

Observations de la fédération Citoyens & Justice relatives au projet de circulaire présentant les dispositions relatives à la justice pénale des mineurs de la loi de programmation 2018- 2022 et de réforme pour la justice en attente de promulgation suite à la saisine du Conseil Constitutionnel

La fédération Citoyens et Justice vous remercie de solliciter son expertise au sujet du projet de circulaire relative aux dispositifs et nouvelles modalités inscrits dans le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice concernant les enfants et les adolescents.

La circulaire reprend et explicite le projet de loi de manière claire et pédagogique permettant aux professionnels de terrain de s'approprier ces nouvelles dispositions ; des dispositions que nous avons saluées pour nombre d'entre elles au cours de nos différentes auditions auprès des parlementaires mais également dans notre note de positionnement relative au projet de loi. Nous avons, à cet égard, porté des amendements afin de demander des améliorations et des précisions dont certaines ont été satisfaites en séance publique.

Sachez que nous avons également pointé l'insuffisance voire l'absence de moyens dédiés à ces nouveaux dispositifs interrogeant leur mise en application effective.

S'agissant du projet de circulaire proprement dit, il nous apparaît essentiel d'ajouter un paragraphe sur la disparition du SME et son remplacement par le sursis probatoire. Même si ce changement n'entrera en vigueur qu'un an après la promulgation de la loi, il paraît nécessaire que la circulaire fasse état de ce changement important dans la justice des enfants et des adolescents. Les placements en CEF, les placements à domicile au pénal ainsi que les mesures éducatives d'accueil de jour sont impactés par cette modification de la loi.

Concernant les centres éducatifs fermés et la préparation de l'accueil temporaire dans le cadre de la prévention de crise, nous préconisons de détailler davantage la procédure envisagée et d'anticiper son éventuel recours au sein même de l'ordonnance de placement.

Par ailleurs, s'agissant de la mesure éducative d'accueil de jour, nous sommes ravis de constater la nette ouverture au secteur associatif habilité ; une ouverture plus large que celle initialement prévue puisque la limitation à 2 projets SAH au maximum a été retirée. Les DIR vont donc pouvoir proposer et construire des projets mêlant nos deux secteurs et offrir aux jeunes une prise en charge multicarte au plus près de leurs besoins. C'est ce que nous demandions depuis l'annonce de la création de cette mesure en février 2018 par Madame Madeleine Mathieu.

En effet, Citoyens et Justice croit en cette mesure porteuse de complémentarité. Nous nous sommes investis sur cette question et avons proposé aux parlementaires, avec succès un amendement visant à renouveler la mesure éducative d'accueil de jour pour les plus 18 ans

dans les mêmes conditions que pour les mineurs permettant à la mesure de produire ses effets. Cet amendement a été repris par la Commission durant les débats publics. Le rapporteur de la loi, le Député, Monsieur Didier Paris, l'a présenté comme « *un apport très intéressant au dispositif* » avant qu'il ne soit adopté par l'Assemblée Nationale.

En outre, il nous semble que la MEAJ pourrait également être proposée aux jeunes en sortie de placement en s'appuyant sur l'article 20-10 de l'ordonnance du 2 février 1945. Il serait également opportun de permettre à des associations dont les services d'insertion ou d'activité de jour qui ne sont ni autorisés au titre de l'article L 313-1 du Code de l'Action Sociale et des familles, ni habilités justice, de pouvoir exécuter des MEAJ comme la circulaire de la DPJJ du 18 février 2008 le permet s'agissant de l'activité de jour.

Enfin, concernant le droit de visite et d'hébergement des parents, il nous paraît primordial de créer une véritable mesure de placement à domicile au pénal. Dans le dispositif présenté dans la circulaire, l'accompagnement éducatif renforcé au sein du domicile n'est pas explicité et le recours au secteur associatif n'est pas évoqué. Le gouvernement a pourtant confirmé par deux fois au cours des débats le caractère déjà « *satisfait* » puis « *superfétatoire* » de l'amendement proposé par C&J qui souhaitait fixer dans la loi l'accompagnement éducatif renforcé inhérent à ce type de placement et confirmer la possibilité pour le SAH de le mettre en œuvre.

LA DISPARITION DU SME

Ajouter un paragraphe sur la disparition programmée du Sursis Mise à l'Epreuve et Sursis TIG au profit du sursis probatoire

Le projet de loi de programmation pour la justice supprime le sursis mise à l'épreuve et le sursis TIG avec prise d'effet un an après la promulgation de la loi.

