

Réforme de l'ordonnance du 2 février 1945

Contribution générale de la CNAPE

Pour une justice pénale des mineurs adaptée,
favorisant leur insertion

Janvier 2015

CNAPE
www.cnape.fr

La fédération
des associations
de protection
de l'enfant

Sommaire

Introduction	p.3
Avant-propos	p.5
• Définir une politique affirmée et ambitieuse en faveur de la jeunesse	p.6
• Prendre en compte l'ensemble des facteurs sociaux pour s'attaquer efficacement à la délinquance juvénile	p.8
• Donner des moyens adaptés aux missions et ambitions de la justice pénale des mineurs	p.10
• La nécessité d'évaluer les politiques publiques	p.12
• La création d'un code de l'enfance	p.14
• La fixation d'un âge minimum de responsabilité pénale	p.16
• Préserver la spécificité de la justice des mineurs jusqu'à 18 ans	p.18
• La réactivité de la justice doit se concilier avec la nécessité d'observation et d'évaluation	p.20
La diversification et la modularité des réponses pénales	p.23
• L'appauvrissement de la palette des réponses pénales	p.23
• Des organisations et modes de fonctionnement générateurs de ruptures répétées, nécessitant un décloisonnement	p.26
• Réduire les ruptures, favoriser une logique de parcours	p.28
• Conforter les mesures de justice « restauratrices »	p.32
Accompagner la sortie et l'insertion	p.33
• La fin de placement, une étape décisive qui nécessite un accompagnement intensif	p.33
• Définir une politique nationale dédiée aux 18-25 ans pour accompagner les jeunes adultes en grande difficulté	p.38
La prévention	p.40
• Définir une politique nationale globale de prévention, intégrant la lutte contre la délinquance juvénile et agissant sur l'ensemble des causes de cette délinquance	p.40
• Définir une politique de prévention contribuant à la socialisation précoce des enfants	p.42
Pour conclure	p.47
Annexes	p.48

La question de la sécurité et, plus particulièrement de la **délinquance juvénile**, est un **thème récurrent des campagnes présidentielles et un enjeu politique majeur**¹. Elle revient régulièrement sur le devant de la scène notamment à l'occasion de faits divers médiatisés. Ces dernières années, une succession de textes législatifs et de réformes pénales ont eu lieu. Ainsi, entre 2002 et 2012, l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante a été modifiée à quinze reprises. Les arguments utilisés pour justifier ces différentes lois étaient les mêmes à chaque fois : nécessité d'adapter la justice des mineurs aux nouveaux phénomènes de délinquance juvénile, accroissement des faits de délinquance, mineurs de plus en plus jeunes et de plus en plus violents, décisions judiciaires non appliquées assez rapidement, inefficacité des réponses existantes...

Ce problème n'est pourtant pas récent. De tout temps, les jeunes ont posé problème à la société².

Les réformes successives n'auraient donc eu aucun résultat ?

En outre, cette question est difficile à traiter car elle suscite bien souvent des **positions idéologiques, voire dogmatiques**, opposant systématiquement « répression » et « laxisme », alors qu'elle nécessite un débat posé et de fond pour répondre à cet enjeu majeur de société.

¹ Philippe Robert, sociologue, directeur de recherches émérite au CNRS, parle à cet égard de l'enjeu de conquête ou de conservation du pouvoir politique.

² « Je n'ai plus aucun espoir pour l'avenir de notre pays si la jeunesse d'aujourd'hui prend le commandement demain parce que cette jeunesse est insupportable, sans retenue, simplement terrible... » : Hésiode (720 avant J.C) ; « Notre jeunesse aime le luxe, elle est mal élevée, elle se moque de l'autorité et n'a aucune espèce de respect de ses aînés. Nos enfants d'aujourd'hui sont des tyrans... » : Socrate (479-399 avant J.C). Plus récemment, les mêmes arguments étaient mis en avant lors de l'émergence des « bandes de jeunes ». Voir sur ce thème l'ouvrage de Laurent Mucchielli et Marwan Mohammed - *Les bandes de jeunes. Des « blousons noirs » à nos jours* - Editions La Découverte, 2007.

La CNAPE, fédération nationale des associations de protection de l'enfant³ souhaite contribuer utilement aux réflexions en cours concernant la réforme de l'ordonnance du 2 février 1945, pierre angulaire du système de justice pénale des mineurs, en faisant part de ses constats et en formulant des propositions afin d'**améliorer les réponses apportées à ces mineurs dans le but de permettre leur insertion sociale.**

Pour ce faire, elle a souhaité **élargir sa réflexion** au-delà de la stricte application de ce texte et de la décision pénale **en y intégrant notamment des éléments de réflexion relative à la prévention.** En effet, le ministère de la Justice ne peut espérer lutter seul et efficacement contre la délinquance des mineurs s'il ne prend pas en compte, dans le cadre de cette réforme, l'amont et l'aval de la décision pénale car ce qui se passe avant et après va déterminer l'efficacité de la réponse de la justice. C'est pourquoi **cette réforme ne peut être pensée que de manière globale et transversale.**

L'objectif d'insertion doit être poursuivi par tous les acteurs de la justice des mineurs, les pouvoirs publics et par la société. S'il est atteint, il permettra de rendre efficient le traitement de la délinquance, mais surtout il permettra d'**aider ces jeunes à trouver leur place dans la société** et à devenir des acteurs citoyens.

A défaut, la délinquance a encore de beaux jours devant elle...

³ La CNAPE fédère plus d'une centaine d'associations de Sauvegarde de l'enfance, 10 mouvements et groupements professionnels ainsi qu'une fédération représentant les usagers. Plus d'informations, www.cnape.fr

Avant-propos

En premier lieu, il convient de rappeler que **l'enfant ou l'adolescent est un être en construction** sur le plan de son développement psychoaffectif et identitaire. Il est dans un processus d'évolution, d'intériorisation et d'appropriation des règles sociales et des interdits. **On ne peut donc le réduire aux actes qu'il a commis à un moment donné** de cette évolution et dans un contexte singulier. Il ne peut, non plus, être fait abstraction de son environnement social, familial et affectif, et de sa propre histoire. Dès lors, **la réponse apportée à un acte commis doit prendre en compte l'ensemble de ces éléments**. Elle doit être adaptée à sa maturité, à sa situation et à sa personnalité pour favoriser son évolution, son épanouissement et pour favoriser son sentiment de responsabilité.

Ce **droit intangible à l'éducation** et cet état particulier de l'enfant ou de l'adolescent, justifient une réponse différente de celle apportée aux adultes, une **réponse spécifique et adaptée à chaque situation particulière et singulière, à chaque « parcours de vie »**.

Si la CNAPE confirme la nécessité de répondre aux problèmes que pose la délinquance juvénile, elle souhaite que **les pouvoirs publics s'attaquent enfin à ses véritables causes**. A ce titre, elle souscrit totalement au contenu de l'étude⁴ menée par les élèves de l'ENA concernant les politiques publiques en matière de délinquance juvénile.

La CNAPE a identifié **trois axes d'action** qui aujourd'hui sont insuffisamment développés et qui nécessitent de concentrer tous les efforts. Il s'agit de la **prévention**, de la **diversification et de la modularité des réponses**, et de la **sortie des dispositifs** (passage à la majorité, transition vers l'insertion). Elle a également identifié **trois lieux** qui nécessitent une attention soutenue : **la famille, la rue et l'école**. Les moyens et actions doivent être concentrés sur ces trois axes et ces trois lieux pour répondre plus efficacement à la délinquance juvénile.

⁴ Etude réalisée par les élèves de l'ENA, promotion 2009-2011, *Les politiques publiques face à la délinquance des mineurs : quelle gouvernance pour quelle évaluation ?* – Résumé de l'étude en annexe n°1 page 49.

Définir une politique affirmée et ambitieuse en faveur de la jeunesse

Outre la réflexion nécessaire sur la réfection de l'ordonnance de 1945, il est souhaitable **d'engager un débat plus large sur la place et l'image de la jeunesse dans la société et sur les moyens que l'on y consent.**

Le Gouvernement actuel entend faire de la jeunesse un chantier prioritaire et à maintes fois affirmé son engagement à ce sujet en annonçant qu'il « *lui rendrai la place qui doit être la sienne, la première* ».

Nombreux rapports, lois et discours ont donné, ces dernières années, **une image inquiétante des jeunes** perçus comme posant problème, notamment de délinquance et d'insécurité. Les médias contribuent à cette vision négative par la manière dont ils relaient les informations relatives aux actes de délinquance juvénile. A cet égard, lors d'un colloque organisé par le BICE en juin 2013⁵, il a été soulevé la nécessité de **sensibiliser les médias**, de faire un travail pédagogique auprès d'eux, pour qu'ils communiquent différemment auprès du grand public sur les enfants et les jeunes « en conflit avec la loi » afin de les « déstigmatiser », de ne pas les réduire à l'acte commis.

La délinquance trouve ses causes dans de nombreux facteurs. La réforme engagée sur ce texte par le ministère de la justice **doit donc s'inscrire dans une approche globale** des problématiques que connaissent ces jeunes et leurs familles (cf. ci-après « Prendre en compte l'ensemble des facteurs sociaux »).

La délinquance juvénile est un sujet qui doit être appréhendé en dehors de toute idéologie, qui mérite l'attention et la détermination de l'ensemble des pouvoirs publics, et pas seulement des ministères de la Justice ou de l'Intérieur, en le considérant comme un sujet de société majeur qui nécessite des moyens à la hauteur des enjeux qu'il implique.

⁵ Colloque organisé par le bureau international catholique de l'enfance le 26 juin 2013 « justice juvénile : quelle approche socio-éducative ? ».

La CNAPE défend, en outre, la mise en œuvre d'une **politique nationale cohérente et ambitieuse en faveur de l'enfance et de la jeunesse par le biais d'un ministère dédié.**

- ➔ **La CNAPE estime qu'il est nécessaire de définir une politique nationale propre à l'enfance et à la jeunesse en s'appuyant sur un ministère dédié favorisant une approche globale, dont la délinquance est une des problématiques.**

Prendre en compte l'ensemble des facteurs sociaux pour s'attaquer efficacement à la délinquance juvénile

La délinquance a pour cause diverses problématiques souvent cumulées qui peuvent expliquer le passage à l'acte : facteurs sociaux, scolaires, familiaux, économiques, sanitaires... On ne peut donc envisager de résoudre la délinquance si on ne tient pas compte de l'ensemble de ses facteurs.

Le travail effectué par l'ONED⁶ sur le devenir des enfants placés est source de riches enseignements. Il en ressort certains points communs aux enfants « placés » :

- **les difficultés scolaires** : la majorité des enfants placés connaissent des retards ou échecs scolaires, une absence de diplôme ou de qualification, qui les exposent ensuite à une grande précarité professionnelle ;
- **les problèmes de santé physique ou/et psychique** sont également un élément caractéristique des enfants placés ;
- **les problématiques familiales** (conditions de vie difficiles, parents sans emplois, absence d'un ou des parents, taux de séparation important et instabilité conjugale, fragilité de la santé des parents, voire pathologie chronique, physique ou psychologique) sont un facteur déterminant.

Même si ces études ne concernent pas les jeunes accueillis dans le cadre de la protection judiciaire de la jeunesse, les remontées des associations adhérentes à la CNAPE convergent et font part de **problématiques communes aux enfants et adolescents dont elles s'occupent dans le cadre de la protection de l'enfance et de l'enfance délinquante.**

Une étude de l'INSERM et de la DPJJ⁷ met en avant le parcours scolaire chaotique des jeunes suivis par la PJJ (déscolarisation précoce, absentéisme fréquent, redoublements multiples, rejet de l'école et taux d'activité professionnelle faible...) auquel est souvent associé des troubles de conduite. Cette étude est ancienne car elle porte sur des données de 1997 et de 2004, mais reste d'actualité.

⁶ Revue de littérature – Les recherches francophones sur les parcours de placement, la transition à l'âge adulte et le devenir des enfants placés.

⁷ Etude INSERM/DPJJ : *Santé des 14-20 ans de la protection judiciaire de la jeunesse, 7 ans après.*

Il importe de **développer des études et recherches dans le cadre de la politique de protection judiciaire de la jeunesse** afin de pouvoir connaître les caractéristiques des populations suivies. Le développement de la recherche intégrée est également à encourager. Elle permet de produire de la connaissance, de nourrir les réflexions sur les pratiques et de les faire évoluer à partir de l'observation croisée des savoirs des chercheurs et des professionnels. Cette connaissance préalable des publics et de leurs problématiques permettra d'y répondre au mieux en définissant des politiques et des réponses adaptées.

- ➔ La CNAPE souhaite que le ministère de la Justice encourage et participe au développement de la recherche et des études sur les caractéristiques des jeunes suivis au titre de l'enfance délinquante et sur leur devenir.

Ces travaux devront intégrer des données quantitatives et qualitatives allant au-delà de la récidive. En effet, un taux de récidive ne permet pas, à lui seul, de démontrer l'efficacité ou non d'une politique publique ou d'un dispositif⁸. Ces études et recherches devront être menées par des chercheurs et s'appuyer sur des recherches-actions.

⁸ Intervention de Florence De Bruyn, démographe au bureau des études et de la prospective de la direction de l'administration pénitentiaire, lors d'une réunion du comité interministériel de prévention de la délinquance en septembre 2014 « Identifier les publics et les situations à risque, principaux enseignements des études quantitatives mesurant la récidive sanctionnée en France ».

Donner des moyens adaptés aux missions et ambitions de la justice pénale des mineurs

Une politique ambitieuse pour prévenir la délinquance pose clairement la question des moyens alloués. En premier lieu, bien sûr, les moyens de la justice des mineurs trop souvent mis à mal : moyens humains nécessaires pour le renforcement des juridictions et des parquets, des moyens en termes de réponses pour garantir l'effectivité de la mise en œuvre des mesures ordonnées.

A cet égard, si l'année 2013 a été marquée par une augmentation du budget de la justice, dont celui de la PJJ, après plusieurs années de fortes réductions, le budget alloué à la PJJ est à nouveau en baisse en 2014 et les réductions successives antérieures ont eu un lourd impact sur les situations et l'activité des services publics et des associations habilitées.⁹ Il est regrettable que **le budget de la PJJ soit sous-doté de manière chronique depuis plusieurs années**. Les crédits votés en loi de finances sont inférieurs aux charges des exercices et ne permettent pas de couvrir la totalité de l'activité effectivement prescrite ce qui induit notamment un report de charge envers les associations qui s'élevait, fin 2013, à 25 millions d'euros¹⁰. Il est donc temps que les crédits alloués à l'activité de la PJJ correspondent aux dépenses réelles engagées et prennent en compte les véritables besoins en la matière.

A cet égard, la question des besoins renvoie à celle des **outils de planification**.

Les appels à projet, auxquels sont soumises les associations du secteur social et médico-social dont celles gestionnaires d'établissements et services habilités par le ministère de la Justice, **résultent de l'identification des besoins par les autorités de tarification**.

Or, il n'existe pas de schéma spécifique relatif à l'organisation de l'offre en matière pénale pour les mineurs. Les associations et les usagers ne disposent, aujourd'hui, ni d'instance, ni de lieu d'échanges, ni d'outil pour contribuer à la définition des besoins.

⁹ Ainsi, depuis 2008, le secteur associatif a connu une diminution de son budget de 72.7 millions d'euros alors qu'il représente, en mars 2013, 1127 établissements et services habilités par le ministère contre 220 établissements et services publics relevant directement du ministère.

¹⁰ Pour plus de précisions, voir l'annexe 2 page 51 : « Observations de la CNAPE sur le budget 2014 de la PJJ lors de son audition par le sénat ».

Enfin, au-delà de la question des moyens alloués, se pose celle des choix politiques effectués. Bien que pleinement consciente des contraintes budgétaires qui pèsent sur les finances publiques, la CNAPE s'interroge sur les choix effectués ces dernières années. Ainsi, dans le cadre du budget 2012, elle faisait part de son inquiétude quant à la décision de réduction des personnels des CEF associatifs de 27 à 24 ETP et à l'ouverture, dans le même temps, de 20 CEF par transformation d'établissements publics. Depuis lors, 8 CEF ont été ouverts. Ces projets ont impacté les crédits disponibles pour les CEF existants et les autres dispositifs dans le cadre des budgets 2012 et 2013. En 2014, l'ouverture de 2 CEF publics a été programmée et la Garde des Sceaux a annoncé l'ouverture de 2 structures par an pendant le quinquennat. Cette annonce interroge quant aux éléments sur lesquels elle s'appuie, et *a fortiori* parce qu'il est à craindre que, compte tenu des budgets restreints, les moyens mobilisés pour le fonctionnement de nouveaux CEF soient prélevés sur les autres réponses qui sont tout autant nécessaires, et restreignent les budgets des CEF existants.

