

Séminaire relatif à

« L'enfant »

Groupe n° 6 :

L'ENFANT ET L'ADOLESCENT FACE A LA JUSTICE PENALE

9 élèves

Juillet 2006

Exemplaire personnel de : M.

- Lettre de mission groupe 6 -

L'enfant et l'adolescent face à la justice pénale

C'est à l'occasion de la commission d'une infraction, qu'elle soit vénielle ou particulièrement grave, que l'enfant ou l'adolescent se trouvera face à la justice pénale. Après l'expérience des colonies pénitentiaires, stigmatisées par la presse comme « bagnes d'enfants » qui produisaient souffrance et violence, une nouvelle pensée du traitement de la délinquance des mineurs s'est élaborée. Elle a abouti, au lendemain de la IIème Guerre Mondiale, alors qu'un nombre important d'enfants étaient orphelins, à l'adoption de l'ordonnance du 2 février 1945 sur la délinquance des mineurs qui crée une juridiction spécialisée et une procédure pénale spécifique pour les mineurs.

Aujourd'hui, le traitement de la délinquance juvénile est devenu un enjeu politique majeur. Il est une question clé du vaste débat sur la sécurité qui vient questionner la pertinence des principes fondamentaux de l'ordonnance de 1945 lorsqu'il ne les remet pas complètement en cause. Que reste-t-il de ce texte fondateur, maintes fois modifié, mais jamais abrogé ? Comment son application est-elle aujourd'hui assurée ?

Après avoir situé ce texte historiquement, vous en examinerez le contenu, l'évolution et la mise en oeuvre. Vous formulerez les propositions d'évolution des textes, des structures et des pratiques qui vous semblent de nature à améliorer la réponse de notre société à la délinquance des mineurs. Vous essaierez d'enrichir votre travail par des exemples de réponses apportées par d'autres pays qui vous paraissent transposables en France.

Plus précisément, vous mènerez votre réflexion au regard des trois principes posés par ce texte :

- La spécialisation des juridictions : le pivot de la justice des mineurs reste le Juge des enfants. D'autres fonctions judiciaires ont été spécialisées (*Juge d'instruction, Substitut, Cour d'Assises des mineurs*). La création des délégués du Procureur a-t-elle porté atteinte au principe de spécialisation, ces délégués intervenant en amont des poursuites et pour une proportion considérable de situations ? La même question se pose à propos du Juge des libertés et de la détention qui intervient pour un nombre limité de mineurs mais dans les situations les plus graves.

- L'individualisation de la sanction : qu'en est-il aujourd'hui de la volonté réitérée du législateur de juger les mineurs de plus en plus vite, avec en corollaire une connaissance moins grande de leur trajectoire et de leur personnalité ? Vous analyserez l'évolution des textes qui sont récemment allés dans ce sens.

- La primauté de l'éducatif sur le répressif : c'est sans nul doute ce principe pivot de l'ordonnance de 1945 qui est le plus discuté et battu en brèche, et il conviendra de s'y arrêter pour une analyse objective. Vous examinerez notamment l'évolution du débat, qui opposait l'éducatif et le répressif au moment de l'adoption de l'ordonnance de 1945 et qui tente aujourd'hui de les concilier. Vous évoquerez également l'intérêt de la « procédure officieuse » (dérogatoire par rapport au code de procédure pénale) propre au Juge des enfants et sa compatibilité avec le respect des droits de la défense.

Votre analyse examinera la mise en œuvre de l'ordonnance par les différents acteurs : principalement, les services de police et de gendarmerie spécialisés ; la magistrature ; le système pénitentiaire ; la protection judiciaire de la jeunesse ; les associations et les collectivités territoriales.

Vous évalueriez les outils à la disposition de la justice pénale des mineurs. Vous interrogerez le système éducatif - il ne s'agit pas ici, bien entendu, de l'Education Nationale mais des modalités propres de prise en charge des mineurs délinquants - depuis la prise en charge en milieu ouvert jusqu'aux centres éducatifs fermés, mais aussi les réponses purement répressives, et particulièrement le milieu carcéral.

Vous mènerez votre questionnement notamment au regard des principes de l'ordonnance mais aussi de la convention internationale des droits des enfants selon laquelle l'incarcération ne doit être envisagée qu'en dernier recours. Vous tiendrez également compte, dans votre analyse, des règles des Nations Unies sur l'administration de la justice pour mineurs (règles de Beijing) et pour la protection des mineurs privés de liberté (règles de La Havane).

Vous aurez au préalable analysé la phase policière du traitement de la délinquance. Ce sera l'occasion de s'interroger sur la pertinence du slogan érigé en principe, celui de la tolérance zéro à l'égard des infractions commises par les mineurs.

Vous vous intéresserez, de manière non exhaustive, aux causes de la délinquance juvénile, et proposerez à cet égard, le cas échéant, des pistes de travail et de réflexions qui permettraient des réponses autres que purement judiciaires. Vous vous interrogerez notamment sur le rôle possible des collectivités territoriales dans la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs.

Vous évoquerez les incidences financières et économiques de ces différentes réponses.

Le législateur avait, en 1945, fait le choix fondateur de considérer l'enfant délinquant comme un mineur à protéger et avait, à partir de là, confié aux mêmes magistrats et au même système, les réponses à appliquer à l'enfant en danger et à l'enfant délinquant. Aujourd'hui, il est question de plus en plus de retirer au Juge des enfants, sa fonction de protection. Vous prendrez position sur cette question, et élargirez votre réponse par une proposition d'articulation des partenariats.