Aussi, il nous paraît important que cette modification juridique soit d'une part explicitée dans la note et d'autre part que le vocabulaire employé soit corrigé ou précisé tout au long du texte. En effet, à plusieurs endroits, la note fait référence au SME sans indiquer sa prochaine disparition, ni citer le sursis probatoire.

Par ailleurs, il semble opportun d'expliciter cette nouvelle mesure et son impact sur le parcours du jeune.

Pour votre information, sachez que Citoyens et Justice avait demandé le maintien du Sursis Mise à l'Epreuve pour les mineurs dans sa note de positionnement relatif au projet de loi, rappelant qu'en 2014 la contrainte pénale avait été sciemment exclue par le législateur pour les adolescents. Il s'agissait alors de ne pas complexifier davantage leur suivi en milieu ouvert « *déjà suffisamment diversifié* » selon l'étude d'impact relative à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines.

Quatre ans plus tard, cette question a été totalement éludée lors des débats sur le projet de loi de programmation pour la justice. L'impact de la création du sursis probatoire sur la justice des enfants et des adolescents n'a même jamais été évoqué.

Il en résulte un sursis probatoire, à mi-chemin entre le SME et la contrainte pénale venant ajouter des accompagnements éducatifs probatoires à d'autres mesures éducatives d'accompagnement qu'il convient ici d'explicitier.

A cet égard, nous espérons que cet empilement de mesures pénales pour les adolescents sera simplifié lors de la refonte de l'ordonnance du 2 février 1945, qui pour sa part entrera en vigueur un an et demi après la promulgation de la loi de programmation pour la justice, selon le calendrier annoncé par la garde des Sceaux.

Préconisations C&J :

- ✓ Indiquer la disparition prochaine du SME et du Sursis TIG,
- ✓ Expliciter la nouvelle peine d'emprisonnement assortie d'un sursis probatoire qui rentrera en vigueur dans un an,
- ✓ Expliciter l'impact de cette nouvelle peine sur le parcours du jeune,
- ✓ Remplacer le sursis mis à l'épreuve par le sursis probatoire dans toute la circulaire.

L'ACCUEIL SEQUENTIEL EN CEF

Prévoir une procédure spécifique pour l'accueil temporaire des jeunes placés en CEF dans le cadre de prévention de crise.

Si le projet de circulaire détaille de façon exhaustive la procédure de placement temporaire d'un jeune dans un établissement LAT (lieu d'accueil temporaire) en fin de prise en charge, la procédure relative au placement temporaire pour prévention de crise nécessite à notre sens des précisions.

Par ailleurs, le LAT peut être fixé dès l'ordonnance initiale de placement ce qui nous paraît contraire à l'individualisation de la prise en charge.

Pour les fins de placement, il semble plus judicieux d'attendre plusieurs semaines voire quelques mois avant que de décider du lieu d'accueil temporaire qui doit être fonction du projet de sortie et de l'évolution du jeune en cours de placement.

Pour les placements en prévention de crise, il paraît important également de choisir le lieu en fonction de la problématique du jeune repéré comme mettant en péril son placement en CEF. A-t-il besoin de plus d'autonomie ? D'un cadre plus familial ? Ou bien un foyer peut-il suffire pour permettre aux jeunes de s'apaiser et de préparer leur retour en CEF. Tout dépend le niveau d'alerte, le but étant nous semble-t-il d'éviter un placement dans l'urgence choisi en fonction des seules places disponibles.

Il nous paraît opportun de demander l'autorisation de l'accueil temporaire au magistrat dans l'ordonnance initiale que ce soit en prévention de crise ou en fin de prise en charge et de spécifier les modalités et lieux de l'accueil temporaire dans une ordonnance modificative qui sera donc prise plus ou moins dans l'urgence pour les placements préventifs.

Enfin, nous préconisons de séparer dans des calculs distincts, les journées de placement de prévention de crise, des journées de placement de fin de prise en charge afin de ne pas

diminuer la durée potentielle de l'accueil temporaire de sortie qui pourrait être à lui seul d'une durée d'un mois plein maximum. Il convient également de préciser cette notion de mois plein. Dans la même logique, il faudrait également fixer un nombre de journées LAT de prévention de crise maximum.