Compte-tenu du contexte financier actuel, il est d'autant plus indispensable de définir un cap et une politique claire, e de développer des actions stratégiques qui s'avèreront économiques sur le long terme : plus de prévention en amont et de soutien à la parentalité, moins de réponses lourdes et curatives à terme... Il importe de « mettre les moyens au bon endroit » puisqu'ils deviennent rares.

- **La CNAPE demande des moyens pour la justice pénale des mineurs qui soient à la hauteur des besoins de cette politique publique. Il est nécessaire de doter la PJJ de crédits correspondants aux dépenses réelles engagées afin que la justice des mineurs puisse remplir sa mission de réinsertion et de socialisation.**
- **La CNAPE recommande la création d'un outil de planification des besoins : schéma d'organisation de la protection judiciaire de la jeunesse élaboré par le Préfet après l'avis d'une commission départementale réunissant l'ensemble des acteurs concernés (associations, juges, usagers...).**

La nécessité d'évaluer les politiques publiques

La France n'a pas développé une culture de l'évaluation. Sébastien ROCHE, lors de son intervention au colloque « Eduquer sous contrainte »¹¹, précisait qu'il **n'y a aucune évaluation d'impact rigoureuse mise en place par les pouvoirs publics**.

A cet égard, le rapport de l'ENA déjà cité¹² précise que « *la mesure de l'efficacité des politiques publiques est fragilisée par la modestie des outils de statistique et d'évaluation* ». Ses auteurs distinguent trois niveaux d'évaluation :

- **L'évaluation initiale des besoins et des priorités** permettant de définir et de calibrer les objectifs de la politique publique,
- **L'évaluation des structures** et des procédures mobilisées pour mettre en œuvre la politique publique,
- **L'évaluation de l'impact ou du résultat** visant à mesurer l'efficience.

Ces trois aspects font défaut. A titre d'exemple, la loi n°2011-939 du 10 août 2011 a prévu la création de 20 centres éducatifs fermés (CEF) par transformation de foyers existants. Cette décision ne reposait sur aucune étude préalable fiable des besoins. La fixation des capacités des établissements et services associatifs ne s'appuie habituellement sur aucun diagnostic des besoins. Il en va de même des décisions d'ouverture ou de fermeture de structures qui semblent souvent justifiées par des raisons d'opportunité (notamment budgétaires).

Pour justifier certaines lois réformant la justice des mineurs, le Gouvernement précédent a présenté la délinquance juvénile comme exponentielle, commise par des mineurs de plus en plus jeunes et de plus en plus violents. Or, de nombreux rapports¹³ et travaux attirent l'attention sur **l'insuffisance de statistiques propres à la délinquance juvénile**. A cet égard, Philippe ROBERT¹⁴ dresse un constat très préoccupant lorsqu'il énonce « *en matière de délinquance juvénile, nous avons engagé des changements majeurs dans notre législation et dans notre politique criminelle sans disposer d'aucune donnée crédible les justifiant* ». En effet, il explique que « *les comptages de mineurs pris en compte par la statistique policière ne peuvent aucunement constituer une mesure de l'évolution de la délinquance juvénile. Ils traduisent surtout l'impact de changement législatifs et d'options de politiques publiques* ».

¹¹ Colloque co-organisé par la CNAPE, le CREAHL et l'ALSEA 87, les 21 et 22 juin 2012 sur le thème « Eduquer sous contrainte : les CEF à l'aune des premiers constats ».

¹² Etude réalisée par les élèves de l'ENA, promotion 2009-2011, *Les politiques publiques face à la délinquance des mineurs : quelle gouvernance pour quelle évaluation ?*

¹³ Notamment les rapports LACHAUD et ZUMKELLER publiés en 2011.

¹⁴ Note n°183 – Fondation Jean-Jaurès du 10.07.2013 - *Comment mesurer l'évolution de la délinquance juvénile ?*

Par ailleurs, l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP), créé en 2003 et placé sous la tutelle du Premier ministre, recueille des données relatives à la délinquance auprès de tous les départements ministériels et organismes publics et privés ayant à connaître de faits ou situations d'atteinte aux personnes ou aux biens. Il n'est donc pas indépendant, ni spécialisé dans la délinquance juvénile et ses travaux ne distinguent pas toujours les mineurs des majeurs. De plus, **l'absence d'indicateurs pertinents propres à la délinquance des mineurs** ne permet pas d'analyser et d'évaluer l'évolution de celle-ci.

Le **manque de statistiques fiables et objectivés** est un réel problème. Ceci ne permet pas une analyse crédible du phénomène et donc d'adapter les réponses apportées à la réalité de cette délinquance.

La connaissance de la situation (diagnostic) est pourtant un préalable indispensable à l'élaboration d'une politique publique sensée y remédier. A défaut, les orientations semblent prises pour diverses raisons d'opportunité et laissent penser qu'il n'y a aucune vision politique, ni objectifs clairement définis. Toute politique doit donc s'appuyer sur des données scientifiques, fiables et objectives.

➤ La CNAPE estime qu'il convient :

- d'effectuer un état des lieux de l'ensemble du dispositif pénal en direction des mineurs et une évaluation fine des réponses existantes ;
- d'élaborer des indicateurs pertinents, propres à la délinquance des mineurs, (quantitatifs et qualitatifs) élargis aux facteurs sociaux et à la question de la santé ;
- de créer un observatoire national indépendant consacré à la délinquance des mineurs ;
- de rendre obligatoire la création d'observatoires locaux de la délinquance juvénile en lien avec l'observatoire national et de prévoir des modalités homogènes de fonctionnement pour qu'ils ne dépendent pas des seules volontés locales. Ces observatoires devront regrouper l'ensemble des acteurs contribuant à la prévention et au traitement de la délinquance, ainsi que des chercheurs. Ils devront avoir pour mission de recueillir et d'analyser les données locales, de contribuer à l'établissement de statistiques, d'initier et d'impulser des études scientifiques, de formuler des avis et propositions en matière de politique publique...

La création d'un code de l'enfance

La CNAPE estime que les fondamentaux et les principes directeurs de l'ordonnance du 2 février 1945 doivent être conservés. Les mineurs auteurs d'infractions doivent bénéficier d'une justice pénale spécifique, spécialisée, adaptée à leur âge. Cependant, le texte de l'ordonnance doit être simplifié pour plus de cohérence, de lisibilité, de clarté et de compréhension¹⁵.

Aujourd'hui, l'ordonnance est un texte suiveur, c'est-à-dire qu'il rend applicable les dispositions du code pénal et du code de procédure pénale, sauf s'il en est disposé autrement.

La refonte de l'ordonnance de 1945 peut être une première étape à la **création d'un code dédié à l'enfance réunissant, dans un premier temps, les dispositions pénales et civiles**. L'objectif, à long terme, pourrait être d'aboutir à un code général de l'enfance et de la jeunesse comportant l'ensemble des dispositions civiles, pénales, sociales, éducatives... les concernant, car les interactions sont nombreuses et indissociables. Ceci permettrait de ne pas réduire la jeunesse à une perception négative (violence, insécurité, délinquance...) mais bien de l'envisager sous une approche globale. Cela irait également dans le sens des demandes actuelles. En effet, 88 organisations se sont rassemblées afin de lancer un **appel pour la création d'un conseil national de l'enfance et d'une instance interministérielle dédiée**. L'objectif étant que les enjeux pour l'enfance soient réaffirmés et que ce dispositif favorise **une politique nationale de l'enfance et de la jeunesse porteuse d'une vision globale de l'enfant**¹⁶, tout en permettant une prise en compte des spécificités inhérentes à chaque âge et à la variété des situations.

En outre, ce code de l'enfance devrait s'appuyer sur les **textes internationaux** et notamment les règles de Beijing, les principes de Ryad et la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

Il devrait faire référence aux **principes fondamentaux** qui ont été précisés par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 29 août 2002 et rappeler l'ensemble des principes fondateurs de l'ordonnance.

¹⁵ Sur ce point, le rapport VARINARD (2008) proposait notamment de réorganiser le texte, d'adapter et d'actualiser certains termes devenus obsolètes, de fusionner les sanctions éducatives et les mesures éducatives en une seule catégorie.

¹⁶ Le comité des droits de l'enfant, dans ses observations du 22 juin 2009, relevait l'absence, en France, de stratégie nationale globale pour les enfants.

➔ La CNAPE recommande, dans le cadre de la réforme de l'ordonnance :

- d'introduire une définition de la justice pénale des mineurs afin d'en préciser les finalités et objectifs et de rappeler l'ensemble des principes fondamentaux (internationaux, constitutionnels et législatifs)¹⁷ ;
- d'inscrire expressément dans la loi la double compétence civile et pénale du juge des enfants et de réaffirmer son rôle « clé de voûte » du dispositif ;
- d'introduire en marge du volet pénal, la mission de prévention comme l'a fait la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance ;
- d'introduire les dispositions relatives aux mesures alternatives aux poursuites applicables aux mineurs pour plus de lisibilité et de cohérence ;
- de prévoir une obligation de formation spécifique à la thématique de la justice des mineurs pour les acteurs mettant en œuvre des mesures alternatives aux poursuites qui concernent, chaque année, une très grande partie des mineurs en conflit avec la loi ;
- de rendre obligatoires des formations communes à l'ensemble des acteurs de la justice des mineurs.

¹⁷ Voir annexe 3 page 54 : « proposition n°1 des observations des fédérations sur l'avant-projet de code de la justice pénale des mineurs (CJPM) » - 2009.

La fixation d'un âge minimum de responsabilité pénale

Actuellement en France, le juge des enfants apprécie, au cas par cas, la responsabilité pénale de l'enfant « en conflit avec la loi » au regard de son discernement, de sa personnalité, de sa situation...

Ce système unique en Europe a certes des avantages. Cependant, **la CNAPE estime qu'il convient de fixer un âge minimum de responsabilité pénale**, âge en dessous duquel un enfant est considéré irresponsable pénalement et ne peut donc être soumis au régime pénal applicable aux mineurs.

Le Comité des droit de l'enfant, en 2009, formulait cette recommandation à la France et lui préconisait de fixer un âge minimum de responsabilité pénale qui ne soit pas inférieur à 13 ans en veillant à ce qu'il soit tenu compte de la capacité de discernement de l'enfant.

Le système actuel a l'avantage de permettre une appréciation du juge propre à chaque cas d'espèce et donc individuelle. Cependant, il comporte également un risque. Cela peut entraîner des pratiques différentes selon les territoires et donc une iniquité de traitement entre les enfants, portant ainsi atteinte au principe d'égalité de traitement devant la loi (principe de non-discrimination, article 2 de la CIDE).

De plus, même si les mineurs de moins de 13 ans ne peuvent faire l'objet de peines privatives de liberté, ils peuvent se retrouver confronté au système judiciaire très jeune (dès l'âge de 7 ou 8 ans si le juge le décide). En effet, la tendance à une judiciarisation croissante en France induit une augmentation des saisines du juge pour des cas qui, auparavant, n'étaient pas soumis à la justice. Ainsi, un vol de vélo ou une bagarre qui n'impliquait pas la saisine de la justice peut conduire aujourd'hui à une mesure de rétention au commissariat ou à la saisine du juge des enfants même pour de jeunes enfants à défaut d'autres réponses extra-judiciaires¹⁸.

Or, le passage devant le système judiciaire n'est jamais anodin.

Fixer un âge minimum de responsabilité pénale permettra à la France d'**être en conformité avec l'article 40 de la CIDE**, de **délimiter le champ d'application du droit pénal réservé aux mineurs**, et de **répondre aux recommandations formulées par le Comité des droits de l'enfant** en 2009.

¹⁸ Cf. « Notre société est-elle plus violente ? » par L. Mucchielli – 2010.

- La CNAPE préconise la fixation de l'âge de responsabilité pénale à 13 ans minimum, assorti d'un critère complémentaire de discernement¹⁹.

Dans cette hypothèse, en dessous de cet âge, les mineurs seraient présumés irresponsables pénalement de leurs actes et ne pourraient donc plus faire l'objet de procédures pénales, ni de poursuites.

- La CNAPE, consciente que les enfants qui ne relèveront plus de la sphère pénale ne pourront rester sans réponse, propose un dispositif « extra-judiciaire ».²⁰ Celui-ci permettrait d'anticiper les conséquences d'une telle évolution législative, en proposant aux enfants en deçà de 13 ans ayant commis des actes peu graves, des mesures éducatives à fort contenu pédagogique (chantiers éducatifs, humanitaires, actions de citoyenneté...).

Cependant, les enfants de moins de 13 ans qui commettraient des actes graves (crimes sexuels, homicides) nécessitent une réponse appropriée à la gravité de l'acte impliquant un accompagnement renforcé, mobilisant les dispositifs de soin. Ces enfants pourraient être accueillis dans des lieux de vie spécialisés ou des foyers éducatifs adaptés (petite unité) s'appuyant sur une équipe pluridisciplinaire, spécifiquement formée à cet accueil.

- L'élaboration d'un code de l'enfance aurait l'intérêt de pouvoir regrouper les dispositions relatives à la mise en œuvre de réponses extra-judiciaire pour les moins de 13 ans.

¹⁹ La défenseure des enfants, lors de son audition du 26 juin 2008 devant la Commission Varinard a recommandé la fixation, par la France, d'un âge minimum de responsabilité pénale à 13 ans assorti d'un critère complémentaire de discernement, c'est-à-dire que l'enfant ait la maturité suffisante pour comprendre son acte, ses conséquences et pour avoir conscience d'avoir commis une infraction.

²⁰ Cf. travaux de la CNAPE : « Prévenir la délinquance juvénile : pour des réponses extra-judiciaires aux actes mineurs ».

Préserver la spécificité de la justice des mineurs jusqu'à 18 ans

La France dispose d'une justice des mineurs spécifique et spécialisée reposant sur la notion d'éducabilité du mineur auteur d'infraction(s). Jusqu'à 18 ans, les enfants font l'objet d'une justice adaptée qui n'est pas celle applicable aux adultes.

La CNAPE a été préoccupée par l'évolution, ces dernières années, de la législation applicable aux mineurs de 16 à 18 ans qui a instauré des procédures et réponses induisant un traitement différencié des mineurs de moins de 16 ans et de plus de 16 ans visant à juger ces derniers comme des adultes. Ce fut notamment le cas de la loi du 10.08.2007 relative aux peines planchers qui est venue durcir la législation applicable aux mineurs de 16 à 18 ans. Puis, la loi du 10.08.2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs a créé, aux côtés du tribunal pour enfants et de la cour d'assises des mineurs, un échelon de jugement supplémentaire : le tribunal correctionnel pour les mineurs de plus de 16 ans poursuivis pour des délits punis d'une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à 3 ans et commis en état de récidive. Sa composition tend à ressembler à la juridiction jugeant les majeurs puisqu'il comporte plus de juges non spécialisés que de juges spécialisés.

Ces différentes réformes ont marqué une régression au regard de l'esprit de l'ordonnance de 1945, les mineurs de 16 à 18 ans étant considérés, au fur et à mesure des lois, comme une catégorie à part des autres mineurs en matière de procédure pénale et, de plus en plus, comme des majeurs.

- **La CNAPE se félicite de la récente suppression des peines planchers applicables aux mineurs. Elle demande également la suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs.**
- **Elle souhaite que l'Etat, dans le cadre de cette réforme, affirme expressément que la majorité pénale est fixée à 18 ans et que les textes n'introduisent pas, en pratique, des différences de traitement pour les plus de 16 ans. Tous les mineurs de moins de 18 ans, sans exception, doivent être jugés par des procédures, des juridictions et des magistrats spécialisés.**

- ➔ La CNAPE rappelle que l'ensemble des acteurs intervenant dans le cadre de la justice pénale des mineurs doivent être spécifiquement formés et spécialisés²¹.

