

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE
n° 97 (1^{er} janvier – 31 mars 2005)

5

Circulaires de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse
Signalisation des circulaires du 1er janvier au 31 mars 2005

**Orientation relative à la mise en œuvre de la protection
judiciaire en faveur des jeunes majeurs**

PJJ 2005-02 K/21-03-2005

NOR : *JUSF0550041C*

Budget

Protection judiciaire jeune majeur

POUR ATTRIBUTION

Directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse - Premiers présidents et procureurs généraux
près des cours d'appel

- 21 mars 2005 -

Texte source :

Décret n° 75-96 du 18 février 1975

L'abaissement en juillet 1974 de l'âge de la majorité civile de 21 à 18 ans a conduit à la création d'une action de protection en faveur des jeunes majeurs qui s'est traduite par deux décrets :

- Décret n° 75-96 du 18 février 1975 qui fixe les modalités de mise en oeuvre de cette action. Toute personne majeure ou mineure émancipée «**éprouvant de graves difficultés d'insertion sociale**» a la faculté de demander au juge des enfants la prolongation ou l'organisation d'une action de protection judiciaire. Comme il résulte très clairement de l'exposé des motifs du décret, c'est la continuité de l'action en matière éducative qui en constitue le fondement¹.
- Décret n° 75-1118 du 2 décembre 1975, relatif à la protection sociale de l'enfance en danger donne au mineur émancipé ou au majeur de moins de vingt et un ans la faculté de demander au département un placement approprié ou une action éducative, lorsqu'il éprouve «**de graves difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisant**»².

Le directeur de l'action sociale soulignait à l'époque « le parallélisme » entre les mesures judiciaires et celles relatives à la protection sociale de l'enfance en danger. En 1983, les lois de décentralisation ont introduit un certain décalage entre les protections issues des deux décrets. Elles ont confié une compétence de droit commun au conseil général en matière de financement des prestations d'aide sociale et ont prévu un régime de protection administrative pour le mineur émancipé ou le jeune majeur «**confronté à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement [son] équilibre**», destiné à lui apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique³.

Néanmoins, au-delà du vocabulaire et de la dimension matérielle, la ressemblance entre les deux dispositifs de protection jeune majeur (judiciaire et administrative) est due au fait que le prononcé des mesures est subordonné à la demande du jeune et la poursuite de leur exercice à la continuité de son accord.

L'existence d'une mesure judiciaire de protection des jeunes majeurs repose avant tout sur la spécificité de l'accompagnement éducatif mis en place et le passage à la majorité ne doit pas se traduire par son interruption. L'objectif de la mesure est, en conséquence, la poursuite du travail éducatif et d'accompagnement du jeune majeur vers son autonomie. Dès lors la mesure doit être comprise comme une période de relais entre l'institution judiciaire et le droit commun dont le jeune majeur relève, puisqu'il ne bénéficie plus des protections liées au statut de mineur.

La faculté, pour le juge des enfants, d'accorder une protection judiciaire en faveur d'un jeune majeur est fondée sur la nécessité de ne pas interrompre une mesure éducative en cours⁴. Les magistrats peuvent aussi tenir compte des difficultés spécifiques que peut rencontrer le jeune majeur à l'occasion de son accession à la majorité et de la réactivité des services de la protection judiciaire.

Il convient toutefois de veiller à ce que l'ensemble des missions de la protection judiciaire de la jeunesse puisse être mené à bien. Aucune d'entre elles ne doit prendre le pas sur les autres et s'accroître de façon disproportionnée. Seule la prise en charge matérielle et éducative des jeunes majeurs réellement justifiée légitime l'action de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les nettes différences des dépenses engagées, telles qu'elles sont aujourd'hui constatées d'un département à l'autre, en valeur absolue comme en proportion, renvoient d'abord à des conduites locales qui nourrissent ces variations et qui pourraient être amendées. Elles sont aussi

¹ Cf. Exposé des motifs du décret n° 75-96 du 18 février 1975.

² Cf. Décret modifiant le décret n° 59-100 du 7 janvier 1959.

³ Cf. Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé ; Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; Circulaire n°40 du 7 août 1974 relative aux conséquences de la loi n° 74-631 du 5 juillet 1974, abaissant à dix-huit ans l'âge de la majorité, pour les jeunes relevant de l'aide sociale à l'enfance ; Circulaire n°9 du 23 janvier 1976 relative au décret n° 73-1178 du 2 décembre 1975 modifiant et complétant le décret n° 59-100 du 7 janvier 1959 ; Articles L.221-1, L.222.1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Cf. Exposé des motifs, op. cit.

dues au fait que certaines régions prennent en charge des jeunes majeurs extérieurs à la région. Leur nombre peut être important. Ces transferts posent la question du contrôle à distance de la mesure que le juge peut réaliser, celle aussi du suivi par ce dernier de la dimension éducative et de la prise d'autonomie du jeune.