Préconisations C&J :

- ✓ Indiquer la possibilité de placer le jeune dans un accueil temporaire dès l'ordonnance initiale sans fixer le LAT ou les modalités du placement temporaire ;
- ✓ Prévoir une procédure spécifique d'urgence pour l'accueil temporaire des jeunes placés en CEF dans le cadre de prévention de crise ;
- ✓ Ne pas cumuler les durées de placement en fin de prise en charge et en prévention de crise ;
- ✓ Fixer un nombre de journées LAT de prévention de crise maximum ;
- ✓ Préciser la notion d'un mois plein.

ANNEXE – MISE EN ŒUVRE DE L'ACCUEIL TEMPORAIRE EN CEF,

Le tableau intégré dans cette annexe est très intéressant et permet de guider les établissements et services dans la coordination de leurs actions auprès du jeune.

Néanmoins, il nous paraît nécessaire de davantage détailler la procédure relative à l'accueil temporaire en prévention d'un incident que ce soit sur le plan juridique ou sur le plan de la transmission des éléments du parcours du jeune, de la réalisation d'un PCPC simplifié qui pourrait nous sembler-il acter le projet de retour dans le CEF.

Par ailleurs, une thématique milieu ouvert gagnerait à être ajoutée dans cette partie relative à l'accueil temporaire de prévention.

De plus, lorsque vous indiquez en observation de la thématique « *information aux magistrats* » que le milieu ouvert doit impérativement être informé des dispositions prises pour prévenir la crise, dans quelle temporalité, vous situez-vous ? Sommes-nous en amont du placement dans le LAT et donc en prévention de la dite prévention de la crise ? Ou sommes-nous dans la préparation du placement en LAT ? En d'autres termes, l'établissement doit-il se justifier des dispositions prises en amont de l'éventuelle crise pour demander un placement temporaire ?

Par ailleurs, il nous semble important que le choix du positionnement des croix (X) dans le tableau n'ait bien qu'une seule signification. Parfois, la croix est positionnée entre deux colonnes fusionnées, parfois elle est présente dans chacune des cases, parfois l'une des croix est entourée de parenthèses pour signifier une action subsidiaire, parfois la croix est absente, alors que le LAT doit intervenir de façon secondaire.

Il nous semble important de garder un même référencement tout au long du document.

Préconisations C&J :

- ✓ Détailler davantage la procédure propre à l'accueil temporaire dans le cadre de prévention de crise ;
- ✓ Clarifier la thématique « *information aux magistrats* » ;
- ✓ Ne conserver qu'une seule signification par type de croix.

LA MESURE EDUCATIVE D'ACCUEIL DE JOUR

Proposer la MEAJ en sortie de placement CEF, CER ou d'aménagement de peine.

Le cadre juridique du projet de circulaire n'évoque pas la Mesure Educative d'Accueil de Jour en sortie de placement alors même qu'elle peut répondre à la problématique de jeunes se trouvant en difficulté d'insertion en fin de prise en charge contenante.

Il nous semble que le premier alinéa de l'article 20-10 permet aux juges de modifier les mesures prévues à l'article 16 et 33 et ce, pendant toute la durée de l'exécution de la peine. Le juge des enfants peut donc prescrire la mesure éducative d'accueil de jour en cours de placement en tant que préparation à la sortie.

Par ailleurs, le troisième alinéa de l'article 20-10 semble autorisé le juge des enfants à prononcer une mesure éducative d'accueil de jour dans le cadre d'aménagement de peine en imposant au condamné de respecter l'une des mesures mentionnées à l'article 16 au sein duquel la MEAJ est désormais inscrite.

En effet « *Dans tous les cas prévus par l'article 20-9 de la présente ordonnance, lorsqu'il s'agit d'une peine ou **d'un aménagement de peine** pour lequel le juge de l'application des peines peut imposer au condamné une ou plusieurs des obligations prévues en matière de sursis avec mise à l'épreuve, le juge des enfants peut également imposer au condamné **de respecter une des mesures mentionnées aux articles 16 et 19, ces mesures pouvant être modifiées pendant l'exécution de la peine** ».*

Préconisations C&J :

- ✓ Indiquer la possibilité de prononcer la MEAJ en fin de placement (hébergement classique, hébergement spécialisé) au sein de la partie relative au cadre juridique,
- ✓ Indiquer la possibilité de prononcer la MEAJ dans le cadre d'un aménagement de peine au sein de la partie relative au cadre juridique.