SOMMAIRE

LETTRE DE MISSION GROUPE 6	3
INTRODUCTION	7
1 ETAT DES LIEUX	8
1.1 LA HAUSSE DE LA DELINQUANCE JUVENILE S'ENRACINE DANS LES DIFFICULTES SOCIALES	8
1.1.1 <i>Une délinquance en augmentation et en mutation</i>	8
1.1.2 <i>Le poids des difficultés personnelles et familiales</i>	10
1.1.3 <i>L'impact de l'environnement social et territorial</i>	10
1.2 LA JUSTICE PENALE DES MINEURS REPOSE SUR UN MODELE PROTECTEUR	11
1.2.1 <i>Des principes consacrés à la Libération et pérennisés depuis lors</i>	11
1.2.2 <i>Une approche confortée par la double compétence civile et pénale du juge</i>	12
1.2.3 <i>Des principes fondateurs qui structurent la justice des mineurs</i>	13
1.3 LE SYSTEME FRANÇAIS A SENSIBLEMENT EVOLUE AU COURS DE LA PERIODE RECENTE.....	15
1.3.1 <i>La volonté de réhabiliter l'interdit et la contrainte</i>	15
1.3.2 <i>L'approfondissement des principes fondateurs</i>	17
1.3.3 <i>Des principes intangibles mais des pratiques à évaluer</i>	18
2 ENJEUX	19
2.1 LA PORTEE PEDAGOGIQUE DE LA REPONSE PENALE DEPEND DE SA REACTIVITE	19
2.1.1 <i>L'efficacité de la justice des mineurs suppose une maîtrise des délais</i>	19
2.1.2 <i>La cohérence de la prise en charge judiciaire doit être préservée</i>	21
2.1.3 <i>La pertinence de la réponse pénale dépend de la spécialisation des intervenants</i>	23
2.2 LA PLURALITE DES ACTEURS AFFECTE LA QUALITE DE LA REPONSE DES INSTITUTIONS	24
2.2.1 <i>La prévention constitue un complément indispensable à la réponse judiciaire</i>	25
2.2.2 <i>La logique des structures l'emporte parfois sur la continuité des parcours éducatifs</i>	27
2.2.3 <i>La réinsertion des multirécidivistes rencontre plusieurs obstacles</i>	28
2.3 LA JUSTICE PENALE DES MINEURS SOUFFRE D'UN MANQUE DE PILOTAGE STRATEGIQUE.....	31
2.3.1 <i>Les politiques de création de places se succèdent sans cohérence d'ensemble</i>	31
2.3.2 <i>Les moyens du milieu ouvert et de l'hébergement classique demeurent insuffisants</i>	33
2.3.3 <i>Les pratiques et les outils d'évaluation sont encore embryonnaires</i>	35
3 PROPOSITIONS	37
3.1 ACCENTUER LA DIMENSION EDUCATIVE DE L'INTERVENTION JUDICIAIRE.....	37
3.1.1 <i>Responsabiliser davantage la PJJ dans la mise en œuvre des décisions</i>	37
3.1.2 <i>Conforter l'économie générale du droit pénal des mineurs</i>	39
3.1.3 <i>Consolider l'application des principes fondateurs de la justice des mineurs</i>	40
3.2 ORGANISER LA REPONSE SOCIALE AUTOUR DE L'INTERET DU MINEUR	43

3.2.1	<i>Recréer du lien social de proximité pour prévenir la délinquance</i>	43
3.2.2	<i>Favoriser le décroisement des structures</i>	46
3.2.3	<i>Mieux préparer la réinsertion des multirécidivistes</i>	49
3.3	DEVELOPPER UNE VERITABLE POLITIQUE PUBLIQUE POUR LA JUSTICE DES MINEURS	50
3.3.1	<i>Instaurer une gestion transversale de la justice des mineurs</i>	51
3.3.2	<i>Consolider la démarche évaluative</i>	52
3.3.3	<i>Donner à la justice des mineurs des moyens adaptés à ses objectifs</i>	54
	CONCLUSION	56
	ANNEXES	57

INTRODUCTION

De plus en plus d'enfants et d'adolescents sont aujourd'hui poursuivis devant la justice pénale. Le nombre de mineurs condamnés est ainsi passé de moins de 10 000 à plus de 43 000 entre 1995 et 2004. Comme nous y invite notre lettre de mission, le présent rapport porte spécifiquement sur les mineurs auteurs d'infractions pénales.

La question de la délinquance juvénile revêt aujourd'hui une acuité particulière dans le débat public. Celui-ci se concentre sur plusieurs grandes questions : l'interprétation des chiffres de la délinquance, l'évolution du modèle de prise en charge des mineurs actuellement régi par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, et enfin la question plus spécifique des mineurs récidivistes.

Les enfants et les adolescents sont, du fait de leur âge, des personnalités en construction. C'est la raison pour laquelle ils bénéficient d'un régime judiciaire spécifique donnant la priorité à une réponse éducative. Face aux jeunes auteurs d'infractions, la justice pénale a une double mission : sanctionner et éduquer. Cette réponse, qui mobilise différents acteurs de la chaîne judiciaire et administrative - policiers, gendarmes, magistrats du parquet, juges du siège, éducateurs et collectivités territoriales, doit remplir plusieurs objectifs : prévenir la délinquance, dissuader la réitération ou la récidive et réinsérer les mineurs les plus en difficulté.

Pour y parvenir, les actions mises en œuvre doivent concilier certaines exigences potentiellement contradictoires : la célérité de la réponse judiciaire et le temps nécessaire à la connaissance de la personnalité du mineur ; la complexité du système juridique garant des droits fondamentaux et son intelligibilité par les professionnels et les justiciables ; la multiplicité des acteurs et l'unité de la réponse éducative ; l'animation d'une politique publique et le respect de l'indépendance des juges qui en sont le centre.

L'objet de ce rapport est d'identifier les facteurs qui, au regard de ces contraintes, amoindrissent la portée de la réponse judiciaire et de proposer des évolutions propres à en améliorer l'efficacité et la crédibilité aux yeux des enfants et des adolescents.

Ces dernières années, les procédures et les méthodes de la justice pénale des mineurs se sont profondément renouvelées dans le respect de ses principes fondateurs, sans que leur mise en œuvre ne permette d'infléchir significativement les tendances observées (première partie).

L'efficacité de la justice des mineurs continue en effet de se heurter à différents problèmes d'organisation. Ce rapport identifie plusieurs freins tenant à la cohérence de la prise en charge éducative, aux insuffisances de la coordination des intervenants et au déficit général d'évaluation et de pilotage (deuxième partie).

Le rapport formule un certain nombre de propositions propres à remédier aux contraintes relevées. Elles visent en particulier à améliorer la qualité de la réponse judiciaire, à redéployer les moyens humains vers les politiques de prévention et la prise en charge des adolescents récidivistes et enfin à créer un « programme » budgétaire spécifique destiné à placer le mineur au centre de l'organisation de la justice (troisième partie).