Huit circulaires et deux notes ont régulièrement souligné le constat et le coût d'une forte augmentation du nombre de mesures. Elles ont rappelé que la prise en charge effectuée pour des raisons seulement économiques ne correspond pas à l'objectif de la mesure de protection judiciaire en faveur du jeune majeur⁵.

Plus récemment, le rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, de l'Inspection Générale des Services judiciaires et de l'Inspection des Services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse sur les accueils provisoires et les placements d'enfants et d'adolescents a souligné la nécessité « de faire mieux fonctionner la complémentarité protection administrative/protection judiciaire (...) de rééquilibrer vers une intervention plus fréquente de la protection administrative (...) pour redonner du sens à l'intervention judiciaire »⁶. Il engageait les acteurs du dispositif à évaluer la situation du jeune avant de décider de la nature de la mesure à prononcer.

C'est pourquoi j'ai décidé d'engager un programme d'action destiné à faire mieux fonctionner cette complémentarité. L'objectif de la présente circulaire est de réorienter le dispositif judiciaire vers sa vocation première en répondant mieux aux besoins d'accompagnement éducatif du public auquel il est destiné.

1. La protection jeune majeur est un dispositif nécessaire

De nombreuses études sur la jeunesse ont souligné la prolongation du cycle de formation du jeune, le recul dans le temps de l'accès à un statut d'adulte et la fin du modèle de l'autonomisation précoce des jeunes par le travail. L'accès à la majorité est loin d'avoir pour corollaire une autonomie pleine et entière aujourd'hui plus tardive.

L'entourage proche qui constitue le recours naturel, en terme de solidarité, est porté à poursuivre son effort d'accompagnement, d'éducation et d'entretien bien au-delà du seuil légal de majorité. C'est ainsi qu'il faut attendre l'âge de 24 ans pour les hommes, 22 ans pour les femmes, pour voir une moitié d'entre eux occuper un logement à leur charge, l'autre moitié demeurant tributaire de leurs parents.

La procédure de protection judiciaire jeune majeur a été instituée par le décret du 18 février 1975 afin d'accompagner le jeune vers son autonomie, mais le fondement de la mesure s'est transformé progressivement au fil des ans. Il ne s'agit plus à l'heure actuelle d'une mesure destinée à accompagner la baisse de l'âge de la majorité, mais d'une protection judiciaire au sens large qui prend en compte les transformations contemporaines de la vie sociale et les difficultés considérables qu'elles engendrent pour certains jeunes majeurs.

Venant compléter la procédure de protection judiciaire des jeunes majeurs en matière civile, une mise sous protection judiciaire des mineurs délinquants, lorsque leurs actes sont considérés

⁵ Voir Circulaire du 9 avril 1975, Circulaire ES4 n°446 du 6 avril 1976, Circulaire n°2943 du 24 juin 1976, Circulaire ES 83124 KL2 du 25 novembre 1983, Circulaire ES 84 95 KL2 du 10 juillet 1984, Circulaire NOR JUS F93 500 54 C PJJ K4 du 26 juillet 1993, Note du 13 août 1993, Note du 18 novembre 1993, Circulaire NOR JUS F96 500 87 C K4 du 17 septembre 1996, Circulaire NOR JUS 50065 C PJJ K4 du 19 avril 1999.

⁶ Cf. Pierre Naves et Bruno Cathala avec la collaboration de Jean-Marie Deparis, *Les accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents*, Inspection Générale des Affaires Sociales, Inspection Générale des Services judiciaires, Inspection des services de la Protection judiciaire de la Jeunesse, juin 2000.

comme révélateurs d'une problématique plus large, a été introduite en 1976 dans l'ordonnance du 2 février 1945⁷. Elle peut se poursuivre au-delà de la majorité et prendre la forme d'un placement.

Aujourd'hui, la politique pénale, qui vise une meilleure prise en charge des mineurs réitérants et multirécidivistes, s'est largement engagée dans le sens des alternatives à l'incarcération. Ce choix conduit fréquemment à confier des jeunes proches de leur majorité à une structure d'hébergement.

Dans tous les cas, la période de prise en charge doit s'entendre comme un relais vers d'autres dispositifs, si possible, de droit commun. Il s'agit de mettre en œuvre, auprès du jeune, des méthodes renouvelées d'action éducative pour favoriser son insertion, notamment sociale et professionnelle.