Permettre aux associations non autorisées au titre de l'article L 313-1 de proposer des projets aux côtés des secteurs public et associatif habilité.

Les services des associations de loi 1901 non autorisés au titre de l'article L313-1 peuvent être habilités à exercer des mesures d'activité de jour comme l'indique la circulaire de la DPJJ du 18 février 2008 relative à l'application dans les services et les établissements de la Protection Judiciaire de la Jeunesse de la mesure d'activité de jour.

Ainsi, selon la dite circulaire, si ces associations ne peuvent mettre en œuvre des activités de jour, elles sont néanmoins autorisées à les exécuter. Il nous paraît important de conserver cette même particularité s'agissant de la mesure éducative d'accueil de jour et de ne fermer aucune porte aux jeunes pris en charge.

En effet, les espaces dynamiques d'insertion financés principalement par les Conseils régionaux¹ pourraient utilement accueillir quelques jeunes en leur sein au titre de la MEAJ. Ces services proposent différents ateliers d'insertion et s'adressent à des jeunes vulnérables dont certains ont connu des épisodes de délinquance plus ou moins importants.

Lors de la dernière Commission nationale Justice des Enfants et des Adolescents organisée par Citoyens et Justice en décembre dernier à Pontoise, trois anciens stagiaires de l'espace dynamique d'insertion CESAME de la Sauvegarde du Val d'Oise sont venus témoigner de leur prise en charge et de la façon dont ils ont pu grâce à cet accueil de jour renouer avec des projets d'avenir mais aussi renouer avec leur famille. Ces jeunes avaient tous un parcours institutionnel compliqué dont certains au pénal. Ils saluent tous le travail de qualité de l'association qui leur a ouvert de nouvelles portes, qui leur a laissé du temps, le temps de découvrir, le temps de penser, le temps de se retrouver, le temps de rêver avant que de s'insérer.

Vous pouvez retrouver leur témoignage sur le site internet de Citoyens et Justice.

<https://www.citoyens-justice.fr/news-fr/2019/2/21/prevention-de-la-delinquance-retourner-dans-le-droit-commun.html>

De même, comment fermer la porte à l'association Grandir Dignement de Nancy qui développe depuis quelques années des services civiques adaptés pour les jeunes sortant de CEF, CER et EPM. Leurs projets sont construits au plus près de la problématique du jeune pris en charge. Il serait dommage que cette association ne puisse pas candidater sous prétexte qu'elle ne rentre pas dans le cadre juridique.

C'est donc bien grâce aux UEAJ mais aussi à l'apport des accueils de jour des départements sans oublier les espaces dynamiques d'insertion financés principalement par les Conseils Régionaux ou encore les expériences innovantes développées par des associations de loi 1901 que nous pourrons demain expérimenter des mesures d'accueil de jour au plus près de la situation de chaque jeune.

Préconisations C&J :

- ✓ Indiquer la possibilité de pouvoir monter des projets avec des associations qui ne sont pas autorisées au titre l'article 313-1 du CASF.

ANNEXE 1, 2, 3 et 4 - MISE EN ŒUVRE DE LA MESURE EDUCATIVE D'ACCUEIL DE JOUR (MEAJ)

Associer davantage le SAH à l'expérimentation

Il nous semble important que l'ensemble des annexes incorpore le secteur associatif comme acteur de la Mesure Educative d'Accueil de Jour à vos côtés auprès du public PJJ que ce soit au titre :

- ✓ de l'expérimentation proprement dite,
- ✓ du suivi et de l'évaluation de l'expérimentation,

¹ Financeurs secondaires : les communes, les communautés d'agglomération, FSE, les Conseil Départementaux etc.)

- **De l'expérimentation proprement dite**

En de nombreux endroits, les textes présentés ne font référence qu'aux professionnels de la PJJ, laissant à penser que l'expérimentation de la MEAJ serait réservée au seul secteur public. Pourtant, votre projet est favorable au partenariat entre nos deux secteurs (SP/SAH) ce dont nous sommes très satisfaits, persuadés de la nécessité de multiplier les possibilités d'accueil en la matière. Aussi, nous souhaitons que l'ensemble des annexes fasse référence aux services du secteur associatif qu'ils soient habilités ou non.