- ➔ Des formations communes doivent être organisées et obligatoires. Actuellement, la difficulté à élaborer des partenariats efficaces est un frein à la prise en charge des personnes sous main de justice (mineurs comme majeurs) et à la mise en place d'un accompagnement cohérent et continu. La mise en œuvre de formations communes permettrait aux différents acteurs de mieux se connaître, d'appréhender les missions, compétences et limites de chacun.

²¹ Le comité des droits de l'enfant dans ses observations finales de 2009 recommande la mise en place de formation obligatoire pour les professionnels travaillant avec ou pour les enfants sur les principes et dispositions de la Convention internationale des droits de l'enfant.

La réactivité de la justice doit se concilier avec la nécessité d'observation et d'évaluation

La CNAPE affirme qu'il est indispensable d'**opposer une réponse claire et incontournable dès le premier acte** de délinquance commis par un mineur. La justice doit donc **se doter de moyens nécessaires** pour être plus réactive et apporter une réponse adaptée, effectivement appliquée et dans un délai suffisamment court afin de mettre un terme au sentiment d'impunité de certains mineurs²².

La crédibilité de la justice repose en effet sur l'exécution effective et rapide des décisions afin qu'elles soient pertinentes pour le mineur. C'est cette réactivité qui donnera tout son sens à la réponse judiciaire et qui favorisera sa vertu pédagogique.

« Pour faire sens, la réponse pénale doit permettre au mineur de relier l'action judiciaire à l'infraction qu'il a commise. Les enfants n'ont pas le même rapport au temps que les adultes. (...) le passage à l'acte est souvent impulsif et révèle une personnalité tout entière inscrite dans le présent »²³.

Cette réponse doit toujours être cohérente, proportionnelle et adaptée à l'acte et à la situation du jeune. Ceci nécessite donc de **concilier deux impératifs distincts** : la **nécessaire réactivité** de la justice et la **nécessaire prise de temps** pour observer, évaluer, apprécier la personnalité du mineur et apporter la réponse la plus appropriée.

Pour autant, célérité ne veut pas dire précipitation. Ainsi la CNAPE estime que ce ne sont pas les procédures de présentation ou de comparution immédiate qui permettront de répondre à cette exigence de célérité, puisque même si le mineur est jugé rapidement, les délais de mise en œuvre des décisions peuvent encore, malgré des progrès, rester longs.

C'est pourquoi, dès 2008 lors de son audition par la commission Varinard²⁴, la CNAPE a proposé la **création d'une « audience préliminaire »**, procédure d'entrée avant jugement au cours de laquelle le juge décide, selon les faits et les premiers éléments en sa possession, s'il y a lieu ou non de poursuivre et quelles mesures provisoires peuvent être ordonnées. Cette proposition visait à permettre une réponse rapide de la justice par le biais d'une rencontre solennelle en présence du juge, du procureur de la République, de l'auteur des faits, de ses représentants légaux et de la victime si elle l'accepte.

²² Pour plus de précisions, voir la contribution de la CNAPE à la mission menée par Jean-Marie Bockel en 2010 disponible sur le site de la CNAPE.

²³ Extrait étude menée par les élèves de l'ENA, promotion 2005-2007, relative à l'enfant et l'adolescent face à la justice pénale.

²⁴ Les 12 propositions de l'UNASEA – Audition par la commission Varinard – 29 mai 2008.

Les réflexions actuelles relatives à l'instauration de la césure du procès, dans le cadre des travaux menés par la DPJJ, rejoignent l'idée de création d'une **audience préliminaire**. Ainsi, il s'agit de scinder le procès en deux temps, avec une audience d'examen de la culpabilité suivie d'une **audience de jugement** pouvant avoir lieu 6 à 12 mois plus tard.

La CNAPE estime que **l'instauration d'une césure peut permettre de concilier les deux impératifs** mentionnés ci-dessus, à savoir la nécessaire réactivité de la justice et la nécessaire prise de temps pour apprécier la personnalité du mineur et apporter une réponse adaptée à sa situation. A cet effet, il est nécessaire que l'audience d'examen de la culpabilité intervienne rapidement et que ce moment soit solennel pour avoir un impact sur le mineur. Le temps donné entre cette première audience et le jugement sur le fond doit être un temps utile, utilisé comme levier pour faire évoluer le mineur, pour travailler sur sa responsabilité, le passage à l'acte et ses conséquences. La CNAPE considère que **la césure ne doit toutefois pas être systématique**. Elle doit être une possibilité offerte au juge. En effet, le principe d'individualisation doit primer.

S'agissant du temps d'observation, comme l'explique la FN3S²⁵, la mesure d'investigation dans le cadre pénal constitue un outil pertinent pour comprendre la personnalité du mineur et son passage à l'acte et pour évaluer les possibilités de ses parents à faire face à cet acte sur le plan éducatif et relationnel. Pourtant elle est très peu utilisée²⁶. L'expérience de la fédération démontre que les mineurs qui relèvent de l'ordonnance de 1945 ont bien souvent du mal à trouver leur place dans la société et manifestent de manière plus ou moins spectaculaire leur désarroi (entre autres par des actes de délinquance). Il est donc nécessaire de trouver, à travers la sanction, une réponse appropriée à leurs problématiques. La connaissance de leur personnalité, de leur environnement proche et élargi permet au magistrat d'apporter une réponse adaptée à la situation singulière du mineur au regard de l'acte commis, en replaçant celui-ci dans un contexte social et familial global.

- ➔ **La CNAPE estime qu'il convient de supprimer la procédure de présentation immédiate et la convocation par officier de police judiciaire mais de permettre au juge des enfants, dans certains cas, de recourir à une procédure de jugement rapide à condition d'avoir des éléments récents sur la personnalité du mineur.**

²⁵ Voir annexe 4 page 55 : Contribution au projet de réforme de l'ordonnance de 1945 de la Fédération nationale des services sociaux spécialisés de protection de l'enfance – juillet 2014.

²⁶ En 2013, 13.5% des mesures d'investigation ordonnées étaient pénales (bilan réalisé par la DPJJ).

- S'agissant de la césure, cette procédure ne doit pas être systématique afin de respecter le principe d'individualisation.

- Il est indispensable de rendre systématique l'évaluation approfondie de la situation d'un mineur et de sa personnalité et ce, dès la première infraction, au moyen d'une mesure d'investigation.

La diversification et la modularité des réponses pénales

L'appauvrissement de la palette des réponses pénales

Alors que la lutte contre la délinquance juvénile est affichée publiquement comme une priorité, les lois réformant l'ordonnance de 1945 se sont succédées sans qu'aucune évaluation ne les précède, ni ne leur succède.

Par ailleurs, **la DPJJ met souvent en avant la nécessaire diversification de l'offre** en matière pénale : services de réparation pénale, centres éducatifs renforcés, centres éducatifs fermés, foyers ayant une double habilitation, établissements et services de la PJJ (établissements de placement éducatif, services éducatifs de milieu ouvert, services éducatifs et d'insertion, unités éducatives d'hébergement collectif, d'hébergement diversifié...). Cet éventail de réponses devrait permettre, en théorie, de répondre de manière adaptée et individualisée aux mineurs suivis par la PJJ. Pourtant, **la réalité est toute autre.**

La fermeture des centres de placement immédiat (CPI) a **restreint le nombre de places en urgence** pourtant indispensables. Les CEF pallient notamment à cette disparition et se retrouvent embolisés par la mission d'accueil d'urgence. A cet égard, la mission des inspections menée en 2012 précise dans son rapport²⁷ que **le placement en urgence constitue une difficulté pour les magistrats et les services éducatifs de permanence.** Ils déplorent la fermeture des CPI qui ne s'est pas accompagnée d'une redistribution claire des missions d'accueil d'urgence qui, à l'exception des CEF, ne sont pas particulièrement ciblées par les structures d'hébergement. Le rapport du Sénateur MICHEL²⁸ relève également **l'insatisfaction des juges quant à la recherche de places d'hébergement notamment en urgence,** qui font part de l'insuffisance ou de l'inadaptation des places disponibles.

²⁷ Mission sur l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquance menée par les 3 inspections IGAS, IGSJ et IPJJ dont le rapport date de janvier 2013.

²⁸ « La PJJ au service de la justice des mineurs » - Rapport de Jean-Pierre MICHEL, Sénateur de la Haute-Saône – décembre 2013.

Il est donc regrettable que ce soit l'offre qui détermine la décision judiciaire et non les besoins et le projet du jeune.

Différents rapports ont également mis en avant les **difficultés du dispositif pénal notamment en matière d'hébergement**²⁹. Et les réponses existantes sont de plus en plus dévoyées de leur finalité.

Plus fâcheux, de nombreuses structures ferment faute de moyens³⁰ **et les capacités des établissements et services associatifs sont de plus en plus réduites.** Ainsi, le nombre d'établissements et services habilités par la Justice est en constante diminution : 1330 en 2010, 1095 en 2014. Cette évolution doit être questionnée : s'agit-il d'un retrait d'habilitation souhaité par l'autorité administrative ou justifiée par une baisse des crédits, d'un choix émanant des associations gestionnaires... ? Cette situation interpelle et pose la question de la place et du devenir des associations dans le champ pénal. Compte tenu du contexte financier actuel, de la baisse constante des moyens accordés aux associations gestionnaires habilitées, de la dégradation des relations entre les services déconcentrés et les associations, **la poursuite de l'implication des associations dans ce champ est désormais une question qui se pose réellement**³¹.

Ces évolutions aboutissent à un appauvrissement de la palette des réponses pénales dont disposent les magistrats, **retardent l'application des jugements faute de places disponibles** et plus grave, induisent des **orientations prononcées de plus en plus par défaut** vers un établissement qui ne correspond pas aux situations par manque de places.

Le saupoudrage, les réponses inadaptées ou tardives ne peuvent permettre d'atteindre l'objectif d'insertion, ni de réduire la récidive et aggravent même la situation du mineur.

²⁹ Le rapport du Sénateur MICHEL (2013) évoquant la difficulté de trouver des places d'hébergement, l'insuffisance et l'inadaptation des places disponibles, la diminution des capacités globales d'hébergement, la difficulté de la PJJ pour assurer sa mission d'hébergement, l'échec du placement collectif traditionnel... Le rapport sur la PJJ face aux défis de l'éducation renforcée (2001) dont les constats sont toujours d'actualité, évoquait la désaffectation du personnel éducatif pour cet outil, la difficulté à dissocier le placement en urgence et l'hébergement, le manque de projets éducatifs structurés pour les établissements... Plus ancien encore, une « crise de l'hébergement » agita l'Education surveillée en 1980 et une circulaire de 1993 de la DPJJ insistait sur la nécessité de revisiter les outils pédagogiques mis en œuvre dans les services d'hébergement.

³⁰ Le nombre de centres éducatifs renforcés associatifs est passé de 64 en 2012 à 47 en 2014.

³¹ Voir annexe 5 page 58 : Position de la CNAPE remise lors de son audition par le Sénateur Jean-Pierre MICHEL.

Pour garantir une **offre de prise en charge diversifiée, modulable, adaptée aux besoins spécifiques et singuliers de chaque mineur**, il convient de **renforcer les moyens en faveur de l'hébergement diversifié** (hébergement collectif, semi-collectif, logement semi-autonome, autonome, famille d'accueil...). Parmi l'ensemble des dispositifs de placement, c'est la catégorie des « autres hébergements » (lieux de vie et d'accueil, structures ayant une double habilitation, foyers de jeunes travailleurs...) qui a connu la plus forte diminution de moyens ces dernières années³².

Il serait, en outre, souhaitable de développer davantage l'activité de jour qui fait ses preuves dans le cadre de la protection de l'enfance (accueil à la journée). Actuellement, le budget qui lui est alloué ne le permet pas³³.

➔ **Ainsi, la CNAPE recommande :**

- la mise en œuvre d'une évaluation fine et globale des dispositifs existants en matière pénale reposant sur des indicateurs pertinents, propres à la délinquance juvénile, en vue d'y apporter les aménagements rendus nécessaires ;
- la consolidation des dispositifs qui le nécessiteront (au vue de l'évaluation)
- la préservation des modalités et finalités de chaque dispositif (les dispositifs ne sont pas substituables les uns aux autres) ;
- la prise en compte du besoin spécifique de l'accueil en urgence : la réouverture de centres de placement immédiat dédié à l'accueil en urgence mérite d'être réfléchi. Ces lieux d'accueil « transitoire » devraient permettre de prendre en charge les mineurs délinquants en urgence, d'évaluer leur situation afin de les orienter dans une structure adaptée à leurs besoins. A défaut de structures dédiées, la mutualisation et la mise en réseau de structures existantes peuvent permettre d'y répondre.

³² En 2013, 48 millions d'euros étaient consacrés aux « autres hébergements ». En 2015, leur budget s'élèvera à 41.5 millions.

³³ En 2013, le budget national alloué à la mesure d'activité de jour était de 240 000 euros pour 2714 journées. En 2014, ce budget est passé à 130 000 euros pour 1524 journées. Pour 2015, ce budget apparaît nettement en hausse (310 000 euros).

Des organisations et modes de fonctionnement générateurs de ruptures répétées nécessitant un décroisement

Il ressort de l'expérience des associations gestionnaires d'établissements et services que les mineurs accueillis dans le cadre pénal ont des **problématiques multiples** : carences familiales et éducatives, problèmes relationnels, déscolarisation et situations d'échec scolaire, troubles de comportement de plus en plus importants, voire psychiatriques, problèmes de santé physique ou psychique... Certains mineurs qui ne relèvent ni d'un CEF ni d'une MECS connaissent des **parcours chaotiques**. Ils épuisent l'ensemble des structures, mettent à mal les établissements d'accueil traditionnels, conduisant à des prises en charge successives sans qu'aucune ne soit réellement adaptée à leurs besoins.

A cet égard, les constats formulés par l'internat socio-éducatif médicalisé pour adolescent (ISEMA) d'Eure et Loire³⁴ méritent d'être étudiés. Cette structure a été créée pour répondre aux difficultés rencontrées par les établissements sociaux et médico-sociaux dans la prise en charge de **jeunes de 12 à 18 ans, présentant des difficultés cumulées sur les plans psychologique, psychiatrique, éducatif, scolaire, familial, social et parfois judiciaire**.

Ce dispositif a fonctionné à titre expérimental de 2009 à 2013. Suite à ses résultats évalués positifs par les pouvoirs publics locaux (conseil général, PJJ, ARS), l'ISEMA a obtenu une autorisation de fonctionnement pour 15 ans.

Il ressort de l'évaluation de cette expérience des enseignements et des pistes d'évolutions qui méritent d'être pris en compte par les différentes institutions. Ce dispositif qui conduit à interroger l'ensemble des dispositifs, organisations et fonctionnements, porte en lui-même les « *germes de la contradiction et de l'opposition, puisque sa création vient, en quelque sorte, reconnaître l'insuccès des structures traditionnelles* »³⁵. De plus, « *travailler quotidiennement avec la carence éducative extrême et le résultat de ruptures répétées permet de mieux cerner ce qui a fonctionné ou fait défaut dans les prises en charge antérieures* »³⁶. Ainsi, l'étude des dossiers des adolescents accueillis fait ressortir des constantes assez fortes dans le parcours des jeunes notamment en termes de **ruptures répétées**.

³⁴ L'ISEMA a été créé suite à l'adoption de la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance. La Sauvegarde 28 a accepté de mener cette expérience en lien étroit avec les pouvoirs publics locaux. En mars 2014, un arrêté d'autorisation de fonctionnement a été délivré pour une durée de 15 ans faisant référence à un accueil multi-catégoriel (public relevant de plusieurs alinéas de l'article L.312-1 I du CASF). Il fait donc l'objet d'une triple habilitation par le président du conseil général, le Préfet et le directeur général de l'agence régionale de santé.

³⁵ Extrait de l'article de Gilles Pain, directeur de l'ISEMA, publié dans la revue FORUM de la CNAPE n°66.

³⁶ cf. article suscit.