1 ETAT DES LIEUX

1.1 La hausse de la délinquance juvénile s'enracine dans les difficultés sociales

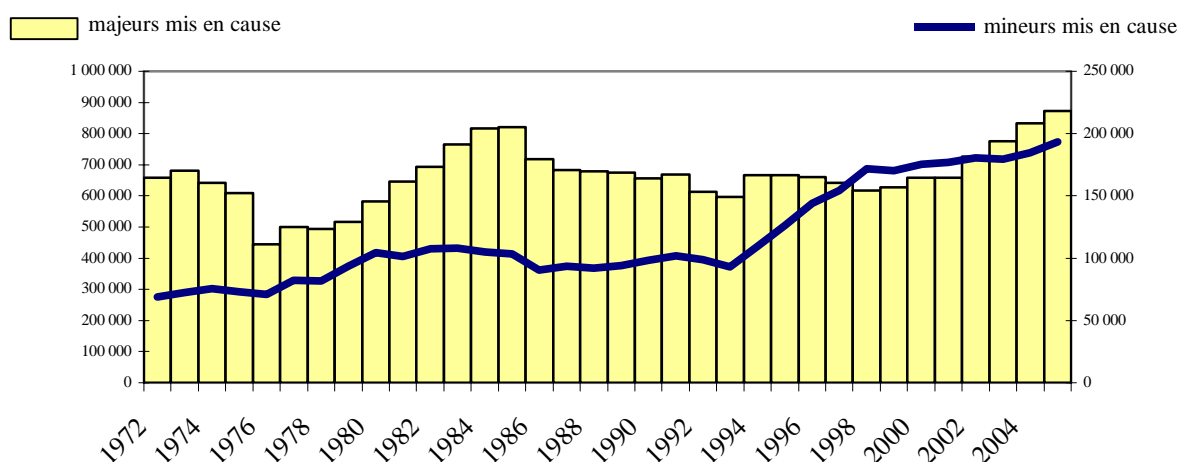
En 2004, près de 185 000 mineurs ont été mis en cause*¹ par les forces de l'ordre pour faits de délinquance, soit 1,3 % des moins de dix-huit ans². Bien que faible, cette proportion masque une augmentation constante des infractions imputées à des mineurs. Au-delà des causes individuelles liées à l'environnement familial, cette tendance traduit également les effets de l'exclusion sociale sur les adolescents.

1.1.1 Une délinquance en augmentation et en mutation

1.1.1.1 Une progression continue dont l'ampleur est difficile à apprécier

La délinquance des mineurs croît de manière régulière. En trente ans, le nombre de mineurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie a été multiplié par plus de 2,5, avec une nette accélération entre 1992 et 2001 au rythme annuel de + 6 %. À partir de 2002, cette progression s'est ralentie, pour s'établir à 2,25 % en moyenne par an. Cette hausse a été plus rapide que l'accroissement de la population juvénile. De 1995 à 2004, la proportion de mineurs mis en cause est ainsi passée de 0,9 % à 1,3 % de l'ensemble des moins de dix-huit ans.

Tableau n° 1 : Nombre de mineurs et de majeurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie



sources : INSEE et ministère de l'intérieur

Bien que leur inflexion soit moins marquée, les statistiques du ministère de la justice confirment la hausse de la délinquance des mineurs. De 1995 à 2004, le nombre des affaires traitées par les parquets a crû de 78 % et le nombre de poursuites devant les juridictions pour mineurs de 32 %, pour s'établir respectivement à 168 809 et 58 148 (cf. annexe statistique n° 1). Cette même année, 43 042 condamnations ont été prononcées à l'encontre d'enfants ou d'adolescents pour des contraventions de 5^{ème} classe, des délits ou des crimes.

Ces chiffres appellent cependant certaines observations.

¹ - Les astérisques renvoient au glossaire joint en annexe.

² - Sauf mention contraire, les données chiffrées sont issues des annuaires statistiques de la justice 1995 à 2006.

Les données du ministère de l'intérieur ne portent que sur l'activité des services de police et de gendarmerie. Un accroissement de la présence policière se traduit par un nombre d'affaires plus important, grâce à la conduite d'enquêtes d'initiative* et par la multiplication des outrages aux agents de la force publique qu'il occasionne. À l'inverse, la délinquance de voie publique, fréquemment imputable aux mineurs, connaît un faible taux d'élucidation*, ce qui conduit à sous-estimer leur implication réelle dans l'ensemble des infractions constatées. À cet égard, les agents des forces de l'ordre et magistrats n'ont pas la même définition du mineur délinquant. Les premiers comptabilisent les mis en cause, quand les magistrats du parquet dénombrent les mineurs poursuivis et les juges du siège les condamnés. Ceci explique que les policiers et les gendarmes fassent état d'une forte hausse de la délinquance juvénile, tandis que les juges des enfants rencontrés relèvent une progression mesurée.

Très prononcée, cette augmentation s'inscrit dans un contexte général d'accroissement des infractions commises. Ainsi, la part des mineurs dans le nombre total des personnes mises en cause diminue : sur 100 délinquants en 2005, 18 sont mineurs contre 21 en 2001.

Elle traduit également l'évolution de la notion d'"acte de délinquance juvénile". Plusieurs interlocuteurs ont évoqué un durcissement de l'attitude de la société française à l'égard des actes de délinquance commis par sa jeunesse. Ce changement, qui fait suite à une forte demande sociale de sécurité, a conduit les responsables publics à invoquer le concept de "tolérance zéro"*. Celui-ci conjugue une action policière plus systématique à un taux de réponse pénale accru. Un certain nombre d'incivilités* qui se réglaient naguère en dehors de toute procédure judiciaire (réprimandes, sanctions disciplinaires en milieu scolaire, dédommagements directs entre la victime et l'auteur ou sa famille), donnent aujourd'hui lieu à l'intervention du juge.

1.1.1.2 La délinquance juvénile présente des traits caractéristiques

La grande majorité des mineurs confrontés à la justice pénale sont des primo-délinquants* : 70 à 80 % des mineurs concernés renoncent à la délinquance après la première infraction¹. À l'inverse, la réponse judiciaire serait sans effet durable sur un noyau d'environ 5 % de jeunes très ancrés dans la récidive. Selon certains sociologues², ils seraient à l'origine de 60 à 85 % du nombre total des faits de délinquance.

Un rajeunissement des mineurs condamnés a par ailleurs été constaté. La part des mineurs de treize ans a ainsi plus que doublé (de 2 à 5 %) entre 1995 à 2004, tandis que celle des 13-16 ans a crû d'un tiers (de 36 à 48%). Autre évolution significative, la part des jeunes filles est passée de 6 % à 9,1 % en dix ans, soit un niveau comparable à celui constaté chez les majeures.

Les actes commis se concentrent autour de certaines infractions : plus d'un mineur délinquant sur deux est mis en cause pour une atteinte aux biens. Ainsi, alors qu'ils ne représentent que 18 % des personnes incriminées en 2005, les mineurs sont les auteurs de 42 % des incendies, de 45 % des vols avec violence et de 52 % des dégradations de biens publics. Ils font ensuite davantage usage de la violence physique, notamment pour les vols de téléphones portables ou de lecteurs MP3 sur la voie publique. Autre caractéristique de la délinquance des mineurs, 80 % de leurs victimes sont d'autres mineurs.