2. Les dérives constatées

Toutefois, des dérives ont été constatées dans la mise en œuvre de la mesure :

- des prises en charge de majeurs qui ne relèvent pas d'une protection judiciaire et qui, en conséquence, posent la question de leur sens. C'est notamment le cas de jeunes :
 - auxquels l'accès à une protection administrative a été refusé bien qu'ils paraissent relever de l'action sociale des départements;
 - qui continuent à être pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse alors que leur situation relèverait plutôt d'une prise en charge administrative, voire permettrait un retour à la vie courante;
 - qui n'ont fait l'objet jusque là d'aucune mesure de protection judiciaire et qui peuvent être aidés dans un cadre autre que judiciaire.
- une insuffisante évaluation de la mesure : le décret du 18 février 1975 impose aux services de rendre compte au magistrat, tous les trois mois, de l'évolution de la situation et, sans délai, de tout événement de nature à entraîner la modification ou la cessation de la mesure. Or, ces obligations sont trop peu respectées alors même qu'elles permettraient aux services, comme au jeune, de faire régulièrement le point et de se projeter dans l'avenir;
- des placements prononcés au titre de la protection judiciaire jeune majeur sans qu'aient été au préalable exploités les dispositifs de droit commun d'aide à l'hébergement ou qui se prolongent sans motif ;
- une absence de participation financière du jeune, que le décret pose pourtant en principe, alors même que celui-ci dispose de ressources et qu'un début d'insertion se concrétise par un emploi rémunéré ;
- de nombreux placements dans des structures non habilitées.

3. Les objectifs du changement dans la mise en œuvre de la mesure

- **Recentrer la protection judiciaire** sur les jeunes majeurs les plus en difficulté - pour lesquels une aide éducative s'impose - selon le principe de la continuité éducative, afin de les réinsérer le plus rapidement possible dans les circuits de droit commun;
- **Réduire de façon très significative**, dans le même esprit, les pratiques consistant à faire appel à la protection jeune majeur en vue d'apporter seulement une aide matérielle ou d'opportunité au

⁷ Cf. Article 16 bis de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante; Décret n° 76-1073 du 22 novembre 1976 relatif à la mise sous protection judiciaire; Loi n° 96-585 du 1^{er} juillet 1996 portant modification de l'ordonnance du 2 février 1945.

jeune, notamment en matière de logement. En ce sens, la recherche de solutions de droit commun sera à privilégier, tout particulièrement en utilisant les ressources offertes par les réseaux existants.

Ainsi, les principes organisateurs des foyers de jeunes travailleurs sont comparables à ceux de la protection judiciaire de la jeunesse : « agir en matière d'hébergement pour que les jeunes deviennent acteurs de leur propre développement, pour qu'ils puissent passer d'un état de dépendance à un rôle de contribution au bien commun, un rôle d'acteur de la vie sociale ». C'est aussi le cas des comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ) qui ont pour but de faciliter l'émergence de réponses adaptées aux besoins des jeunes en matière de logement, en prenant particulièrement en compte les publics les plus en difficultés.

- **Rééquilibrer l'activité** de la protection judiciaire de la jeunesse au profit des mineurs, et notamment des jeunes délinquants. Les économies ainsi réalisées permettront d'améliorer la prise en charge des mineurs au titre de l'hébergement dans le secteur public et dans le secteur associatif habilité.

4. Le programme d'action

La réalisation de ces objectifs s'appuiera sur les services de la protection judiciaire de la jeunesse qui accompagnent le jeune dans sa démarche auprès du juge.

4.1. *L'aide aux jeunes les plus en difficulté*

L'intervention éducative auprès des mineurs ayant notamment pour objectif leur accès à l'autonomie, le passage à la majorité ne devrait pas, normalement, s'accompagner d'une intervention judiciaire.

L'aide au jeune majeur en matière d'hébergement ne sera proposée que lorsque l'interruption de l'action éducative entreprise à cette fin, du temps de sa minorité, lui cause un préjudice grave. L'accès au logement étant primordial pour le jeune majeur, il sera, dès le début de la prise en charge, un objectif prioritaire. C'est pourquoi vous proposerez la limitation de la mesure de placement à une durée de 6 mois renouvelable une fois, à titre exceptionnel, par rapport motivé.

En revanche, conformément au décret du 18 février 1975, les services pourront continuer à proposer jusqu'à l'âge de 21 ans la poursuite de la mesure de milieu ouvert si un soutien éducatif s'avère encore nécessaire.

4.2. *Contrôle et réduction des dépenses*

Les circulaires précédentes n'ont pas eu l'effet escompté dans le temps.

Aussi, selon les orientations concernant l'organisation des services au niveau départemental, les directeurs régionaux et les directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse sont invités à amplifier et approfondir leurs missions de contrôle et d'évaluation de l'action éducative et de l'activité des services⁸.

⁸ Cf. Circulaire NOR JUSF0150069C du 15 mai 2001 relative à l'orientation sur l'organisation des services au niveau départemental.

