger et/ou délinquante.
14. Le schéma départemental doit être co-construit à 50/50 par les conseils départementaux et la DT PJJ du ressort concerné en lien avec le SAH.
15. Revaloriser la prévention spécialisée comme un champ du travail social au service de l'insertion des jeunes et lui redonner les moyens de son action.
16. Encourager l'hébergement diversifié conjoint.
17. Encourager le recours à des mesures diversifiées de milieu ouvert (réparation pénale, stage de citoyenneté, de formation civique, travaux non rémunérés, rappel à la loi circonstancié).
18. Encourager la justice restaurative.
19. Créer un Code de l'Action Sociale et de la Justice Civile et Pénale des enfants et des adolescents.
20. Rendre obligatoire les enquêtes sociales renforcées avant toute mesure alternative aux poursuites.
21. Penser et financer les dispositifs en fonction des besoins des territoires.

22. Penser la césure pénale au sein d'un Code de la Justice Pénale des enfants et des adolescents refondé.
  23. Sanctuariser les budgets dédiés à la jeunesse.
  24. Encourager les protections jeunes majeurs judiciaires pour les jeunes le nécessitant, notamment les jeunes pris en charge au pénal durant leur minorité.
  25. Prévoir un budget pérenne pour la prise en charge de la formation à l'adaptabilité à l'emploi.
  26. Prévoir un budget pérenne pour l'accueil des stagiaires (éducateurs, psychologues, cadres) du SAH.
  27. Simplifier la procédure d'habilitation justice.
  28. Rendre obligatoire l'ASE jusqu'à 21 ans.
  29. Modifier le décret du 18 février 1975 en limitant le recours aux mesures de protection jeune majeur judiciaire civile aux seuls mineurs ayant connu un parcours pénal durant leur minorité.
  30. Redéfinir les âges des quartiers mineurs et des établissements pénitentiaires pour mineurs afin de permettre aux jeunes incarcérés pour des faits commis durant leur minorité de poursuivre leur prise en charge dans un établissement mineur.
-