On y retrouve souvent un enchaînement d'interventions : investigation, action éducative en milieu ouvert, succession de placements y compris à titre pénal, hospitalisations, voire détention... L'examen de ces situations fait apparaître un **cloisonnement des acteurs**, chacun enfermé dans sa propre logique engendrant des problèmes de communication, des difficultés de transmission des informations entre eux ... Le turn-over des professionnels perturbe le suivi et accentue les ruptures. Au vu de son expérience, les responsables de l'ISEMA estiment que **les changements profonds de logiques et d'interventions ne peuvent être opérants sans être accompagnés et soutenus par les autorités publiques**. Chacune ayant sa propre logique institutionnelle, ses contraintes, ses stratégies, ses enjeux..., il est indispensable d'apprendre à se connaître.

Comme le souligne Marie-Aline BLOCH, directrice de la recherche et de l'innovation pédagogique à l'école des hautes études en santé publique, il est indispensable que les professionnels d'un même territoire se connaissent, qu'ils aient en tête les possibilités et aussi les limites de leurs collègues pour orienter au mieux les personnes. Des relations de confiance doivent aussi exister. Elles se construisent au fil du temps et se consolident dans le cadre de la résolution collective de situations complexes.

Martine HERZOG-EVANS, professeure de droit, qui mène depuis plusieurs années des travaux en criminologie sur les questions de probation estime qu'un des obstacles actuels à la prévention de la récidive tient à la difficulté à « **instaurer une prise en charge des personnes fondée sur des partenariats efficaces, conçus selon un « mode horizontal** »³⁷. Ainsi, aucune administration ou institution ne peut régler seule la question de la récidive. Une coopération est indispensable pour pouvoir traiter l'ensemble des problèmes des personnes accompagnées (logement, emploi, formation, santé, relations sociales...).

³⁷ Intervention lors de la réunion du CIPD du 11 septembre 2014 susvisée.

Réduire les ruptures, favoriser une logique de parcours

Ainsi, pouvoir apporter une réponse adaptée, individualisée et appropriée à chacun suppose non seulement de disposer d'une palette de réponses étoffée, mais aussi que les institutions et les dispositifs soient décloisonnés, et que les acteurs collaborent dans un cadre partenarial. Mais ces deux conditions ne suffisent pas à éviter les ruptures successives, à garantir à chaque mineur suivi la stabilité et la cohérence des réponses pourtant nécessaires.

Cette prise de conscience explique que **le concept de parcours** soit en vogue aujourd'hui et repris par les pouvoirs publics, que ce soit dans le champ de la santé et du médico-social, de la protection de l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse (*cf. note d'orientation du 30.10.14 de la PJJ*).

Ce concept implique de construire un parcours à moindres ruptures, c'est-à-dire continu et donc fluide, ce qui suppose **une articulation entre les différents dispositifs et acteurs, notamment civils et pénaux, mais également médico-sociaux, sanitaires et de droit commun**. On ne peut viser cette fluidité que par **une approche transversale et globale**, c'est-à-dire qui dépasse chaque champ (protection de l'enfance, médico-social, pénal) et qui prenne en compte toutes les facettes du mineur.

La création d'un ministère dédié à l'enfance, évoquée précédemment, aurait le mérite de répondre à cet objectif en appréhendant l'enfant et l'adolescent dans sa dimension globale et en mettant fin à la segmentation des politiques publiques.

D'autre part, **l'évolution du secteur médico-social vers la création de plateformes de services** (dispositifs ou réseaux intégrés, regroupements d'établissements ou services...) peut être une source d'inspiration. Une expérimentation du « dispositif ITEP »³⁸ est en cours dans le but de rompre avec la logique de place, et visant à améliorer la continuité des parcours. D'une manière générale, les premiers résultats montrent une réponse plus rapide aux besoins des personnes, une meilleure connaissance réciproque entre les acteurs, la formalisation de relations avec le secteur de la pédopsychiatrie, et le décloisonnement des institutions. Cependant des obstacles administratifs et financiers nécessitent d'être levés. Les résultats de cette expérimentation devront être étudiés et pourraient inspirer l'ensemble des acteurs, dont la PJJ pour le champ pénal.

³⁸ Financée par la Caisse nationale de solidarité et de l'autonomie (CNSA), cette expérimentation concerne tous les ITEP de 6 régions : Normandie, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Ile-de-France, PACA, Pays-de-la-Loire.

En outre, l'Assemblée des Départements de France (ADF), dans le cadre des travaux actuels sur la protection de l'enfance, a adressé à la Secrétaire d'État chargée de la Famille, des Personnes âgées et de l'Autonomie des propositions, parmi lesquelles **le développement de plateformes coopératives de services**. Il s'agit de passer d'une logique d'établissements et services, à une logique de plateformes favorisant le parcours de l'enfant.

Dans sa contribution au cahier de diagnostic partagé de la PJJ, la CNAPE recommandait la création de plateformes (accueil de jour, milieu ouvert, hébergements diversifiés...) en habilitant notamment les associations à mettre en œuvre des mesures de milieu ouvert dans le cadre pénal. **L'organisation de tels plateaux techniques, en interne ou mutualisés, permettent de renforcer la cohérence et de favoriser des parcours fluides par une approche globale et évolutive des besoins auxquels peut répondre une palette de réponses diversifiées.**

Mais le fonctionnement en plateformes, en pôles ou encore en réseaux nécessite **un assouplissement des cadres juridiques et réglementaires**. Car la rigidité administrative actuelle (appels à projets, autorisation par établissement et service, modalités de financements propres à chaque acteur public...) entretient un cloisonnement des acteurs, des compétences et des financements, entrave la mise en œuvre de réponses globales et transversales. A cet égard, **la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) est à favoriser et développer.**

D'autre part, la mise en œuvre de réponses adaptées aux besoins des mineurs (et donc modulables) nécessite **réactivité et souplesse**. Le secteur médico-social a pu mettre en application une décision d'orientation de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) unique vers un « dispositif », et non plus vers un établissement ou service spécifique.

Cet exemple peut être transposé dans le cadre pénal. Il pourrait être envisagé une **décision judiciaire unique autorisant le placement au sein d'une plateforme de services ou d'un dispositif intégré** (interne ou mutualisée). Le juge des enfants devrait alors définir précisément ses attentes et les finalités de la prise en charge tout en permettant aux responsables de la plateforme d'adapter la réponse au fur et à mesure de l'évolution du mineur et de ses besoins, en tenant informé le magistrat. Cela aurait l'intérêt d'avoir des objectifs et un cadre d'intervention clairement posé par le magistrat tout en permettant une souplesse et une adaptabilité de la réponse (modularité).

Pour autant, la CNAPE est **opposée à l'instauration d'un mandat global assuré par les services de la PJJ**. Cette expérience menée en 2005 dans le cadre de la protection de l'enfance a d'ailleurs tourné court, démontrant la difficulté, voire la contradiction d'être à la fois donneurs d'ordre, « seul juge », financeur et opérateur. Ce système placerait, en effet, la PJJ comme clé d'entrée du dispositif, décidant de confier ou non l'exécution d'une mesure à une association habilitée. Le juge n'aurait donc plus aucun lien direct avec les structures associatives. L'activité des associations et donc leur pérennité serait totalement dépendante des choix de l'administration. Cela pourrait être une source de tension accrue entre cette administration et les associations habilitées ce qui ne ferait que renforcer les difficultés déjà existantes liées à la concurrence entre le secteur public et le secteur associatif³⁹. D'autre part, la forte diminution des moyens et des effectifs de la PJJ, corrélée à sa réorganisation territoriale et à son recentrage au pénal, met aujourd'hui cette administration en difficulté pour assurer l'ensemble de ses missions de manière optimale.

➤ **Pour permettre le développement de réponse individualisée et souple, la CNAPE recommande :**

- la diversification des modes d'accueil au pénal en s'inspirant de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance (accueil temporaire, modulable, prise en charge renforcée, intensive et soutenue, accueil familial spécialisé, service de suite, accueil en logement autonome, combinaison d'interventions ...)
- la mise en place de plateformes de services ou de dispositifs réseaux en habilitant davantage les associations à mettre en œuvre des réponses de milieu ouvert dans le cadre pénal, en favorisant les doubles habilitations de structures innovantes de la protection de l'enfance, et en favorisant la conclusion de CPOM ;
- l'assouplissement du dispositif actuel (règles administratives et financières) afin de pouvoir développer des plateformes de services internes ou mutualisées ;
- la réforme de la procédure d'appel à projet pour laisser une place à l'innovation et à l'expérimentation (en permettant aux associations de déposer des projets innovants et expérimentaux en dehors de la procédure d'appel à projet) ;

³⁹ « La double fonction de la PJJ, d'une part administration qui habilite, finance et contrôle le secteur associatif et d'autre part, opérateur dans un système quasi concurrentiel où les deux concurrents ne sont pas en situation d'égalité, continue d'interroger et contribue à tendre les relations, notamment dans un contexte de rareté des finances publiques » - observations des fédérations sur le budget PJJ pour 2013.

- de faire du soin et de la santé des mineurs suivis dans le cadre pénal un objectif de santé publique en intégrant la question des enfants et des jeunes suivis par la PJJ dans les objectifs et travaux de la direction générale de la santé, des agences régionales de santé et des différents schémas régionaux en la matière ;
- qu'une mesure judiciaire unique prononcée par le juge des enfants puisse être confiée à une plateforme de services. Cette mesure devrait comprendre des attendus clairs et des objectifs définis par le juge, tout en laissant à la structure la possibilité d'adapter la réponse au fur et à mesure de l'évolution des besoins du jeune ;
- une prise en charge globale répondant au triptyque éducatif/soin/justice par le biais d'équipes pluridisciplinaires au sein des établissements et services.

Conforter les mesures de justice « restauratrices »

La justice dite « restauratrice » (ou réparatrice) est une conception orientée vers la réparation des dommages causés par un acte. C'est un modèle porteur d'une nouvelle modalité de régulation des conflits qui s'inscrit dans une dimension réparatrice et préventive. Il permet d'appréhender l'acte commis et ses conséquences pour la victime, l'auteur et la société. Outre la sanction infligée à l'auteur, elle permet une réparation réelle ou symbolique du dommage causé, un travail sur la culpabilité et sur la responsabilisation de l'auteur, la compréhension de l'interdit et des valeurs sociales, la prise en compte de la victime. Les recommandations européennes appellent d'ailleurs au développement de la justice « restaurative » estimant qu'elle a une haute valeur pédagogique.

La mesure de réparation pénale, qui en est une émanation, est une mesure éducative compréhensible pour le mineur et essentielle dans le processus pédagogique, qui pourtant est mise à mal depuis plusieurs années.

- **La CNAPE recommande de conforter les mesures restauratives dans le cadre pénal telle que la réparation pénale pour mineur, la médiation pénale et les groupes de parole ou rencontre victimes/auteurs.**

Accompagner la sortie et l'insertion

Le temps de la réponse pénale est un temps court. L'ensemble des problématiques du jeune ne peuvent être résolues en quelques mois.

Cela interroge donc la **finalité de la réponse pénale** et le sens que les pouvoirs publics veulent lui donner.

La réponse pénale doit permettre de marquer un temps d'arrêt, de poser une limite, **d'engager le jeune dans un processus de remobilisation et d'amorcer un projet d'insertion** qui devra se poursuivre à l'issue de la mesure pénale.

Les réponses pénales n'ont donc aucun sens en soi si la sortie n'est pas pensée à partir d'un projet global d'insertion, particulièrement accompagné, le temps nécessaire.

Or, les associations gestionnaires adhérentes à la CNAPE font part, très régulièrement, de **difficultés liées à la sortie au terme d'une mesure pénale.**

Ces difficultés sont différentes selon l'âge du mineur. L'accompagnement vers l'insertion d'un jeune de 18 ans sera d'autant plus compliqué qu'il cumulera les difficultés liées à la sortie du dispositif et celles du passage à la majorité marquant souvent la fin d'une prise en charge. La question du devenir des jeunes est donc, de fait, **impactée par la question des jeunes majeurs.** Mais le ministère de la Justice a décidé, il y a plusieurs années, de ne plus financer les mesures de protection judiciaires « jeunes majeurs »⁴⁰. Les départements quant à eux, en raison du contexte financier, réduisent considérablement le nombre de contrats jeunes majeurs ainsi que leur durée⁴¹.

De plus, même lorsqu'un projet de sortie est établi (mobilisation du jeune, contrat d'apprentissage signé, stages en entreprises engagés...), **le travail d'insertion peut s'interrompre faute d'un suivi intensif et régulier ou que le placement mis en œuvre est un échec.**

⁴⁰ Alors que le décret du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection judiciaire en faveur de jeunes majeurs est toujours en vigueur, aucune ligne budgétaire n'est inscrite les concernant dans le budget de la PJJ depuis plusieurs années.

⁴¹ Cf. résultats de l'enquête CNAPE/Uniopss sur la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance réalisée en 2010/2011.

Les problèmes rencontrés lors de la préparation du projet de sortie sont multiples : absence de places disponibles, manque de structures et de réponses adaptées, refus de prise en charge par les établissements de placement traditionnels appréhendant l'accueil d'un mineur étiqueté « délinquant »... Or, **l'efficacité et la pertinence des réponses pénales apportées sont notamment conditionnées par la réussite de l'accompagnement du mineur après sa sortie.** L'échec de la poursuite de l'accompagnement sur le long terme revient à anéantir le travail et les progrès accomplis pendant la durée du placement pénal.

La gestion de cette transition est donc un enjeu majeur pour l'ensemble des acteurs.

La fin de placement, une étape décisive qui nécessite un accompagnement intensif

Les CER et CEF offrent pour un temps une prise en charge intensive, contenante et renforcée des mineurs accueillis et une présence éducative permanente. La participation à la vie collective et les activités mises en œuvre ainsi que l'accompagnement individualisé contribuent à proposer un cadre structurant et rassurant avec une forte dimension « humaine » et « familiale ». C'est pourquoi, **la sortie du CER ou du CEF est souvent vécue par le jeune comme une séparation, une « nouvelle rupture », qui peut être brutale suite à l'intensité du placement.** Ainsi, il n'est pas rare que des mineurs ou jeunes majeurs en fin de placement, faute de projet ou par peur d'un retour dans leur environnement, multiplient les passages à l'acte afin de susciter un nouveau placement pour demeurer plus longtemps dans l'établissement. Certains en font même expressément la demande expliquant ne pas se sentir « prêt » à partir : angoisse de retourner dans son milieu de vie, peur de « rechuter », appréhension face à l'inconnu ou au nouveau lieu de placement, difficultés à se séparer des éducateurs avec lesquels un lien s'est construit...

Les associations gestionnaires de CER et CEF estiment que **les dispositifs d'accueils traditionnels** (maisons d'enfants à caractère social, foyers éducatifs...) **ne sont pas, la plupart du temps, adaptés** aux mineurs sortant de leurs établissements. Et le seul suivi assuré par le service éducatif de milieu ouvert de la PJJ n'est guère suffisant pour réinsérer durablement les mineurs.

A cet égard, un rapport de l'ENA⁴² précise que « *le suivi éducatif effectué en milieu ouvert par les éducateurs de la PJJ comme le placement dans un foyer ne semble pourtant pas permettre un encadrement suffisamment étroit du jeune* » et ne permettent pas « *d'offrir un encadrement renforcé à ceux qui le nécessitent* ». Il y est également fait référence à la charge de travail élevée des éducateurs de milieu ouvert, ne leur permettant pas de consacrer suffisamment de temps à chacun des jeunes suivis. D'une manière générale, ce rapport estime qu'« *Au regard des enjeux que porte le milieu ouvert en termes de prévention de la récidive et d'accueil de primo-délinquants, il convient de s'interroger sur la pertinence du dimensionnement actuel des effectifs qui lui sont affectés et des objectifs qui lui sont assignés* ».

⁴² Rapport des élèves de l'ENA promotion 2009-2011 « *Les politiques publiques face à la délinquance des mineurs : quelles gouvernances pour quelle évaluation ?* ».

C'est pourquoi les associations gestionnaires de CER adhérentes à la CNAPE ont mené une réflexion sur l'après-CER qui a abouti à la rédaction d'un document de travail consacré aux observations des associations et à leurs propositions dans le but d'améliorer la prise en charge de ces jeunes, de garantir une continuité et une cohérence entre les actions éducatives entreprises et au final, de favoriser leur insertion sociale.

Il ressort de ces travaux, la nécessité d'**offrir un accompagnement spécifique et individualisé aux jeunes à l'issue de leur placement en CER ou CEF (période transitoire)**.