¹ - Défenseur des enfants, *Rapport annuel*, édition 2005.

² - S. ROCHE, *La délinquance des jeunes. Les 13-19 ans racontent leurs délits*, Seuil, octobre 2001.

1.1.2 Le poids des difficultés personnelles et familiales

Le délitement de la structure familiale accompagne l'augmentation de la délinquance¹. Le nombre croissant de familles monoparentales a pu avoir pour effet de réduire l'intensité de la supervision parentale sur les activités des enfants². Entre le laisser-aller et l'excès d'autorité par intermittence, les familles en difficulté peinent à créer un climat favorable à la transmission de valeurs et de règles. L'environnement familial de nombreux mineurs délinquants est marqué par la violence, qu'elle soit conjugale ou dirigée contre les enfants. Il ressort des entretiens que près de 90 % des mineurs délinquants étaient auparavant suivis en tant qu'enfants en danger au sens de l'article 375 du Code civil qui définit le régime d'assistance éducative.

Les difficultés d'intégration d'une petite partie des jeunes issus de l'immigration constituent un handicap supplémentaire. Les jeunes ayant un ou deux parents étrangers sont sur-représentés parmi les populations prises en charge par la protection judiciaire de la jeunesse^{1*}. Cette plus grande exposition à la délinquance peut notamment s'expliquer par la rupture avec les pratiques en vigueur dans les pays d'origine, où la surveillance des mineurs est assurée de manière collective³.

Un grand nombre de mineurs délinquants présentent, par ailleurs, des souffrances psychiques. Il est très fréquent que celles-ci n'aient pas été prises en compte avant leur comparution devant le juge, faute de signalement ou de moyens disponibles dans cette spécialité médicale⁴. En outre, ces troubles sont aggravés par la consommation régulière d'alcool et de stupéfiants.

Enfin, les jeunes délinquants sont davantage confrontés à l'échec scolaire que les autres mineurs. Le faible niveau d'instruction des jeunes emprisonnés ou placés en centre éducatif fermé (CEF) en atteste. La question est alors posée de leur capacité d'intégration sur le marché du travail, et donc de l'impact du chômage sur la délinquance juvénile.

1.1.3 L'impact de l'environnement social et territorial

Le basculement dans la délinquance est largement déterminé, pour les mineurs, par le contexte économique et territorial dans lequel ils évoluent. Le constat dressé par le Conseil d'analyse économique, dans son rapport *Ségrégation urbaine et intégration sociale*⁵, est clair : « *Le développement des activités illicites est lié aux conditions sociales des individus qui s'y abandonnent. Elles sont le plus souvent le fait de jeunes à l'écart du monde du travail, immobilisés dans leurs cités, sans statut ni argent.* » Les 750 zones urbaines sensibles (ZUS), sont en effet depuis longtemps identifiées avec les aires de tensions sociales caractérisées par un chômage supérieur à la moyenne nationale et un niveau élevé de délinquance (68 infractions constatées pour 1 000 habitants dans les ZUS contre 47,3 en moyenne nationale).

La situation des jeunes qui résident en ZUS est, en effet, particulièrement dégradée du point de vue de l'accès à l'emploi : 39,3 % des 15-24 ans sont sortis du système scolaire sans

¹ - M. CHOQUET, C. HASSLER, D. MORIN, *Santé des 14-20 ans de la P.J.J. (secteur public) - Sept ans après*, Inserm - U 669, octobre 2005

² - 90 % des mineurs accueillis dans les CEF appartiennent à une famille monoparentale (enquête P.J.J. de 2005).

³ - S. ROCHE, *La délinquance des jeunes. Les 13-19 ans racontent leurs délits*, Seuil, octobre 2001.

⁴ - IGAS, *Le travail social auprès des jeunes en difficulté dans leur environnement*, juillet 2005.

⁵ - J.-P. FITOUSSI, E. LAURENT et J. MAURICE, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Conseil d'analyse économique, février 2004.

diplôme et 47,2 % d'entre eux ne poursuivent pas d'études. Le quartier crée une distance physique et sociale difficilement surmontable pour ces jeunes dépourvus de qualification, ce dont témoigne un taux de chômage des 15-24 ans de près de 40 % en ZUS contre 28,5 % pour l'ensemble des agglomérations correspondantes.

La corrélation est nette entre la hausse de la délinquance des mineurs et l'augmentation du taux de chômage des 15-24 ans résidant en ZUS au cours de la décennie 1990, qui est passé de 27 % en 1990 à 39,5 % en 1999. Confirmant des constats établis dans plusieurs pays développés, une étude économétrique récente a par ailleurs récemment démontré une relation de causalité entre le taux de chômage des 15-24 ans et le niveau quantitatif de la délinquance¹.

L'espace de socialisation de ces jeunes est de fait limité à l'univers de la cité, ce qui favorise l'émergence des phénomènes de bandes. Fortement territorialisées sur leur quartier d'appartenance, ces dernières servent de cadre au développement d'activités illicites, tels que le trafic de cannabis, le racket, le vol ou le recel. Elles reposent sur un système de valeurs centré sur la violence et la consommation immédiate et ostentatoire. L'incivilité ou le délit y sont couramment perçus comme un rite ordalique et électif².

1.2 La justice pénale des mineurs repose sur un modèle protecteur

Fruit d'une longue évolution, le modèle français se fixe définitivement pour ambition d'opérer le relèvement éducatif des mineurs délinquants avec l'ordonnance du 2 février 1945. L'organisation de la justice pénale des mineurs est, aujourd'hui encore, entièrement déterminée par ce choix fondateur.

1.2.1 Des principes consacrés à la Libération et pérennisés depuis lors

Avant 1945, le législateur français a reconnu aux mineurs une spécificité qui s'attache à leur condition pour en déduire l'exigence d'un traitement différencié par rapport aux majeurs. La loi du 22 juillet 1912 introduit ainsi en droit pénal le principe d'une spécialisation des juridictions, l'excuse atténuante de minorité* et les enquêtes de personnalité.

L'après-guerre est propice à une réforme du droit pénal des mineurs : l'exposé des motifs de l'ordonnance du 2 février 1945 souligne à cet égard que la hausse de la délinquance des mineurs atteint alors des « proportions inquiétantes ». Sous l'influence des résistants ayant connu les conditions carcérales et du courant de la *défense sociale nouvelle** promouvant la resocialisation des délinquants, les concepteurs de l'ordonnance prennent le parti de prolonger la voie ouverte en 1912.