- **Du suivi et de l'évaluation de l'expérimentation.**

Les annexes créent des comités de pilotage national et régionaux de suivi et d'évaluation de l'expérimentation. Il nous semble important que les fédérations puissent intégrer le COPIL national.

Préconisations C&J :

- ✓ Ajouter les professionnels et les services du secteur associatif, lorsque les professionnels et les services de la PJJ sont cités,
- ✓ Ajouter la participation des fédérations au Copil National.

LE DROIT D'HEBERGEMENT ET DE VISITE

Créer une véritable mesure de placement au pénal à domicile.

Dans la note de présentation du 25 janvier 2018 de K1² relatif au projet de loi de programmation, vous indiquez très distinctement la création « *du placement séquentiel avec présence à domicile* » (...) « *au titre des dispositifs innovants venant compléter le panel des réponses à disposition des magistrats.* »

Les modalités d'accompagnement étaient même explicitées. En effet, selon cette note, « *le magistrat confie le mineur à un établissement alors que le mineur vit en quasi permanence dans sa famille. Le jeune et ses parents bénéficient d'un accompagnement soutenu. Le mineur peut rejoindre l'établissement de placement à tout moment si nécessaire* ».

Ainsi, ce nouveau placement à domicile peut donc tout être prescrit afin de préparer une entrée ou une sortie d'établissement. Il peut également permettre au jeune d'éviter tout placement en hébergement classique ou spécialisé en proposant un accompagnement renforcé du jeune et de sa famille dans un cadre sécurisé.

Pourtant, le projet de circulaire limite le placement à domicile au pénal à la seule sécurisation juridique d'un retour à domicile sans accompagnement renforcé. L'évaluation des conditions

² Note intitulée PJJ programmation – simplification de la justice des mineurs, Diversification et adaptabilité des modes de prise en charge,

d'accueil tant matérielles qu'éducatives et morales suffirait au retour du jeune au domicile parental. Cette évaluation doit en outre être réalisée par le lieu initial de placement en articulation avec le milieu ouvert du secteur public, laissant à penser qu'il ne peut être réalisé qu'en sortie.

Pourquoi un tel recul dans la circulaire, alors que votre projet était si prometteur ? Un projet auquel le gouvernement par ailleurs souscrit pleinement.

En effet, Citoyens et Justice a eu confirmation de la part des députés et sénateurs des deux assemblées mais aussi de la Ministre elle-même que le droit de visite et d'hébergement des parents serait bien une mesure avec un accompagnement éducatif renforcé pouvant être exécuté aussi bien par le secteur public que par le secteur associatif.

A la lecture du projet de loi, la fédération craignait que les modalités de droit de visite et d'hébergement ne soient pas suffisamment caractérisées dans le texte pour garantir une obligation d'accompagnement éducatif, corolaire indispensable à un placement à domicile réussi. De même, la fédération souhaitait que le texte précise que cette mesure puisse être confiée aux deux secteurs public et associatif. Nous avons donc proposé un amendement à plusieurs reprises qui s'il n'a pas été adopté, a été déposé plusieurs fois par les députés et les sénateurs. Cet amendement soutenu a été retiré ou rejeté par deux fois en raison selon la commission, de son caractère « **satisfait** » ou « **superfétatoire** dans la mesure où **ce suivi** sera de fait assuré par la structure dans laquelle le mineur aura été placé – un centre éducatif fermé, par exemple –, qu'elle relève du secteur public ou du secteur habilité ».

Citoyens & Justice a donc bien reçu la confirmation que cette mesure est ouverte au SP et au SAH et qu'il s'agit bien d'un suivi éducatif à domicile.

A nous de créer, les conditions d'une complémentarité réussie entre nos deux secteurs permettant un retour à la fois sécurisé et accompagné sur le plan éducatif du jeune et de sa famille au sein du domicile parental voire de permettre aux jeunes de rester auprès des siens.

Déjà l'an passé, nous vous avons proposé de programmer dans les projets d'étude ou de recherches 2019-2020 ce nouveau PEAD au pénal en créant des dispositifs mêlant nos deux secteurs. Nous réitérerons notre demande de recherche action cette année.

Préconisations C&J :

- ✓ Créer une véritable mesure de placement à domicile au pénal, le texte de loi le permettant ;
- ✓ Créer une annexe de mise en œuvre de la mesure de placement à domicile au pénal ;
- ✓ Lancer des expérimentations dans les 9 DIRPJJ associant les secteurs publics et associatifs.