Cet accompagnement, proposé à la sortie d'un CER/CEF aurait pour objectifs de consolider ce qui a été fait pendant le placement, de poursuivre ou finaliser le projet personnalisé du mineur et de faire le lien, le cas échéant, vers les dispositifs de droit commun afin de permettre une **transition progressive à la vie ordinaire**.

Cet accompagnement devrait donc recouvrir un **aspect multidimensionnel** (logement, budget, réseaux de connaissances, soin, scolarité, formation...).

Il devrait permettre la mise en œuvre d'une action éducative individualisée prenant en compte la spécificité de l'accompagnement intensif et renforcé qui aura été mis en œuvre en amont (CER/CEF).

Cette transition pourrait prendre différentes formes, divers degrés d'intervention et être de durée variable en fonction des situations et des besoins de chaque jeune. Pour certains, un suivi en milieu ouvert peut suffire, lorsque d'autres nécessiteront une action éducative renforcée et intensive, voire un accueil.

Les réponses pourraient être trouvées au sein d'une palette d'actions diversifiées et modulables (prévention spécialisée, accompagnement renforcé à domicile, activités de jour, service dédié à l'insertion professionnelle, centres éducatifs et professionnels, hébergements diversifiés et personnalisés, service d'adaptation progressif en milieu naturel...) relevant du cadre pénal, civil ou administratif (si le jeune est en danger ou en risque de danger), ou d'un accompagnement social (suivi par un travailleur social par exemple).

Si le jeune ne fait pas l'objet d'un suivi à l'issue de son placement, mais d'un retour en famille, la **CNAPE recommande le maintien d'un lien et de temps de rencontres réguliers avec l'ancien référant du CER/CEF** et, le cas échéant, un accompagnement familial (aide, soutien à la parentalité...).

En effet, lorsque le jeune retourne chez lui, la famille n'a pas toujours pu évoluer en même temps que lui ou de manière similaire. Outre le travail que l'établissement doit mettre en place avec la famille (implication et mobilisation, rencontres régulières et fréquentes avec l'équipe, participation au projet individualisé et à son suivi...), un accompagnement et un soutien à la parentalité doit être mené chaque fois que cela est nécessaire, par d'autres services notamment de milieu ouvert (action éducative de milieu ouvert (AEMO), accompagnement en économie sociale et familiale (AESF), suivi par un technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF) etc.).

➤ **La CNAPE recommande :**

- que la sortie du jeune soit préparée (projet formalisé) et accompagnée le plus en amont possible pour éviter une rupture brutale, les décompensations et régressions liées au passage d'un lieu contenant à une réponse qui l'est beaucoup moins ;
- de mieux préparer le passage à la majorité des jeunes à l'issue d'une mesure pénale par le biais d'un accompagnement spécifique et individualisé vers l'autonomie pouvant se poursuivre après 18 ans ;
- cet accompagnement pourra se traduire par la mise en œuvre de réponses trouvées au sein d'une palette d'actions diversifiées et modulables relevant du cadre pénal, civil ou administratif (si le jeune est en danger ou en risque de danger), ou d'un accompagnement social (suivi par une assistante sociale par exemple) ;
- si le jeune retourne en famille sans mesure de suivi, il importe de maintenir un lien et des temps de rencontres réguliers avec l'ancien référent éducatif de l'établissement de placement (lien d'attachement, confiance instaurée) et de prévoir un accompagnement familial (aide, soutien à la parentalité).

➤ C'est pourquoi il importe également de développer des études et recherches sur le devenir des jeunes suivis par la PJJ. Pour cela, il convient de travailler à l'élaboration de critères/d'indicateurs partagés intégrant notamment les questions de santé, d'addiction, d'éducation...

Définir une politique nationale dédiée aux 18-25 ans pour accompagner les jeunes adultes en grande difficulté

Investir dans la protection de l'enfance et la protection judiciaire de la jeunesse est vain si le travail accompli s'arrête brusquement à 18 ans.

Alors que la transition à l'âge adulte constitue une période de vulnérabilité particulière, une période charnière qui va déterminer le devenir de ces jeunes, paradoxalement, **il n'existe aucune politique publique dédiée aux 18-25 ans les plus en difficulté.**

Estimant que l'Etat se doit de faire de la jeunesse une priorité politique, la commission protection de l'enfance de la CNAPE a mené une réflexion sur la préparation à la sortie et l'accompagnement vers l'âge adulte, des jeunes ayant fait l'objet d'une décision de protection de l'enfance. Elle affirme la nécessité de **définir et mettre en œuvre une politique nationale globale et cohérente en faveur de la jeunesse afin de mettre fin à l'éclatement et au morcellement des politiques publiques actuelles.**

Cette politique doit être affirmée et portée par l'Etat⁴³ et doit fixer des objectifs nationaux multidimensionnels déclinés sur les territoires.

Cet accompagnement pouvant se poursuivre jusqu'à 25 ans ne se substitue en aucune façon aux aides proposées dans le cadre commun. Il rompt avec la pratique des contrats jeunes majeurs et implique une implication forte et concrète de l'Etat (garant, aides matérielles).

- La CNAPE recommande que l'Etat définisse, affirme et porte une politique spécifique en direction des 18-25 ans ne possédant pas ou peu de soutien familial et sortant de la protection de l'enfance ou de la PJJ afin de garantir une équité entre les jeunes où qu'ils se trouvent sur le territoire national.

Cette politique nationale devra prendre en compte la spécificité et la globalité de leurs problématiques et permettre d'assurer la cohérence et la continuité de leur parcours. Un cadre national devra déterminer les objectifs, les actions et les modalités d'un accompagnement à l'autonomie spécifique pour ces jeunes à besoins multiples.

⁴³ Cette politique nationale serait portée par le ministère dédié à l'enfant et à la jeunesse évoqué en avant-propos.

- Afin d'éviter toute discrimination territoriale qui perpétue et aggrave les inégalités, une déclinaison territoriale de cette politique nationale sera nécessaire. Les acteurs publics locaux devront s'y référer.
- La CNAPE suggère qu'une personne « ressource » ou « référent » soit désigné pour accompagner la mise en œuvre du projet personnel d'insertion du jeune après ses 18 ans. Cette personne « ressources » devra être un professionnel spécialement formé pour accompagner le jeune dans la réalisation de son projet personnel, avec une compétence particulière en matière d'insertion sociale et professionnelle. Il pourra s'agir d'un professionnel de la mission locale, d'une association ou d'un service public mais, dans tous les cas, il devra être en mesure d'appréhender l'ensemble des problématiques du jeune. De même, il devra connaître l'ensemble des dispositifs de droit commun et disposer d'un recueil exhaustif de tous les dispositifs et aides mobilisables sur le territoire, enrichi des diverses initiatives partenariales mises en œuvre pour l'accompagnement à l'insertion et à l'autonomie des jeunes adultes en situation de vulnérabilité.
- La mise en œuvre d'espaces d'échanges, de formation, de coopération réunissant l'ensemble des acteurs (protection de l'enfance, protection judiciaire de la jeunesse, associations, magistrats, départements, Education Nationale, mission locale, secteur de la santé et du soin...) doit être favorisée pour permettre le décloisonnement des dispositifs et des acteurs. Cela contribuera à la mise en œuvre de réponse individualisée de garantir la continuité et la cohérence des parcours.

La prévention

Définir une politique nationale globale de prévention, intégrant la lutte contre la délinquance juvénile et agissant sur l'ensemble des causes de cette délinquance

La question de la délinquance et de sa prévention est actuellement, et essentiellement, un enjeu politique. Mais les réponses apportées peuvent varier selon l'approche qu'on en a. Comme le soulève le rapport de recherche de l'ORDCS⁴⁴, l'analyse portée sur la délinquance évolue sans cesse. Elle peut être considérée comme « *la traduction des effets pathogènes du milieu* » (environnement de vie, situation familiale, contexte social), comme « *la manifestation d'un malaise ou d'une souffrance* », ou encore comme un acte dont le jeune est responsable, dont il doit assumer les conséquences et dont la société doit être protégée. Ces changements de conception expliquant aussi l'évolution législative de ces dernières années et les modifications successives de l'ordonnance de 1945.

Cette politique ne peut suffire si elle se limite à n'être que curative. C'est bien en amont qu'il faut agir et mener une politique d'ensemble, déterminée et durable pour prévenir autant que possible la délinquance juvénile.

La prévention de la délinquance ne peut être dissociée de la politique en direction de la jeunesse qui **doit être transversale et doit s'intéresser à la situation de l'enfant dans sa globalité, quelles que soient les problématiques auxquelles il est confronté**. Si le Gouvernement veut véritablement prévenir les actes de délinquance ainsi que leur répétition, il faut **agir sur tous les leviers et donc sur toutes les politiques publiques concernées** : familiale, sociale, éducative, formation, logement, ville, santé... En effet, il ressort des diverses études, récentes et anciennes, que la délinquance juvénile prend racine dans des **problématiques sociales multiples que l'on ne peut nier, ni minimiser**. On ne peut non plus omettre de prendre en compte l'évolution de la société et du contexte socio-économique actuel⁴⁵.

⁴⁴ Rapport de recherche de l'observatoire régional de la délinquance et des contextes sociaux « Prévention spécialisée et prévention de la délinquance : liens, obstacles et enjeux » - février 2014.

⁴⁵ A cet égard, Jean-Paul Gaillard dans son ouvrage *Enfants et adolescents en mutation, mode d'emploi pour les parents, éducateurs, enseignants et thérapeutes* - Edition ESF, 2009, décrit la mutation sociétale et psycho sociétale en cours expliquant les changements observés chez les enfants et adolescents qu'il désigne comme des « mutants » dont les valeurs sociétales et culturelles sont radicalement différentes de celle du monde du 20^{ème} siècle.

La politique de prévention de la délinquance « reste à la recherche de son identité »⁴⁶ trop souvent limitée à un choix entre prévention sociale et inspiration sécuritaire. Ainsi, les textes relatifs à la prévention de la délinquance (circulaires, décrets, recommandations...) lui donnent comme objectifs principaux la réduction des passages à l'acte et de la récidive, la sécurité et la tranquillité publique. Or, **ces objectifs sécuritaires et d'ordre public, qui sont légitimes du point de vue de la société, ne peuvent être exclusifs. Bien d'autres objectifs sont à viser. De plus, ils ne sont pas partagés par les professionnels de l'action sociale.** Ceci peut expliquer les difficultés à travailler de manière partenariale entre police, gendarmerie et travailleurs sociaux lorsque la méfiance est réciproque. Certaines initiatives cependant ont démontré qu'une collaboration est possible si les objectifs de travail commun sont clairs, les modalités définies, la reconnaissance mutuelle des compétences, le respect des droits des personnes, du secret professionnel et des règles de partage d'informations.

- **La CNAPE préconise de définir une politique nationale globale et transversale de prévention, intégrant la lutte contre la délinquance juvénile et agissant sur l'ensemble de ses causes et facteurs (politique interministérielle).**

⁴⁶ Etude de l'ENA, promotion 2009-2011, *Les politiques publiques face à la délinquance des mineurs : quelle gouvernance pour quelle évaluation ?*

Définir une politique de prévention contribuant à la socialisation précoce des enfants

Le Parlement européen dans son rapport relatif à la délinquance juvénile du 7 juin 2007, recommande « *d'axer la justice des mineurs sur 4 piliers fondamentaux : la prévention, la réhabilitation, l'intégration et la réinsertion sociale* » ; la prévention devant « *constituer l'objectif premier, essentiel, de toute stratégie visant à lutter contre la délinquance des mineurs* ».

Les travaux menés par des élèves de l'ENA⁴⁷ précisent à ce titre que « *La prévention constitue un complément indispensable à la réponse judiciaire. (...) la prévention doit éliminer les éléments qui font le lit de la délinquance des mineurs.* ». Ces dernières années, les moyens accordés à la prévention de la délinquance étaient en majorité affectés à la vidéo-protection au détriment d'actions de prévention multi-partenariales de terrain. De plus, les pouvoirs publics recherchent souvent avant tout à dissuader par une réponse immédiate et attendent, sur les territoires, des résultats perceptibles très rapidement. Or, une politique de prévention doit, par définition, s'inscrire dans le long terme, les résultats n'étant pas rapidement visibles.

Les travaux relatifs à la sociologie de la délinquance démontrent que celle-ci est souvent la résultante de **multiples facteurs profonds qui affectent la vie quotidienne des familles et par conséquent des enfants** (défaillance de socialisation, difficultés familiales, carences éducatives, précarité, mal logement, chômage, échec scolaire...).

Aussi, seule la mise en place d'une **politique de prévention globale d'envergure, à la fois en direction des parents et des enfants**, permettra de répondre aux problèmes de délinquance des jeunes. Celle-ci doit être mise en œuvre au niveau intersectoriel et s'inscrire dans une dimension globale pour être efficace (santé, logement, éducation, loisirs, formation, insertion, emploi...).

Trois lieux d'action doivent être privilégiés: la famille, l'école et la rue.⁴⁸ Ces trois espaces sont déterminants dans la socialisation de l'enfant et de l'adolescent et sont souvent, de nombreux travaux l'attestent, des facteurs qui contribuent au passage à l'acte s'ils sont défaillants.

⁴⁷ Rapport précité.

⁴⁸ En référence aux réflexions de Jean-Marie Petitclerc évoquant son expérience au sein de l'association « Le Valdocco » qui développe une approche globale, rencontrant le jeune à la fois dans le champ de la rue (animation de rue, élaboration de projets de sorties et de camps), de l'école (accompagnement éducatif et scolaire) et de la famille (soutien à la parentalité, médiation familiale).

La prévention doit également s'inscrire dans une **action continue** et ce le plus tôt possible. Il ne s'agit pas là de prédiction, mais de réagir à des facteurs à l'œuvre dès le plus jeune âge qui mettent en difficulté durable, voire en échec, les enfants et plus tard les adolescents. Réagir sans tarder à ces facteurs en refusant la fatalité et dans un objectif d'aide n'a rien à voir avec un objectif de dépistage des graines de délinquants. Les situations repérées et traitées trop tardivement nécessitent des moyens d'autant plus importants pour un effet souvent limité. Partant de ce constat, le Canada⁴⁹ a développé depuis une vingtaine d'années des **programmes d'acquisition « d'habiletés sociales »** afin d'intervenir de manière préventive par des actions spécifiques d'**apprentissage de règles de vie en société**.

Les habiletés sociales peuvent se définir comme les « *différentes paroles, gestes, comportements qui amènent à développer des relations harmonieuses avec les autres* »⁵⁰. Il s'agit de contribuer au développement de la socialisation des enfants, à leur estime de soi, de les aider à acquérir des compétences et **capacités pour s'intégrer dans leur environnement**, pour **s'approprier les règles** et les valeurs de la société, pour apprendre à gérer les conflits... D'une manière générale, les habiletés sociales visent au **développement global de l'enfant d'un point du vue social, affectif, émotionnel** afin qu'ils puissent vivre en harmonie au sein de la société. Les programmes mis en œuvre par le Gouvernement Canadien s'adressent aux enfants et adolescents de 0 à 17 ans et touchent 5 domaines :

- la santé physique et le bien-être,
- la compétence sociale,
- la maturité affective,
- le développement cognitif et langagier,
- les habiletés de communication et les connaissances générales.

Une loi précise les objectifs de ces programmes éducatifs. Ils ont pour buts de favoriser le développement de l'enfant en lui permettant de développer toutes les dimensions de sa personne notamment sur le plan affectif, social, moral, cognitif, langagier, physique et moteur et de l'amener progressivement à s'adapter à la vie en collectivité. Ces programmes comprennent également des actions de promotion et de prévention visant à donner à l'enfant un environnement favorable au développement de saines habitudes

⁴⁹ Source : « Guide d'implantation des programmes d'habiletés sociales et de résolution de conflits en milieu scolaire » Centre international de Résolution de Conflits et de Médiation, Montréal.

⁵⁰ Définition donnée par Claire GASCON GIRARD, psychoéducatrice canadienne – 2008.

alimentaires, de vie et de comportements qui influencent de manière positive sa santé et son bien-être.

En France, il importe que l'école développe des programmes d'habiletés sociales et de médiation car le modèle actuel de résolution des conflits (sanctions disciplinaires, exclusion) n'est plus adapté. Les mesures de médiation scolaire permettent de réguler les conflits d'une manière différente, de réduire la violence, de responsabiliser les élèves, de réhabiliter le rôle des adultes... Elles participent à la socialisation des enfants et adolescents, à l'apprentissage de la citoyenneté et par la même occasion, à la prévention de la délinquance juvénile.