Le texte adopté établit en effet un « régime de protection »³ dont le principe fondamental dispose que la priorité doit être donnée aux mesures de « protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation »⁴ sur le prononcé de peines* et, en particulier, sur l'incarcération. La société entend ainsi modifier le comportement du mineur délinquant plutôt que de se limiter à sanctionner les actes délictuels. Deux principes connexes découlent de ce primat : une

¹ - D. FOUGERE, F. KRAMARZ, J. POUGET, *L'analyse économétrique de la délinquance, une synthèse des résultats récents* (version préliminaire), Centre de recherche en économie et statistique - INSEE, février 2004.

² - D. LE BRETON, *Passions du risque*, Métailié, 1991.

³ - selon la formule issue de l'exposé des motifs de l'ordonnance du 2 février 1945.

⁴ - Article 2 de l'ordonnance de 1945.

personnalisation de la réponse judiciaire, car l'éducation est incompatible avec une réponse indifférenciée, et une prise en charge par des professionnels spécialisés.

Ces trois principes ont récemment acquis une valeur supra-législative. Le Conseil constitutionnel les a en effet érigés en principe fondamental reconnu par les lois de la République dans sa décision du 29 août 2002¹. Ils ont fait, par ailleurs, l'objet d'une inscription dans la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989. Ratifiée par la France en 1990, ses dispositions claires et opérationnelles sont d'applicabilité directe depuis l'arrêt de la Cour de cassation du 18 mai 2005².

1.2.2 Une approche confortée par la double compétence civile et pénale du juge

L'importante proportion de mineurs délinquants auparavant connus comme mineurs en danger a logiquement incité le législateur à réfléchir en termes de parcours de l'enfant. Dès lors, la primauté éducative supposait de compléter le modèle de protection en instaurant des passerelles institutionnelles avec la catégorie des mineurs victimes. Il convenait également de prévenir le passage à l'acte des mineurs en souffrance en les confiant à des professionnels familiers des problématiques de l'enfance délinquante, pour définir le plus tôt possible les solutions éducatives adaptées à leur personnalité et à leurs antécédents. Il s'agissait enfin de traduire concrètement l'atténuation de responsabilité par la reconnaissance du principe selon lequel un mineur délinquant est, du fait même de sa minorité, un mineur en danger.

À cette fin, l'ordonnance du 23 décembre 1958 a modifié les règles de mise en œuvre des mesures d'assistance éducative*. Le texte organise la répartition de la protection de l'enfance entre le pouvoir judiciaire et les autorités administratives. Les mesures éducatives engagées avec le consentement des parents relèvent d'autorités administratives³. Les cas pour lesquels il est nécessaire de passer outre à l'autorité parentale sont en revanche confiés aux institutions judiciaires déjà chargées de la justice pénale des mineurs (juge des enfants et protection judiciaire de la jeunesse).

Il est parfois envisagé de revenir sur la double compétence, civile et pénale, des juges des enfants en vue de recentrer leur activité sur le seul domaine pénal. Dans cette hypothèse, les conseils généraux se verraient confier le pouvoir de décider et de mettre en œuvre l'ensemble des mesures de protection et d'assistance prévues aux articles 375 et suivants du code civil.

Une telle évolution ne serait pas opportune. Elle remettrait en cause la pratique du double dossier, civil et pénal, que peuvent ouvrir les juges des enfants quand un mineur délinquant leur est présenté. Or, les principes directeurs des Nations Unies, dits "principes de Ryad"*, préconisent de considérer tout mineur délinquant comme un mineur en danger. Elle introduirait de plus une séparation artificielle entre ces deux catégories de mineurs au détriment de l'unité des parcours éducatifs.

¹ - DC n° 2002-461 relative à la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

² - Cass. Civ. 1^{ère} - 18 mai 2005.

³ - Directions départementales des affaires sanitaires et sociales d'abord, puis conseils généraux à partir de 1983.

1.2.3 Des principes fondateurs qui structurent la justice des mineurs

1.2.3.1 La traduction de la priorité éducative sur le prononcé des peines

Le droit pénal français des mineurs fait prévaloir les mesures éducatives* sur les peines*, qui ne doivent intervenir qu'en dernier ressort (*cf. annexe n° 2 - Typologie des réponses judiciaires*). Aux termes de l'article 37 de la CIDE, cette exigence vise plus particulièrement l'emprisonnement.

Les mesures éducatives, prononcées par le juge des enfants ou le tribunal pour enfants, peuvent s'appliquer à tout mineur sans distinction d'âge. Les magistrats choisissent parmi un ensemble de mesures variées la solution éducative adaptée aux besoins spécifiques de chaque mineur. À des mesures ponctuelles comme l'admonestation ou la remise à parents, s'ajoutent des mesures de suivi éducatif en milieu ouvert* (telles la liberté surveillée ou la mise sous protection judiciaire). Celles-ci ont pour objectif d'éduquer le mineur dans son environnement habituel. Des mesures de placement* en hébergement assurent enfin un éloignement parfois nécessaire et un travail éducatif de plus forte intensité. Les sanctions éducatives, conçues comme une forme de mesure éducative plus contraignante, ne sont applicables qu'à partir de dix ans.

Les peines sont dérogatoires au droit commun, dans la mesure où elles sont réservées aux seuls mineurs de plus de treize ans et où elles ne peuvent être prononcées que par le tribunal pour enfants ou la cour d'assises des mineurs. Parmi les peines, la prison ferme ne doit être utilisée qu'en dernier recours. Par ailleurs, toute décision relative à la détention provisoire ne peut-elle être prise qu'après que le service de la protection judiciaire de la jeunesse compétent ait proposé une alternative à l'incarcération (art. 12¹). Enfin l'apparition récente de peines à visée éducative (stage de citoyenneté, travail d'intérêt général -TIG) comme alternatives à l'incarcération a par ailleurs enrichi le contenu du principe de primauté éducative.

L'activité des juridictions traduit dans les faits le respect de ce principe : les mesures éducatives représentent 54 % du total des décisions judiciaires prises à l'encontre des mineurs. Les décisions d'emprisonnement – ferme, avec sursis simple, ou avec sursis et mise à l'épreuve – représentaient en 2004 un peu plus du quart des décisions définitives rendues par les juridictions pour enfants. Les peines de prison fermes ne constituaient cependant que 7,6 % de l'activité de ces juridictions.