Le décret n° 88-42 du 14 janvier 1988 relatif au ressort territorial, quant à lui, leur permet d'organiser les attributions des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse dans le cadre de :

- la tarification des prestations délivrées par les établissements et services ainsi que du second exercice de vérification des comptes administratifs ;
- la mise en œuvre de la procédure d'habilitation et, en particulier, lorsque tout changement peut entraîner une incidence sur la nature ou le champ de celle-ci.

4.3. *Un objectif de résorption des dérives constatées*

La réalisation de cet objectif implique que les directeurs des services chargés de la mise en œuvre des décisions de protection judiciaire de la jeunesse, qu'ils soient publics ou associatifs habilités :

- vérifient dans le rapport présenté par le service au magistrat, en vue de sa saisine, la pertinence des motifs invoqués à l'appui de la demande de placement du jeune ;
- veillent à ce que le rapport d'information et d'évaluation sur la situation du jeune, prévu à l'art. 2 du décret du 18 février 1975, parvienne bien au juge chaque trimestre ;
- proposent aux magistrats une fin de mesure chaque fois que les critères de prise en charge ne correspondent plus aux dispositions du décret de 1975 ;
- adaptent l'ensemble des projets des services ou des unités à ces nouvelles orientations ;
- proposent au magistrat le montant de la participation financière du jeune à sa prise en charge qui préfigure ou constitue une manifestation concrète de sa capacité à l'autonomie.

Il appartient particulièrement aux directions de la protection judiciaire de la jeunesse :

- de vérifier que la date de prise en charge par les services coïncide avec la date de la décision du magistrat ;
- de veiller à ce que, conformément aux dispositions de l'article 1er du décret du 18 février 1975, les placements soient proposés dans une structure de la protection judiciaire de la jeunesse ou du secteur associatif habilité, le recours à une structure non habilitée devant rester exceptionnel ;
- de mettre en place, en accord avec les conseils généraux, un prix de journée différencié pour les jeunes majeurs au sein des structures sous tarification conjointe, dans la mesure où la présence éducative est plus légère que pour les mineurs, notamment dans le cadre d'un hébergement.

5. La mobilisation et la nécessaire concertation entre les acteurs

Les politiques d'insertion, d'éducation, de formation et de logement, utiles à la réalisation des présents objectifs, feront l'objet d'initiatives auprès des partenaires concernés.

Cette démarche de changement implique en effet des échanges réguliers et différenciés avec l'ensemble des acteurs qui concourent à la mission de protection judiciaire en faveur des jeunes majeurs. Il vous appartient de les mobiliser à cet effet.

Le maintien d'un accompagnement éducatif vers l'autonomie est hautement souhaitable pour les jeunes les plus en difficulté. Il doit s'accompagner d'une recherche de solutions adaptées dans les dispositifs de droit commun dans une perspective d'anticipation et de préparation de leur mise en œuvre. Dans ce but, le partenariat institutionnel avec les collectivités territoriales et les dispositifs locaux d'insertion sera déterminant. Dans la pratique, l'orientation du jeune vers la

mission locale pour l'emploi des jeunes permettra la mise en place de l'accompagnement personnalisé, renforcé et assuré par un référent, prévu dans la loi de programmation pour la cohésion sociale⁹.

Les questions concernant les usages de la protection administrative et les propositions concernant la tarification spécifique de la prise en charge de l'hébergement pour les jeunes majeurs nourriront également vos échanges avec les départements.

Ce programme d'action implique également une concertation à l'échelon régional avec le secteur associatif pour lequel l'habilitation des établissements et services constituera une incitation à concevoir des projets adaptés aux jeunes majeurs pris en charge. Il vous appartiendra d'insister auprès du secteur associatif sur les dérives constatées et sur le coût de ces mesures, en cohérence avec l'objectif de recentrage de l'application du décret du 18 février 1975.

En concertation avec les chefs de cours et de juridictions, les directeurs régionaux et les directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse veilleront à informer les magistrats de la jeunesse :

- de l'activité des services (secteur public et secteur associatif habilité) ;
- de l'ampleur des dépenses induites par les mesures de protection judiciaire des jeunes majeurs ;
- des nouvelles dispositions prévues pour maîtriser ces dernières et rééquilibrer l'activité au profit des mineurs.

Le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse présidera, au niveau central, un dispositif de suivi destiné à mesurer en continu les effets des actions conduites sur le terrain, tant au plan éducatif que sur le plan budgétaire.

Les directions régionales sont appelées à faire remonter toutes difficultés rencontrées à l'occasion de la mise en œuvre de la présente circulaire.

Cette circulaire abroge les circulaires précédentes¹⁰.

Pour le garde des sceaux, ministre de
la justice
et par délégation
Le directeur
de la protection judiciaire
de la jeunesse

Michel DUVETTE

⁹ Cf. art. L. 322-4-17-1 et suivants de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005.

¹⁰ Cf. *supra*, note 5