Mais pour avoir un impact, **cette intervention doit être précoce**. En effet, les enfants qui n'établissent pas de relations positives avec leurs pairs sont plus susceptibles de vivre des relations problématiques plus tard. De plus, à long terme les difficultés sociales de la petite enfance peuvent entraîner des problématiques d'ordre affectif, d'anxiété, des problèmes de comportement, des difficultés d'apprentissage... L'on sait également que la difficulté à reconnaître et gérer ses émotions est un facteur de passage à l'acte.

Même si ces programmes n'ont pas pour objectif de lutter contre la délinquance, des évaluations effectuées avec plusieurs années de recul montrent nettement moins de passages à l'acte parmi les adolescents ayant suivi, par le passé, un programme d'« habiletés sociales ».

Ainsi, les actions de prévention en direction des enfants et de leurs familles doivent permettre de **favoriser un cadre de vie épanouissant et des relations familiales sereines**. Elles doivent viser à épauler les parents pour qu'ils assument pleinement leurs responsabilités éducatives. Elles sont un levier important pour prévenir la dégradation des situations familiales.

La prévention suppose également des **actions de proximité**. Cela doit se traduire par la présence de professionnels, de bénévoles et de services publics de manière continue sur les territoires et les quartiers (service sociaux, santé, police, ...). C'est cette **présence humaine au quotidien qui favorise l'apaisement** dans les contacts et les relations avec les jeunes, qui permet l'instauration d'un dialogue **continu** et l'amorce d'un travail de socialisation.

Enfin, l'école tend à être aujourd'hui un lieu d'exclusion et d'échec pour certains élèves. Elle ne joue plus, dans ce cas, un rôle de socialisation et peut parfois, au contraire, renforcer le sentiment de marginalisation.

Elle est devenue un lieu de conflits, d'incivilités et de passages à l'acte (violence physique ou verbale, harcèlement moral, racket...) qui au fil du temps se sont banalisés. La prise de conscience récente des pouvoirs publics quant aux effets négatifs des violences scolaires (mal être, stress, peurs, démobilitation, résultats médiocres, rejet de l'école, absentéisme, décrochage ...) sur l'ensemble des élèves et de la communauté éducative, la plus grande prise en compte de cette violence par les professionnels, les tentatives de réponses apportées semblent aller dans la bonne voie. En effet, le climat qui s'améliore, le sentiment d'être écouté et protégé, les actes de violence traités sont des facteurs qui contribuent à réduire les violences entre pairs, à apaiser, à engendrer de meilleurs résultats scolaires.

Par ailleurs, 150 000 jeunes quittent chaque année l'école sans qualification, 25,7 % des actifs de moins de 25 ans sont au chômage et 40,7% pour ceux vivant dans les zones urbaines sensibles⁵¹. Parmi ces jeunes en difficulté, nombreux sont ceux qui ont connu un parcours plus ou moins long à l'aide sociale à l'enfance ou à la protection judiciaire de la jeunesse. D'ailleurs, il est à noter que les études et recherches relatives au devenir des enfants et adolescents accueillis à l'aide sociale à l'enfance⁵² font part en majorité du même constat, à savoir qu'au moment du placement la scolarité était un élément problématique, une réelle difficulté (faible niveau scolaire, redoublement, déscolarisation, absence de diplôme...).

La scolarité constitue donc un enjeu majeur car devrait contribuer à l'épanouissement de l'enfant et de l'adolescent et à son insertion future. L'école doit valoriser les aptitudes des élèves en reposant sur une pédagogie positive. Elle doit être ouverte sur son environnement, s'inscrire dans une dynamique de réseau avec les autres acteurs de la jeunesse.

De même, comme le souligne le rapport RUETSCH⁵³, il est particulièrement important de développer des **actions collectives d'éducation à la citoyenneté** à tous niveaux scolaires, dans une logique de parcours. L'objectif est d'accompagner la socialisation de l'enfant/ adolescent et ainsi d'engager activement le jeune dans un processus citoyen.

⁵¹ Source INSEE.

⁵² Source : revue littéraire de l'ONED, les recherches francophones sur les parcours de placement, la transition à l'âge adulte et le devenir des enfants placés.

⁵³ Rapport d'étape du 18.02.10 élaboré par Jean-Yves RUETSCH - *Prévenir la délinquance des jeunes : un enjeu pour demain.*

La justice « restauratrice » joue également un rôle préventif très fort. Elle mérite donc d'être développée (cf. partie diversification des réponses).

Toutes ces propositions vont dans le sens des **diverses recommandations internationales et européennes** (Conseil économique et social des Nations Unies, Conseil de l'Europe, Parlement Européen), **qui appellent à la participation directe de tous les acteurs de la société au traitement des conflits et au développement de la justice « restaurative »** en raison de sa haute valeur pédagogique.

- La CNAPE affirme donc la nécessité de mettre en place une politique de prévention globale, transversale et continue, contribuant à la socialisation précoce des enfants et à leur bien être, notamment par la mise en œuvre d'actions⁵⁴ :
 - de prévention générale s'inscrivant dans le droit commun et de soutien à la parentalité (café des parents, groupes de paroles, centres parentaux, lieux d'accueil, d'écoute et d'aide...) ;
 - de prévention et lieux d'accueil dans le champ de la santé⁵⁵ (maison des adolescents, espaces santé jeunes, point d'accueil écoute jeunes...) ;
 - d'éducation à la citoyenneté et de programmes d'habiletés sociales ;
 - de médiation sociale, scolaire, de quartier... qui permettent de construire d'autres modes de régulation des conflits ;
 - de prévention spécialisée.

- Cette politique de prévention doit être pensée et impulsée au niveau national et doit également se traduire par une politique de territoire, s'appuyant sur la présence continue et pérenne de l'ensemble des acteurs de proximité au contact des jeunes.

- La CNAPE recommande également la mise en place de réponses extra-judiciaires pour les premiers actes de faible gravité commis par les mineurs⁵⁶.

⁵⁴ Voir annexe 6 page 61 : « Quelques exemples d'actions de prévention ».

⁵⁵ La notion de santé utilisée ici, renvoie à la définition de l'organisation mondiale de la santé qui définit la santé comme un état de bien-être complet, comprenant l'état physique, mental, social, environnemental...

⁵⁶ Travaux de la CNAPE précités.

Pour conclure...

La CNAPE estime que **la lutte contre la délinquance juvénile mérite d’être consacrée grande cause nationale** de manière à changer la perception des jeunes ayant affaire avec la justice, d’en faire un véritable sujet de société rappelant à celle-ci qu’elle est concernée. La délinquance juvénile est l’affaire de tous.

ANNEXES

ANNEXE 1

Extrait du rapport de l'ENA de février 2011

« Les politiques publiques face à la délinquance des mineurs : quelle gouvernance pour quelle évaluation ? »

RESUME

Les politiques publiques peinent aujourd'hui à lutter efficacement contre la délinquance des mineurs. Les difficultés qu'elles rencontrent sont de plusieurs ordres.

En premier lieu, les outils de connaissance statistique du phénomène, sur lesquels les réponses publiques s'appuient, s'avèrent encore incomplets, malgré une amélioration significative au cours des dernières années sous l'effet de la création de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP).

En second lieu, les démarches d'évaluation jusqu'à présent conduites pour mesurer l'efficacité des dispositifs publics restent limitées. Malgré les recommandations des organisations internationales, elles se cantonnent trop souvent à l'audit des structures ou des procédures mises en œuvre, sans savoir appréhender leurs impacts en terme de réduction de la délinquance.

En troisième lieu, faute d'être parvenu à dégager une ligne claire entre inspiration sécuritaire et préoccupation sociale et éducative, les politiques de prévention de la **délinquance juvénile n'ont pas débouché** sur une dynamique de coopération entre des acteurs aux cultures et aux objectifs divergents. Bien que les différentes instances de coordination existent, elles n'ont pas abouti à la mise en œuvre de stratégies intégrées susceptibles de réduire la délinquance juvénile. Les causes des désaccords sont profondes : crainte d'une remise en cause de leur indépendance pour les magistrats, défiance vis-à-vis d'une politique nationale ressentie comme clivante par les élus locaux, refus pour les acteurs socio-éducatifs de participer à une politique qu'ils décrivent comme sécuritaire et stigmatisante, incompréhension pour les services de police de partenaires jugés paternalistes voire « laxistes ».

Enfin, lorsqu'il n'a pas été possible de prévenir le passage à l'acte, la justice pénale des mineurs, malgré des progrès indéniables en terme de réactivité, propose encore trop souvent des réponses pénales et éducatives qui

ne permettent pas d'éviter des discontinuités et des ruptures dans la prise en charge des mineurs, particulièrement lors de la sortie des établissements pour peine.

A partir de ces constats, le présent rapport propose plusieurs axes de réformes.

(1) Tirant les conséquences du climat de méfiance entre des acteurs, il est tout d'abord proposé d'organiser une démarche ouverte de concertation et de dialogue dans le cadre d'**Assises** ou d'une conférence de consensus. La confiance ne se décrète pas, elle ne peut émerger que dans l'écoute de la parole des différentes institutions.

(2) **Un renversement de perspective est ensuite proposé.** La prévention de la délinquance n'est pas une clef d'entrée pertinente pour permettre la coopération d'acteurs aux sensibilités et aux cultures de travail très différentes. Au contraire, une politique de soutien à la socialisation des mineurs en difficulté serait susceptible de recueillir l'assentiment de l'ensemble des parties prenantes. Or, les implications opérationnelles de ces deux approches sont très largement identiques : lutte contre le décrochage scolaire, soutien à la parentalité, aide à l'intégration culturelle et à l'apprentissage du français, développement de programmes permettant l'acquisition de compétences professionnelles, etc. Ce rapport propose **une politique d'éducation et de socialisation de la jeunesse, dont la contribution à la prévention de la délinquance n'est qu'une conséquence indirecte.**

L'architecture institutionnelle existante doit ainsi être clarifiée. Il est proposé de distinguer plus nettement les acteurs en charge du traitement de la délinquance de ceux œuvrant pour l'éducation et la socialisation des mineurs. La prévention situationnelle est séparée de la prévention sociétale, entendue comme l'ensemble des instruments concourant d'abord à la socialisation de l'enfant, avant d'induire, indirectement, une diminution de la délinquance. **Paradoxalement, il est attendu qu'une meilleure segmentation des responsabilités de chacun aboutisse à la**

création de conditions renouvelées pour un véritable partenariat.

(3) **Au niveau national**, cette clarification passe par le recentrage du Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) sur ses prérogatives premières, la prévention situationnelle, (son instrument financier, le Fonds interministériel de prévention de la délinquance, se consacre déjà à 86% au financement de la vidéo-protection en 2010). Le CIPD est dessaisi des actions aidant à la socialisation de l'enfance ou au soutien à la parentalité, qui sont confiées au Comité interministériel des villes, ou intégrées, à moyen terme, dans une politique ambitieuse de soutien au développement de la socialisation de l'enfant.

(4) En cohérence avec ce nouveau pilotage national, **la gouvernance locale** est clarifiée afin d'assurer un repérage et un suivi mieux personnalisés des mineurs en grandes difficultés aux stades de l'enfance et de l'adolescence. Le maire continue d'assumer une responsabilité d'interlocuteur pivot pour impulser la dynamique locale de prévention situationnelle. Une réponse plus personnalisée est proposée au jeune en difficulté, par le Conseil Général pour les aspects d'aide à la socialisation, par le Conseil Régional pour l'orientation dans l'emploi et la formation professionnelle. Il est notamment proposé d'abaisser l'âge légal d'éligibilité pour l'apprentissage de 16 à 15 ans, afin de contrer un phénomène de décrochage scolaire plus massif et plus précoce.

(4) La justice des mineurs participe de cette nouvelle gouvernance. Sans remettre en cause le positionnement du juge pour enfant, qui doit rester compétent pour l'enfance en danger comme pour l'enfance délinquante, dans le respect de l'Ordonnance fondatrice du 2 février 1945, il est proposé de **rapprocher la justice des mineurs de ses partenaires**. Le parquet doit participer pleinement aux instances locales de coordination (les conseils locaux de sécurité

et de prévention délinquance). Les trinômes judiciaires, qui regroupent le parquet, le siège et la Protection judiciaire de la jeunesse, expérimentés dans quelques tribunaux, doivent être généralisés au niveau national. Enfin, pour prévenir des ruptures dans la prise en charge propices à la réitération, il est proposé de mieux préparer les sorties des lieux privatifs de liberté et de permettre aux éducateurs en charge d'un mineur au cours de sa détention de le suivre après la sortie.

(5) Enfin, pour créer les conditions d'un débat public plus serein sur la délinquance des mineurs, **les instruments de connaissance et d'évaluation du phénomène doivent faire l'objet de nouvelles garanties d'objectivité et d'indépendance**. Au cours des dernières années, l'ONDRP a accompli d'importants progrès dans l'analyse statistique, notamment en développant une enquête de victimation nationale avec l'INSEE. L'Observatoire dispose de la crédibilité pour prendre en charge la gouvernance tant de la connaissance que de l'évaluation, si son indépendance est renforcée. Il est donc proposé d'une part de le soumettre aux mêmes règles statistiques que l'INSEE en lui conférant le statut de **service statistique ministériel**, d'autre part de lui fournir les outils de son indépendance dans un statut de **Groupe d'intérêt public**. Il mobilise ainsi les initiatives et les financements d'acteurs divers, notamment des entreprises, ce qui lui permet d'élargir considérablement son spectre de compétences. Disposant d'une nouvelle expertise scientifique pluridisciplinaire, notamment au travers de son Conseil scientifique, l'ONDRP élabore une méthodologie d'évaluation, promue au travers d'une plateforme internet, et finance des programmes de recherche. Son Conseil d'administration devient commission consultative pour tout nouveau texte réglementaire de haut niveau ayant un impact sur la délinquance des mineurs. Enfin, l'Observatoire accorde son agrément ouvrant droit à financement pour toute démarche d'évaluation initiée par un acteur local.

ANNEXE 2

Budget PJJ 2014

Observations de la CNAPE

Audition du 30 octobre 2013 avec le Sénateur M. ALFONSI

❶ Le **budget PJJ est sous-doté** de manière chronique, depuis plusieurs années ; les besoins sont sous-estimés et ne correspondent pas à la réalité. Il importe a minima que les crédits inscrits correspondent aux dépenses réelles.

❷ Le **budget affecté au SAH est en baisse constante.** – 72,7 millions d'euros depuis 2008, soit une baisse de 23,7%, alors que l'activité des associations n'a pas varié. Cette baisse des financements à marche forcée met en grande difficulté les associations tant d'un point de vue financier que dans leur fonctionnement et dans leurs missions. Elles s'interrogent de plus en plus sur le devenir de leur activité quant à ces mesures. Le budget du SAH baisse tant en valeur qu'en pourcentage du budget PJJ : il représentait 30,4% en 2013 et passe à 29,8% en 2014.

❸ Cette situation induit **un report de charges** qui s'est creusé chaque année, exception faite de 2013 où une amélioration est attendue mais reste à confirmer dans les faits. Nous nous réjouissons naturellement de l'effort qui est annoncé par la DPJJ pour le résorber d'ici la fin de cette année en demandant le dégel des 10M d'euros fléchés et inscrits dans la loi de finances 2013, la levée de la réserve pour disposer de crédits de paiement comme en 2013, et par la mobilisation d'autorisations d'engagement dédiées à cet effet dans la loi de finances 2013. Mais la volonté de la DPJJ de régler ses dettes au SAH (**estimées à 25 M € à la fin 2013**, ce qui représente plus de 10% du budget annuel 2013 -plus de 16% en 2012-) ne suffit pas et se heurte aux moyens dont elle dispose, contrainte par la rigueur budgétaire imposée par Bercy.