1.2.3.2 La personnalisation de la réponse judiciaire

L'ordonnance de 1945 impose de connaître la personnalité du mineur avant d'apporter une réponse à l'infraction commise. Les dispositions combinées des articles 5 et 8 rendent ainsi obligatoires l'ouverture d'une information préalable et la conduite des « *diligences et investigations utiles [...] à la connaissance de la personnalité du mineur* », excluant la comparution immédiate. L'instauration de la double compétence civile et pénale du juge des enfants répond à la même exigence.

Le cumul des fonctions d'instruction et de jugement assuré par les juges des enfants pour le traitement des affaires délictuelles simples s'explique, de la même façon, par la volonté d'apporter une réponse fondée non seulement sur les faits, mais aussi sur le parcours antérieur de l'enfant et son caractère. Ce rôle à la fois protecteur et répressif du juge des enfants s'inscrit pleinement dans la perspective éducative de l'ordonnance. La question de la compatibilité de

¹ - Les articles mentionnés sans référence textuelle renvoient à l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945.

cette procédure avec le principe d'impartialité des juridictions de jugement institué par la Convention européenne des droits de l'homme est parfois posée. La Cour de cassation a, jusqu'à présent, admis qu'il soit dérogé au principe général de séparation des fonctions d'instruction et de jugement compte tenu des finalités éducatives de ces dispositions¹.

La réponse judiciaire est modulée en fonction de l'âge et de l'évolution de la personnalité du mineur. Les mesures éducatives, les sanctions éducatives et les peines ne peuvent être infligées qu'aux mineurs doués de discernement*. De plus, le prononcé de sanctions est régi par des seuils d'âge (dix ans minimum pour les sanctions éducatives, treize ans pour les peines²). Enfin, selon le principe de l'excuse atténuante de minorité, le quantum des peines prononcées à l'encontre des mineurs ne peut excéder la moitié de celui des peines encourues par les majeurs.

Pour autant, individualisation ne signifie pas systématiquement moindre sévérité. Aux termes de l'ordonnance de 1945, le tribunal pour enfants et la cour d'assises des mineurs ont la faculté d'écarter l'excuse atténuante de minorité à l'encontre des mineurs de plus de seize ans lorsque « *les circonstances et la personnalité du mineur l'exigent* » (art. 20-2). Les tribunaux n'hésitent d'ailleurs pas à prononcer de lourdes peines lorsque les faits le justifient : 89 mineurs se sont ainsi vus infliger plus de cinq ans de prison ferme en 2004.

La volonté constante du droit français d'adapter la réponse judiciaire à la personnalité du mineur explique également l'absence de seuil d'âge de responsabilité pénale. La France présente, de ce point de vue, une situation atypique en Europe : le discernement est apprécié au cas par cas par le juge. La CIDE préconise à l'inverse que les Etats parties « *s'efforcent* » de fixer un tel seuil. En l'absence de contrainte juridique expresse et au vu des pratiques constatées – 4 % des dossiers traités par les juges des enfants concernent les moins de treize ans, une telle réforme n'apparaît cependant pas souhaitable.

La responsabilité peut en effet présenter un avantage sur le plan éducatif pour les mineurs les plus jeunes. En pratique, aucun enfant de moins de dix ans ne fait l'objet d'une réponse pénale. Il arrive toutefois que les procureurs, saisis d'une affaire les concernant, saisissent par requête le juge des enfants compétent afin que celui-ci ouvre un dossier de protection judiciaire civile. La constatation de l'infraction permet ainsi de mettre en place une action de prévention précoce. Les mesures dont dispose le juge des enfants à l'encontre des mineurs de moins de treize ans, comme l'admonestation, sont aussi l'occasion de faire prendre conscience au mineur des conséquences de son comportement et de lui rappeler les interdits de la vie en société.

1.2.3.3 La spécialisation des acteurs, des structures et des procédures

La personnalisation effective de la prise en charge judiciaire dépend de la spécialisation des professionnels en contact avec les mineurs ainsi que des procédures qui leur sont applicables.

Conformément à l'article 1^{er} de l'ordonnance de 1945, les mineurs sont jugés par des juridictions spécialisées : le *juge des enfants*, qui prononce la moitié des décisions relatives aux mineurs, est également compétent en matière d'aménagement de peine depuis le 1^{er} janvier 2005 ; le *tribunal pour enfants*, présidé par un juge des enfants et deux assesseurs bénévoles qui manifestent un intérêt pour les questions de l'enfance, est compétent en matière correctionnelle

¹ - Cass. Crim. 10 mars 1993 et 8 novembre 2000. Cependant, la seule jurisprudence de la CEDH en la matière (*CEDH, 1993, Nortier c/ Pays-Bas*) ne tranche qu'un cas d'espèce qui laisse ouverte la possibilité d'une condamnation pour incompatibilité avec les règles du procès équitable.

² - exception faite du travail d'intérêt général, qui ne concerne que les plus de seize ans.

et en matière criminelle pour les moins de seize ans ; la *cour d'assise des mineurs* dont le président est assisté de deux juges des enfants, juge les mineurs de seize à dix-huit ans en matière criminelle ; un *conseiller près la cour d'appel* délégué à la protection de l'enfance préside ou siège en qualité de rapporteur au sein de la chambre spéciale des mineurs*.

L'appréciation de l'opportunité des poursuites et l'instruction sont également confiées à des magistrats spécialisés. Un ou plusieurs magistrats du parquet sont spécialement chargés des affaires impliquant des mineurs au sein de chaque tribunal de grande instance dans le ressort duquel un tribunal pour enfants a son siège. L'instruction est généralement confiée à un juge des enfants. Toutefois, en matière criminelle ou en matière délictuelle lorsque l'affaire est complexe, soit pour 4 % des affaires poursuivies, elle est assurée par un juge d'instruction dont le degré réel de spécialisation dépend de la taille de la juridiction.

La mise en œuvre des décisions de justice incombe également à des professionnels spécialisés. Issue du service public de l'éducation surveillée créé en 1945, la protection judiciaire de la jeunesse comprend un secteur public et s'appuie sur un secteur associatif habilité* (SAH). Ce dernier n'intervient cependant que pour une faible part auprès des mineurs délinquants, puisqu'il n'assure que 15,1 % des investigations et des prises en charge les concernant.