❹ **Il y a urgence à ce que cette dette envers le SAH soit résorbée.** Car elle produit de nombreux effets néfastes :

- elle **dégrade sérieusement la trésorerie** des associations, qui doivent emprunter pour combler ces retards de paiement (jusqu'à plus d'un an), ce qui alourdit qui plus est les charges de coûts de gestion qui pourraient être évités ;

- elle dégrade également **les fonds propres** des associations car, au moment d'examiner les comptes, de plus en plus de charges, pourtant justifiées, sont rejetées par le financeur, faute de moyens. Ceci reporte une part des charges de l'activité sur les fonds propres des associations, lorsqu'elles en ont la capacité. Corollaire de cette situation : le nombre de contentieux de la tarification augmente, ce qui donne un surcroît de travail important à l'administration et ne fait souvent que reporter le paiement de la charge ;

- elle **altère la qualité des réponses**, car les associations gèrent une demande d'activité croissante avec comparativement moins de moyens et la qualité de prise en charge s'en ressent obligatoirement ;

- elle **induit des réponses par défaut** par manque de réponses appropriées tout en reportant la charge sur d'autres financeurs ; par exemple des MJIE ne pouvant être assurées, les juges prononcent des AEMO et la charge pèse sur les CG qui commencent à en prendre conscience et ne vont pas tarder à réagir en contestant ces transferts de charge. Les réponses n'étant pas substituables, procéder ainsi ne permet pas de répondre correctement aux besoins ;

- enfin, elle **affecte durablement la confiance**, entre les associations et la PJJ, entre les associations et les usagers, et met les associations dans une **situation d'incertitude tant financière** (couverture des charges) **que sur le devenir même de leur activité** (création de nouvelles mesures et définition de nouvelles normes (MJIE, CEF) guidées par la recherche d'économies sans recherche d'adéquation de la réponse au besoin, refus d'inscription de « charges à payer » (MJIE), etc.).

● **Effet pervers de l'insuffisance des crédits dédiés au SAH, le renouvellement des habilitations s'accompagne d'une réduction très fréquente des capacités des ESMS**, même si l'activité prescrite et réalisée les exercices précédents est supérieure à cette nouvelle capacité. La PJJ semble ainsi chercher à dimensionner la capacité d'action du SAH à la capacité de financement dont elle dispose pour ce dernier, sans lien avec le besoin d'activité. En procédant de la sorte, elle justifie, mais sur le papier seulement, d'un moindre besoin de financement du SAH. En effet, les juges continuent à leur ordonner des mesures judiciaires.

□ **Des interrogations fortes de la CNAPE au sujet des CEF en général, et des CEF associatifs en particulier.**

- La question du ratio d'encadrement (passer de 27 à 24 ETP) met en tension les relations avec le secteur public et en difficulté les gestionnaires de CEF (insécurité, flux tendu et non remplacement des effectifs lors des absences, congés, etc.).

- Incompréhension du SAH constatant des disparités entre les régions de la PJJ ;

- L'expérimentation santé mentale se prolonge pour les CEF publics, alors que tous les CEF ont besoin d'un renfort en santé mentale, car les jeunes présentent des problématiques comparables d'un CEF à l'autre.

- Incompréhension de la CNAPE quant à la création de nouveaux CEF alors que les CEF existants ne sont pas consolidés, et certains, parmi les CEF publics sont loin d'atteindre le taux d'occupation moyen de 80% et ne fonctionnent donc pas à plein.

- La CNAPE a demandé une évaluation pour l'ensemble des CEF. La Garde des Sceaux a sollicité les inspections générales. Le rapport a été remis en février de cette année. Aucune communication n'a été faite à cet égard, alors que le rapport devait déterminer la position de la ministre, notamment sur le

ratio d'encadrement et l'éventuelle extension du nombre de CEF. Ce silence ne manque pas d'alimenter la tension entre le SAH et le SP et un sentiment d'arbitraire dans les décisions.

⑦ **L'essor des CEF et la baisse des moyens pour les autres réponses nous interrogent au regard de la diversification** pourtant annoncée par la DPJJ et par la Garde des Sceaux comme un objectif fort.

- la CNAPE réaffirme la nécessité d'au moins maintenir la diversité des réponses pour rester en capacité de répondre aux problématiques des mineurs qui sont diverses et qui évoluent. L'appauvrissement de la palette, qui est continue depuis quelques années, contribue à annihiler les efforts déployés, notamment par les CEF et CER qui sont des prises en charge efficaces mais coûteuses, et qui perdent malheureusement de leur impact (récidive, problèmes d'insertion) faute de suivi ou de dispositifs adaptés en amont et à la sortie des établissements ;

- la DPJJ annonce la création de deux nouveaux CEF pour 2014 mais on relève que les autres réponses sont en baisse (réparation pénale, mesure d'activité de jour, autres hébergements, etc.).

⑧ **La CNAPE réitère son observation des années passées et regrette le manque de lisibilité dans la présentation de la loi de finances entre les chiffres du SAH et ceux du service public.**

- Ainsi concernant l'objectif n°3, l'indicateur 3.3 nous interpelle : à propos de la mesure d'investigation (MJIE), sont inscrits en prix de journée 12 euros pour le secteur public (soit un coût de 2196 euros, pour une durée de MJIE généralement constatée de 6 mois), et 2729 euros pour le SAH ! Nous ne pouvons que constater et regretter la difficulté à traduire la réalité des coûts MJIE du secteur public au motif que toutes les actions sont confondues, les services de la PJJ étant polyvalents, et la non homogénéité de la base (prix de journée vs prix de mesure). Cela nuit à la lisibilité des coûts pour les parlementaires, et entretient le sentiment d'un manque de volonté de transparence de l'État vis-à-vis du SAH ;

- les coûts relatifs aux CEF et CER publics et associatifs sont confondus, ce qui ne permet pas de vérifier l'argumentation de la recherche de l'harmonisation des coûts entre les deux secteurs par la réduction des taux d'encadrement du SAH, s'agissant des CEF ou des budgets des CER.

Pour conclure

La CNAPE est tout à fait consciente du contexte financier dans lequel s'inscrit la loi de finances 2014. Tout en restant vigilante, elle est confiante *a priori* à l'égard de la nouvelle équipe de direction de la PJJ qui s'est installée récemment, considérant qu'il faut laisser le temps nécessaire, dans cette phase de transition qui laisse présager une amélioration des relations entre les deux secteurs, un véritable travail de fond, des choix stratégiques expliqués et compris, le rôle et le sort de chacun clarifiés. Il est notamment impératif de s'atteler à une présentation du budget de la PJJ encore plus transparente de manière à ce que malentendus et suspicions disparaissent, et que la sérénité et la confiance nécessaires à l'accomplissement de telles missions soient recouvrées.

ANNEXE 3

AVANT PROJET DE CODE DE LA JUSTICE PÉNALE DES MINEURS (CJPM) Observations des Fédérations et Unions associatives

Proposition 1 : Créer un « Livre préliminaire » composé de deux articles :

Article 1 : « De la justice pénale des mineurs »

La justice pénale des mineurs vise à apporter une réponse adaptée au mineur à partir de 13 ans et, le cas échéant, au majeur jusqu'à 21 ans, capable de discernement, suspecté, accusé ou convaincu d'avoir commis une infraction au droit pénal, afin de protéger la société contre tout trouble ou atteinte à l'ordre, la sécurité, la tranquillité publique ou à l'intérêt général, en garantissant le relèvement de l'auteur, tout en prenant en considération l'intérêt de la victime.

Elle adopte une approche pluridisciplinaire et multi-institutionnelle et s'inscrit dans le cadre de politiques sociales de plus grande échelle destinées aux mineurs, afin de leur assurer une prise en charge globale et durable. Elle concilie le principe d'égalité du citoyen devant la loi avec ceux d'individualisation et de proportionnalité de la peine.

Le traitement pénal des mineurs prend la forme de mesures provisoires, mesures alternatives aux poursuites, sanctions et, en dernier recours, de peines privatives ou restrictives de liberté. Elles doivent être prévues par la loi et fondées sur les principes de l'intégration sociale, de l'éducation et de la prévention de la récidive.

La justice pénale des mineurs veille également à l'accompagnement en fin de peine du mineur, éventuellement devenu majeur, jusqu'à 21 ans, pour faciliter son insertion sociale.

Les représentants légaux du mineur sont informés à tous les stades de la procédure. Les juridictions pour mineurs s'efforcent de rechercher leur participation, sauf si elle est contraire à l'intérêt du mineur.

Le mineur est informé de ses droits et obligations à tous les stades de la procédure. Les juridictions pour mineurs doivent assurer leur participation effective aux procédures relatives au prononcé et à l'exécution de mesures provisoires, mesures alternatives aux poursuites, de sanctions ou peines.

Article 2 : « Principes fondamentaux de la justice des mineurs »

Les principes généraux du droit pénal contenus dans les dispositions du livre 1^{er} du Code Pénal ainsi que l'article préliminaire du Code de Procédure Pénale s'appliquent aux mineurs. La justice pénale des mineurs doit être mise en œuvre au regard des principes spécifiques suivants :

- 1° âge minimum et maximum de la responsabilité pénale des mineurs ;
- 2° atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge ;
- 3° juridictions spécialisées (parquet et siège) ou procédures appropriées ;
- 4° double compétence (civile et pénale) du juge des enfants ;
- 5° nécessaire connaissance de la personnalité du mineur ;
- 6° cohérence, proportionnalité et individualisation de la réponse pénale, adaptée à l'âge et à la personnalité du mineur ;
- 7° primauté de l'éducatif dans toute réponse pénale à l'égard d'un mineur ;
- 8° caractère exceptionnel des peines privatives de liberté et du caractère subsidiaire des peines ;
- 9° garanties renforcées au cours de l'enquête et de l'instruction ;
- 10° assistance obligatoire du mineur par un avocat à tous les stades de la procédure (*pour garantir un procès équitable*) ;
- 11° publicité restreinte ;
- 12° implication permanente des parents et autres représentants légaux tout au long de la procédure
- 13° l'âge du mineur pris en compte est celui au moment des faits sauf dispositions contraires expresses de la loi ; prise en compte de l'âge du mineur le plus bas en cas de doute.

ANNEXE 4

Contribution de la fédération nationale des services sociaux spécialisés de protection de l'enfance (FN3S) au projet de réforme de l'ordonnance du 2 février 1945

La Fédération Nationale des Services Sociaux Spécialisés de Protection de l'Enfance en Danger, forte de son expérience de plusieurs décennies dans le champ des mesures d'investigation tant au pénal qu'au civil, observe que le recours aux mesures d'investigation dans le cadre de l'ordonnance du 2 février 1945 reste souvent limité alors que ces mesures constituent un véritable outil pour comprendre d'une part, la personnalité du mineur et son passage à l'acte, et d'autre part, pour évaluer les possibilités de ses parents à faire face à cet acte sur le plan éducatif et relationnel. Notre expérience nous permet également de rappeler que les mineurs qui relèvent de l'ordonnance du 2 février 1945 ont bien souvent du mal à trouver leur place dans la société et manifestent de manière plus ou moins spectaculaire leur désarroi (entre autres par des actes de délinquance) et pour lesquels il faut trouver à travers la sanction, une réponse à une question pas toujours formulée explicitement. Pour cette raison, il est important de prendre un temps avec ces mineurs pour décoder leur questionnement. Ainsi, l'éducatif, la personnalisation dans toute réponse pénale à l'égard d'un mineur et la double compétence du juge des enfants (pénale/civile) sont des valeurs de l'ordonnance 45 auxquelles notre fédération reste profondément attachée. La double compétence du juge des enfants permet notamment de garantir la cohérence du parcours des jeunes et de préserver la primauté du sujet sur les actes. La décision QPC du Conseil Constitutionnel en date du 8 juillet 2011 qui a censuré l'article 251-3 du Code de l'organisation judiciaire a modifié l'ordonnance du 2 février 1945, et renforcé notre point de vue de l'utilité que l'instance de jugement ait bien connaissance de la personnalité du mineur (juges des enfants et assesseurs). De même, le dossier unique de personnalité, devra être réactualisé fréquemment par des mesures d'informations récentes.

La fn3s tient à rappeler son attachement à l'équilibre de la réponse pénale indispensable entre l'intérêt de la société et l'intérêt du mineur. S'il est certes important de connaître les actes reprochés au mineur, la connaissance de sa personnalité, de l'environnement proche et élargi dans lequel il a évolué et évolue permet au magistrat ou au Tribunal pour Enfants de le sanctionner avec justesse et dans une démarche prenant en compte cette évolution.

Pour cela, les magistrats intervenant dans le cadre de la procédure pénale (juges des enfants, juges d'instruction) peuvent avoir recours à des mesures d'investigation (MJIE), de recueil de renseignement socio-éducatif, les deux seules mesures existant au pénal depuis la réforme des mesures d'investigation. Le recours aux expertises étant une possibilité usitée, mais non confiée aux services publics ou du SAH, notre propos ne concernera donc que les mesures d'information mises en oeuvre par des services.

Le RRSE au pénal, uniquement exercé par le service public (PJJ), est une mesure qui permet de communiquer (le plus souvent dans une situation d'urgence, de délai rapproché), quelques informations au magistrat. Seule mesure ancienne, nécessaire et maintenue, depuis la réforme, elle a vocation à être un outil de la procédure pénale, mais ne peut prétendre proposer une réelle étude de la personnalité du mineur, dans la mesure où ce recueil s'effectue dans un délai très court, souvent sur la base d'une seule rencontre du mineur et de ses parents étayée par une lecture des dossiers préexistants le concernant et en l'absence de moyens pluridisciplinaires.

En revanche, il nous semble que la MJIE au pénal est un acte de procédure peu utilisé, alors que cette mesure offre des possibilités de réponses aux interrogations du magistrat instructeur, du Tribunal pour Enfants, de la Cour d'Assises des mineurs.

Les services d'investigation éducative sont habilités et missionnés par les magistrats (Juges des Enfants et Juges d'instruction) pour des MJIE au pénal dans le cadre de l'ordonnance du 2 février 1945.

Ces mesures au pénal confiées au secteur associatif concernent aussi bien des mineurs ayant commis un premier délit dont la nature (petits vols, dégradations de biens, faits de violence, infractions à caractère sexuel, etc.) évoque une délinquance que les psychologues qualifient de « réactionnelle », que des mineurs mis en examen dans des affaires criminelles.

Souvent les Juges des Enfants, lors de la première comparution, perçoivent, au-delà de l'acte commis, des difficultés familiales et environnementales. De fait, ils missionnent les services, faisant alors appel à leurs compétences dans le domaine de l'investigation en protection de l'enfance.

Si l'infraction est le fondement de l'investigation au pénal, celui de l'investigation au civil étant la question du danger, les techniques mises en œuvre par les services du SAH restent très proches (entretiens, observations, examens psychologiques et psychiatriques, analyse, etc.). Ces interventions permettent de transmettre au magistrat des éléments sur la réponse éducative et/ ou pénale la mieux adaptée à la situation singulière du mineur au regard de l'acte commis en replaçant celui-ci dans un contexte social et familial global.

Une évaluation approfondie de la situation d'un mineur, de sa personnalité dès la première infraction du jeune au moyen d'une MJIE, si celle-ci a une durée suffisamment longue, peut permettre d'une part de différer un peu la réponse à donner (ce qui peut permettre d'éviter au jeune d'entrer dans une spirale inflationniste de passages à l'acte si la réponse trop rapide est inadaptée) et de trouver la réponse qui convient. D'autre part, de tenir compte du fait que les jeunes, en période d'adolescence ont un rapport au temps différent des adultes et ne sont pas toujours en capacité de se projeter dans l'avenir aussi vite que nous le pensons.

Une telle évaluation peut permettre de clarifier la question du danger qui est souvent très présente chez des jeunes qui passent à l'acte mais aussi d'alimenter un dossier unique de personnalité qui pourra être revu régulièrement si nécessaire.

Concernant les délais en matière pénale, généralement plus courts qu'en matière civile, les services d'investigation associatifs sauraient s'adapter aux délais imposés par la procédure pénale. Ces derniers permettent, néanmoins, l'approfondissement de la situation du mineur mais aussi de prendre en compte la manière dont les parents prennent la mesure de leurs responsabilités parentales.

Si l'objectif de la MJIE est d'apporter au magistrat une évaluation pluridisciplinaire de la situation d'un mineur, de sa personnalité, des capacités de mobilisation de ses parents, des appuis familiaux et/ou extra familiaux dont il bénéficie, c'est aussi l'occasion d'un travail pour resituer le jeune à une place de sujet pensant et responsable. L'interroger sur là où il en est de son ou ses délits et de la connaissance qu'il a des sanctions qu'il encoure, de sa scolarité et de ses projets scolaires et professionnels, de ses activités extrascolaires, de ses relations familiales et amicales, tel est le travail qui est mené et qui participe, lorsque cela est nécessaire à la préparation d'un possible travail éducatif ultérieur qu'il soit accompagné d'une sanction ou pas.

En outre, le travail pluridisciplinaire mené au cours des MJIE permet, au-delà de la connaissance de la personnalité du mineur, d'essayer de comprendre le sens que prend le délit dans le parcours du jeune ou ce qui dans la problématique familiale (consciente ou pas) vient l'alimenter, parfois le déclencher et de tenter que la famille et le mineur s'approprient quelque chose de ce travail.

Ce temps de la MJIE au pénal est, nous en sommes convaincus, un temps judiciaire d'importance qui contribue largement à la lutte contre la récidive, et ce notamment car il prend en compte la personne, l'auteur autant que l'acte commis.

Le temps de la mesure d'investigation est un moment indispensable qui permet de travailler avec le mineur la question de la responsabilité de son acte, ses conséquences éventuelles, de lui laisser la latitude de commencer à mettre en oeuvre d'éventuels changements et de travailler la question de la responsabilité avec les détenteurs de l'autorité parentale.

Une investigation de qualité enrichit le dossier d'instruction, permet aux magistrats d'avoir une bonne connaissance du mineur et de son environnement par rapport à l'acte commis, et enfin garantit la mise en oeuvre d'une sanction adaptée.

L'expérience et la qualification des professionnels dont disposent les services du SAH sont de précieux atouts pour effectuer qualitativement ces missions. Cependant la question des moyens de la justice des mineurs reste posée pour répondre aux missions et ambitions de tout projet visant à prévenir la récidive et la délinquance des jeunes qu'ils soient humains ou financiers, au niveau des juridictions et des parquets comme des services. Ces moyens sont nécessaires pour effectuer les missions décidées par les magistrats mais aussi pour que l'ensemble des acteurs de la justice des mineurs puisse avoir le champ libre pour la réflexion en vue de pratiques innovantes face aux évolutions sociologiques que nous connaissons.

ANNEXE 5

Mission d'évaluation de la PJJ Audition de la CNAPE par le Sénateur MICHEL 11 septembre 2013

Le recentrage au pénal

Annonce exprimée à partir de 2008 (dans son PSN 2008/2011), en même temps que la réorganisation territoriale de la PJJ.

Beaucoup de nos adhérents ont regretté cette orientation, notamment en raison d'un manque d'informations sur la décision et ses conséquences et de l'absence de consultation en amont. Des craintes existaient quant au report de mesures civiles sur les conseils généraux. Cette décision a été vécue comme un désengagement de l'Etat de la protection de l'enfance.

D'une manière générale, les réformes de ces dernières années ont été perçues comme mises en œuvre trop rapidement, sans mesurer ni évaluer en amont leurs conséquences, sans les préparer.

La CNAPE estime, aujourd'hui avec le recul, que ce recentrage peut présenter un intérêt et une raison d'être à conditions :

- de ne pas remettre en cause les grands principes sur lesquels reposent la protection de l'enfance et la justice pénale des mineurs ;
- que la PJJ se recentre sur la problématique de la délinquance juvénile dans son entier, c'est-à-dire sur la réponse pénale en tant que telle, mais également sur l'amont (les facteurs) et l'aval (la sortie et l'insertion) ;
- que des réponses propres et appropriées à la problématique spécifique de la délinquance juvénile soient apportées ;
- que la réponse pénale soit pensée dans un dispositif global et mise en œuvre en articulation avec la protection de l'enfance et le droit commun.

La CNAPE identifie trois moments (avant, pendant, après) et trois lieux (la famille, l'école et la rue) sur lesquels il importe de concentrer les moyens.

Les réponses pénales

Il est nécessaire de **se réinterroger** sur les réponses existantes et de les évaluer : quelles finalités ? Répondent-elles aux besoins et problématiques des jeunes ? Quelles compétences des professionnels requièrent-elles ? Quels besoins en termes de places ?

Il importe également d'offrir une **palette variée** et donc de diversifier les réponses pénales sans doute en s'inspirant de la loi du 5.03.2007 réformant la protection de l'enfance (réponses

modulées, séquentielles...). Cela nécessite de laisser une place à **l'innovation et à l'expérimentation**, de la **souplesse** dans les organisations associatives.

Propositions de la CNAPE

- **évaluer** le dispositif et réponses existantes,
- **créer un outil de planification des besoins** pour la PJJ (schéma de la protection judiciaire de la jeunesse) et une instance de concertation avec l'ensemble des acteurs concernés pour l'élaboration de ce schéma,
- **diversifier les réponses pénales** (accueil de jour, hébergements diversifiés, accueil familial spécialisé...),
- **renforcer l'accompagnement et le soutien à la parentalité** dans le cadre de la prise en charge pénale.

L'aval à la prise en charge pénale

La sortie constitue une **phase critique**, une période de vulnérabilité pour le jeune. Si les moyens ne sont pas mis en œuvre à ce moment là pour un accompagnement intensif, tout ce qui a été fait avant est anéanti. **Les réponses pénales n'ont pas de sens**, si la sortie n'est pas pensée à partir d'un projet global d'insertion, particulièrement accompagné, le temps nécessaire.

Il faut porter tous les efforts sur ce **temps décisif**.

Propositions de la CNAPE

- concentrer **plus de moyens sur le milieu ouvert** afin qu'il puisse véritablement accompagner les mineurs à la sortie, de manière intensive et régulière, sur le long terme,
- **créer un « sas », une « transition »** pour accompagner les jeunes sortants de CER et CEF vers l'insertion sur le long terme (projet personnel axé sur la scolarité, la formation, l'autonomie, l'aide au logement...). Cet accompagnement peut se faire sous différentes formes selon les besoins de chaque jeune (hébergement, accueil de jour, suivi par le milieu ouvert, aide dans des démarches administratives...).

L'amont à la prise en charge pénale

Trois lieux ont été identifiés par la CNAPE : l'école, la famille et la rue et doivent faire l'objet de plus d'attention en matière de prévention.

Les modalités d'action mises en œuvre doivent toucher divers champs : la protection de l'enfance, la prévention de la délinquance, la santé, le droit commun...

La PJJ a une place et un rôle à jouer aussi en amont des réponses pénales et doit être porteuse de réflexions aux côtés des autres acteurs concernés par la prévention de la délinquance.

En conclusion

D'une manière générale, les relations se sont distendues ces dernières années entre la PJJ et le secteur associatif habilité (crise de confiance, tensions et suspicions permanentes...). La question des moyens est devenue une question majeure, voire exclusive, qui a occulté les questions de fond et contribué largement à dégrader les relations. Le contexte financier a mis en exergue les fragilités, les faiblesses et les dysfonctionnements.

Aujourd'hui, les associations attendent :

- un cap, des décisions claires, des priorités définies, des choix affirmés et exprimés clairement (sincérité et vérité),
- une cohérence entre le discours porté au niveau national et les décisions appliquées sur les territoires,
- un respect mutuel et notamment le respect de l'identité associative,
- une réelle concertation,
- des lieux d'échanges et de concertation non pas consacrés à la question des moyens mais du fond (réponses et contenu, dispositifs...),
- lisibilité et transparence.

ANNEXE 6

Quelques exemples d'actions de prévention

Programmes d'habiletés sociales

Dans le domaine de la prévention et de l'éducation à la citoyenneté, il est indispensable d'intervenir le plus tôt possible. En effet, des situations repérées et accompagnées trop tardivement nécessitent des moyens d'autant plus importants pour un effet souvent limité. Partant de ce constat, le Canada⁵⁷ a développé depuis une vingtaine d'années des **programmes d'acquisition « d'habiletés sociales » dès le plus jeune âge**, afin d'intervenir de manière préventive par le biais d'**actions spécifiques d'apprentissage des règles de vie en société**. Ces programmes interviennent sur 5 domaines :

- la santé physique et le bien être,
- la compétence sociale,
- la maturité affective,
- le développement cognitif et langagier,
- les habiletés de communication et les connaissances générales.

Ils permettent d'accompagner les enfants dans le développement de relations harmonieuses avec les autres (savoir interagir, coopérer...), d'acquisition des compétences et capacités pour s'intégrer dans leur environnement, pour s'approprier les règles, les valeurs, pour gérer les conflits, résoudre les problèmes, vivre avec les autres... Il s'agit également d'aider les enfants à reconnaître leurs émotions, à les gérer, à accepter la frustration. Ces programmes contribuent ainsi au bien être social et affectif et au processus de développement global de l'enfant⁵⁸.

Des évaluations effectuées avec plusieurs années de recul montrent tout l'intérêt de cette action et son efficacité en termes de prévention des difficultés.

Actions d'éducatrices à la citoyenneté

Comme le souligne le rapport de Jean-Yves RUETSCH⁵⁹, il semble particulièrement important pour les enfants et adolescents de **développer des actions collectives d'éducation à la citoyenneté**. Leur objectif étant d'accompagner la socialisation de l'enfant, de l'engager dans un processus citoyen, dans une démarche différente de résolution des conflits (médiation). L'enfant devient alors **acteur de la démarche**. Basées sur l'implication et la responsabilisation des enfants, ces démarches s'appuient sur un réseau d'adultes pour les accompagner.

⁵⁷ Guide d'implantation des programmes d'habiletés sociales et de résolution des conflits en milieu scolaire – Centre international de résolution de conflits et de médiation de Montréal.

⁵⁸ Pour plus d'informations : « Les habiletés sociales, découverte de l'aventure sur les habiletés sociales » - Centre de la petite enfance Québec.

⁵⁹ « Prévenir la délinquance des jeunes : un enjeu pour demain » - février 2010.

Des initiatives telles que « L'odyssée citoyenne » à Strasbourg ou « Le dispositif des élèves médiateurs »⁶⁰ d'Issy-les-Moulineaux doivent être encouragées et multipliées.

L'odyssée citoyenne :

L'association Themis pour l'accès au droit des enfants et des jeunes, adhérente à la CNAPE met en place depuis plusieurs années un **projet citoyen en lien avec le comité intercommunal de prévention de la délinquance**. « L'odyssée citoyenne » se déroule auprès d'élèves d'écoles élémentaires (CM1 et CM2) de la communauté urbaine de Strasbourg. Elle vise à informer les enfants sur leurs droits en s'appuyant sur la CIDE et son application, à favoriser l'éducation des enfants au respect des autres, des biens, à l'apprentissage des règles et de la loi, à la notion du « vivre ensemble ». Elle permet aux enfants de rencontrer et d'échanger avec des professionnels du droit, de la justice et de la protection de l'enfance. Le travail mené, à partir des droits, est un **vecteur de socialisation et d'éducation à la citoyenneté**.

Ce projet se déroule en sept étapes : intervention dans les classes et travail sur la loi, les règles et les droits autour de la CIDE, rencontre avec le Maire et visite de la mairie, intervention de professionnels de l'enfance au sein des classes sur le thème de la « protection » des enfants (policiers, gendarmes, avocats, magistrats, travailleurs sociaux...), travail sur l'« histoire » (mémoire, liens intergénérationnels, histoire personnelle, familiales, collective...), découverte des institutions européennes avec visite du Conseil de l'Europe, intervention dans les classes sur les notions d'environnement, d'écologie, de préservation de la nature.

Le projet se termine par l'organisation d'un Forum et d'une fête réunissant l'ensemble des enfants y ayant participé.

D'une manière générale, Themis constate un intérêt fort des enfants pour le projet, une réelle implication, une curiosité pour l'ensemble des thèmes abordés.

Médiation scolaire

« En France, la médiation s'est développée dans de nombreux domaines de la vie sociale, mais à la différence d'autres pays, la médiation scolaire n'en est encore qu'à ses débuts. En revanche dans les pays anglo-saxons, et plus particulièrement aux Etats-Unis, la médiation s'apparente à une véritable "success-story" car on dénombre à ce jour plus de 2000 expériences.

Le développement rapide de la médiation dans le milieu scolaire et universitaire ne doit pas nous faire oublier que **cette institution est en crise et qu'elle connaît de plus en plus de difficultés pour réguler les conflits** qui éclatent en son sein ou dans son environnement direct. (...). S'il est vrai que ce pays connaît un contexte particulier de violence, on ne peut ignorer que les écoles, au même titre

⁶⁰ Dispositif présenté dans le rapport de Jean-Yves RUETSCH. Des collégiens de la 6^{ème} à la 3^{ème} pratiquent des médiations pendant les récréations. Pour cela, ils suivent une formation et sont accompagnés d'adultes référents.

que les structures familiales et de quartier, ont toujours constitué des lieux de socialisation. Or, actuellement, elles ne sont plus à même de jouer ce rôle. (...).

L'institution scolaire souffre d'un déficit de régulation, car les formes traditionnelles d'autorité ne sont pas adaptées au règlement de ce type de conflit. En effet, le modèle disciplinaire repose sur l'opposition des parties et le prononcé d'une sanction qui va du blâme à l'exclusion. Ce type de règlement des conflits reproduit le modèle en vigueur dans la société, qu'il soit inquisitorial ou accusatoire. Il n'est pas adapté à la nature des relations scolaires et devrait reposer sur la pédagogie de l'éducation, et non sur le système de la sanction. (...) **Les mouvements de médiation sont porteurs d'un nouveau modèle de régulation des conflits, plus consensuel, faisant appel aux techniques de communication et de négociation.** Cette implication ne vise pas simplement à répondre aux problèmes immédiats auxquels sont confrontés les établissements scolaires comme la violence, le vandalisme, l'absentéisme... mais aussi répond à une vocation pédagogique à travers la transmission d'un nouveau mode de règlement des litiges : la médiation. (...).

Il n'y a pas un modèle mais des modèles de médiation scolaire. D'une expérience à l'autre les projets sont différents. Un des plus classiques mais aussi des plus anciens est celui du « BOCES Program » qui a été mis en place au début des années 1980 au sein du « Middle County School District New-York State ». C'est un modèle de **médiation « mixte », car il associe comme médiateurs des enseignants et des élèves**, mais aussi « restreint » car ces derniers ne prennent en charge que les conflits opposant des élèves entre eux ou avec leurs parents. Il existe aussi des expériences comme celle mise en oeuvre par le Victim Service Agency de la ville de New-York dénommé SMART (School Mediators' Alternative Resolution Team) qui associe des étudiants, parents et personnel scolaire, formés à la médiation pour résoudre les conflits entre étudiants, parents et étudiants et professeurs et étudiants. Il existe aussi le modèle de **médiation par les « pairs »** c'est-à-dire la médiation faite par des élèves dans des conflits opposant des collégiens entre eux. Dans le cadre de ce programme, les médiations se déroulent sans intervention des adultes et dans la cour de récréation durant les inter-cours pour des problèmes mineurs.

Ce mouvement s'est poursuivi au Canada et en Europe, où la Grande-Bretagne commence à expérimenter cette forme de résolution des conflits »⁶¹.

AMSA : médiation scolaire Aixoise⁶² :

Confrontée à une évolution croissante des conflits dans la cour de récréation et aux limites du système de répression classique, une équipe enseignante d'Aix-les-Bains, dès 2000, recherche des idées afin de mieux gérer les phénomènes conflictuels. Elle met en place la médiation scolaire en s'appuyant sur un groupe d'enfants volontaires pour endosser le rôle du médiateur, alors référent dans la résolution de petits conflits.

⁶¹ Extrait de la fiche pédagogique « Médiation scolaire », J-P BONAFE-SCHMITT chercheur au CNRS, Université Lyon II, membre du Réseau des Médiateurs Associés - © Non-violence Actualité

⁶² Pour plus de précisions sur le projet de médiation scolaire : http://mediation-scolaire.org/Mediation_scolaire.html

Par le biais d'un partenariat avec l'association AMELY (association médiation Lyon), le projet s'est « professionnalisé » et fonctionne dans plusieurs collèges et lycées. Cet outil pédagogique est reconnu très satisfaisante par tous les enseignants, par les enfants et les familles (processus valorisant, réduction du nombre de conflits, apaisement du climat général à l'école, amélioration des relations entre les élèves et les adultes). Il permet l'application directe et effective des principes d'éducation à la Citoyenneté qui sont enseignés à l'école.