Les forces de l'ordre sont rarement spécialisées, alors que les procédures applicables à la phase policière sont déclinées en fonction de l'âge des mineurs appréhendés. La loi encadre de manière stricte les règles en matière de contrôle d'identité, puisque la rétention* requiert l'information du procureur de la République et la présence du représentant légal du mineur. La garde à vue* des mineurs fait, quant à elle, l'objet d'un enregistrement audiovisuel. Elle est limitée à vingt-quatre heures renouvelables pour les mineurs de plus de treize ans et suppose l'information du procureur de la République. La retenue* du mineur de dix à treize ans est, en revanche, directement opérée sous le contrôle d'un magistrat du parquet ou d'un juge d'instruction spécialisés ou d'un juge des enfants. Sa durée est réduite à douze heures, renouvelable une fois après présentation du mineur retenu devant le magistrat précité.

Enfin, les mineurs incarcérés bénéficient d'un régime de détention spécifique organisé autour des principes de séparation d'avec les majeurs, d'encellulement individuel et de continuité du suivi par les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse. À cet effet, l'administration pénitentiaire aménage des quartiers pour mineurs dans les maisons d'arrêt.

1.3 Le système français a sensiblement évolué au cours de la période récente

Sans revenir sur ses principes fondateurs, le modèle français a dû s'adapter aux nouvelles caractéristiques des mineurs délinquants pour redonner leur pleine efficacité aux missions éducatives qu'il continue de promouvoir.

1.3.1 La volonté de réhabiliter l'interdit et la contrainte

Le milieu des années 1980 et le début des années 1990 ont été marqués par l'apparition de mineurs en manque total de repères par rapport aux fondements de la vie en société. La ghettoïsation au sein des zones sensibles, qui tend à substituer la loi du quartier aux règles sociales, commençait à produire ses premiers effets et contribuait à l'émergence des préoccupations sécuritaires dans le débat public¹.

¹ - Le rapport de la Commission des maires insiste dès 1982 sur la demande nouvelle de sécurité du corps social.

La pratique des institutions judiciaires s'accordait mal avec le besoin de tracer de manière plus nette les limites de l'interdit. À l'exception des infractions les plus graves, les juges avaient tendance à user de leur double compétence civile et pénale pour faire prévaloir leur mission de protection sur leur fonction répressive. Les éducateurs revendiquaient la culture d'une éducation fondée sur la libre adhésion des mineurs, dont l'assistance éducative en milieu ouvert constituait l'outil de référence.

Depuis le début des années 1990, le législateur et les gouvernements ont entendu résorber ce décalage avec les besoins éducatifs d'une frange croissante des mineurs délinquants. Sans renier les objectifs éducatifs de l'action judiciaire pénale, il devenait nécessaire de marquer plus nettement les limites qu'impose la vie en société. L'intervention des pouvoirs publics s'est ainsi traduite par l'adoption de nouveaux instruments juridiques en amont de la décision judiciaire et par la création de structures à encadrement renforcé en aval.

1.3.1.1 Le souci d'accélérer la prise de conscience chez le mineur

La volonté de rendre plus immédiatement sensible aux mineurs les limites de l'interdit a conduit le législateur à emprunter la voie de la justice "réparatrice". Introduite par la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, la réparation peut être mise en œuvre à tous les stades de la procédure. Elle présente deux vertus essentielles : elle est directement compréhensible par le mineur dans la mesure où elle restaure le lien entre l'infraction commise et l'action qu'exige de lui la société ; l'intervention des éducateurs permet un travail sur le sentiment de culpabilité.

Le deuxième axe de réforme visait à accélérer les délais de traitement des affaires. A partir des expériences de traitement des procédures en temps réel développées dès la fin des années 1980 par les grands parquets, le législateur a ainsi créé la convocation par officier de police judiciaire* aux fins de mise en examen ou de jugement en audience de cabinet, qui permet au parquet d'obtenir une comparution rapide devant le juge des enfants¹. Dans le même temps, il a introduit la comparution à délai rapproché*. La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a enfin instauré la procédure du jugement à délai rapproché qui permet de faire intervenir l'audience dans un délai compris entre dix jours et deux mois. Elle confère au procureur la possibilité de traduire directement, sans phase d'enquête ou d'instruction préalable, un mineur de plus de treize ans devant le tribunal lorsque les investigations sur les faits ne sont pas nécessaires et que ceux-ci présentent une certaine gravité.

La généralisation des mesures alternatives aux poursuites*, à partir des pratiques initiées par certains parquets, répondait aux mêmes objectifs. Il s'agissait d'apporter une réponse effective aux infractions commises par les primo-délinquants en offrant aux parquets une troisième voie entre le classement sans suite et le déclenchement de l'action publique. Développées depuis le milieu des années 1990, elles peuvent prendre la forme d'un rappel à la loi auquel procèdent des délégués du procureur*, d'une médiation pénale, d'une mesure de réparation ou d'une injonction de soins.

1.3.1.2 L'émergence de l'éducation renforcée

Le nouveau profil des mineurs les plus en marge, souvent ignorants des règles de la vie commune, a engendré une crise de l'hébergement traditionnel en foyer². Pour éviter la

¹ - Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative et loi n° 96-585 du 1er juillet 1996 portant modification de l'ordonnance du 2 février 1945.

² - Pour le détail des modalités de prise en charge, cf. *annexe n° 2 - Typologie des réponses judiciaires.*

multiplication des mises en détention, les gouvernements successifs ont donc développé des modes de prise en charge intermédiaires entre le foyer et l’incarcération en créant trois nouvelles structures de placement dotées d’un encadrement renforcé.

Le mouvement a été initié en 1996 par le Pacte de relance pour la ville avec la mise en place des unités à encadrement éducatif renforcé, devenues depuis centres éducatifs renforcés (CER). Ces centres ont pour objectif la réadaptation à la vie en société par la rupture avec le milieu habituel. Les sessions, d’une durée de six mois maximum, concernent six à huit mineurs. Ceux-ci sont accompagnés par des éducateurs pour tous les actes de la vie quotidienne et toutes leurs activités.

Les centres éducatifs fermés (CEF), institués par la loi du 9 septembre 2002, visent à donner aux mineurs accueillis les savoirs de base dans un espace de socialisation contraint. D’une durée de six mois, le placement est conçu comme une alternative à l’incarcération puisque le non-respect de la mesure peut entraîner la mise en détention. Les délinquants bénéficient d’un encadrement intensif de vingt-sept adultes pour huit mineurs en moyenne.

Créés en 1999, les centres de placement immédiat (CPI) ont eu davantage de mal à trouver leur place dans l’organisation institutionnelle des services éducatifs. Ils avaient initialement vocation à accueillir des mineurs, pour une durée de trois mois renouvelable une fois, en vue de réaliser une enquête pluridisciplinaire préalable à l’orientation définitive par le magistrat. Les juges ont cependant eu tendance à les utiliser comme une alternative supplémentaire à l’incarcération et à leur confier, en conséquence, des récidivistes voire des multirécidivistes pour lesquels les autres structures n’étaient pas adaptées.

Malgré les réserves relatives aux CPI, la mise en place de ces trois nouvelles structures a, globalement, été couronnée de succès : elles accueillent déjà un quart des placements judiciaires au pénal au 31 décembre 2004, alors que les dispositifs poursuivent leur montée en charge. La confiance que leur accordent les juges montre qu’elles ont effectivement répondu à un besoin jusqu’alors non satisfait.

1.3.2 L’approfondissement des principes fondateurs

Les ajustements du système évoqués ci-dessus n’ont pas porté atteinte aux principes de la justice pénale des mineurs. Le Conseil constitutionnel a ainsi estimé dans sa décision précitée que le jugement à délai rapproché - 816 affaires en 2004, n’a été introduit qu’accompagné des garde-fous nécessaires : le procureur ne peut y recourir que si des investigations suffisantes sur la personnalité du mineur ont été effectuées, le cas échéant, à l’occasion d’une procédure antérieure de moins d’un an.

La période récente s’est, au contraire, traduite par un certain nombre d’avancées notables en faveur d’une meilleure prise en charge éducative des mineurs.

Les structures à encadrement éducatif renforcé ont offert de nouvelles alternatives à l’emprisonnement. Ainsi, 20 % des mineurs accueillis en CER étaient incarcérés avant leur placement. Ce chiffre s’élève à 30 % pour les CEF.

Des possibilités de cumul entre une peine et une mesure éducative ont été ouvertes pour assurer la continuité du suivi éducatif sans s’interdire de sanctionner les faits constatés. Elles concernent le sursis* avec mise à l’épreuve et le travail d’intérêt général.

La spécialisation des acteurs judiciaires a par ailleurs été étendue au milieu carcéral et au juge d'application des peines. Les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse se sont ainsi substitués aux conseillers du service pénitentiaire d'insertion et de probation*. Les aménagements de peine sont confiés, depuis le 1^{er} janvier 2005, au juge des enfants. Une procédure d'avis ou de dessaisissement est organisée lorsque le juge d'application des peines n'est pas le juge des enfants référent.

L'introduction de l'ajournement de peine contribue à préserver le principe de personnalisation. La déclaration de culpabilité y est disjointe de la décision du juge à l'égard de l'enfant. Il est donc possible de donner rapidement satisfaction au besoin de reconnaissance de la victime sans porter atteinte à la nécessité de connaître la personnalité du mineur avant de se prononcer.

1.3.3 Des principes intangibles mais des pratiques à évaluer

La justice des mineurs n'est pas laxiste, ainsi que le relevait le rapport sénatorial de 2002 sur la délinquance juvénile¹. Au contraire, le taux de réponse pénale* envers les mineurs dépasse nettement celui des majeurs : il a ainsi atteint 82,1 % contre 72,1 % pour l'ensemble des mineurs et des majeurs en 2004. Dans un contexte de hausse très sensible du nombre d'affaires dont les parquets sont saisis, il a crû de près de 30 points depuis 1995.

Pour autant, le débat sur la pertinence des choix opérés en 1945 n'est pas clos. Ce débat établit souvent un lien entre la hausse de la délinquance et le sentiment d'impunité qu'entreprendrait une trop grande modération de la justice pénale à l'égard des mineurs. Sont alors remises en question l'opportunité de l'excuse atténuante de minorité pour les mineurs de seize à dix-huit ans et la pertinence pour les récidivistes du recours aux admonestations, aux mesures éducatives en milieu ouvert ou aux placements. Enfin, les pratiques judiciaires elles-mêmes sont examinées et certains s'interrogent sur le « faible » taux de peines fermes, que le législateur de 1945 n'avait voulu conserver qu'en ultime recours.

Dans ce contexte, les principes de la justice pénale des mineurs sont soumis à une tension qui fait l'impasse sur le travail judiciaire et son fonctionnement concret. Alors que les juges appliquent la loi en recherchant prioritairement des solutions éducatives, dans l'esprit du public, la sanction pénale s'entend encore trop exclusivement de l'incarcération des délinquants. Or, cette dernière ne protège la société qu'à très court terme et laisse entière la nécessité d'une réhabilitation qui ne peut reposer que sur un travail d'éducation dans la durée. Si celui-ci doit assurément être conduit au profit des mineurs emprisonnés, il peut rarement être mené à son terme pendant le temps de l'incarcération. Outre le risque d'inconstitutionnalité qu'encourrait l'abaissement de la majorité pénale pour imposer une répression plus sévère, une telle réforme priverait le juge d'outils éducatifs qui n'existent pas au profit des majeurs.

* *

Ainsi, la question de fond posée à la justice des mineurs ne se situe pas sur le terrain des principes. Ils sont intangibles, car ils font coïncider les intérêts de la société et celui de l'enfant. Ils sont en effet les seuls à même d'offrir la perspective éducative susceptible de prévenir la récidive et de réinsérer les multirécidivistes. Dès lors, l'examen doit davantage porter sur l'efficacité pratique des instruments éducatifs mis à la disposition de la justice et sur les conditions de leur mise en œuvre.

¹ - J.-P. SCHOSTECK, J.-C. CARLE, *Rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur la délinquance des mineurs*, juin 2002.

2 ENJEUX

2.1 La portée pédagogique de la réponse pénale dépend de sa réactivité

Pour prévenir efficacement la réitération et la récidive, la réponse judiciaire doit être rapide, cohérente et adaptée à la personnalité du mineur.

2.1.1 L'efficacité de la justice des mineurs suppose une maîtrise des délais

2.1.1.1 Le temps judiciaire n'est pas celui du mineur

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. Il ressort des entretiens que le passage à l'acte est souvent impulsif et révèle une personnalité tout entière inscrite dans le présent. Si elle veut marquer efficacement la limite de l'interdit, la société se doit donc d'agir rapidement.

Cette exigence se heurte cependant à l'inévitable complexité des procédures judiciaires. Chacune des cinq phases qu'elle comporte (*cf. annexe n° 4 - Schéma du parcours du mineur délinquant*) - enquête de police, défèrement devant le procureur, instruction, audience et exécution du jugement - présente un risque propre de retard préjudiciable à la vertu pédagogique de l'action judiciaire.

La durée moyenne entre la commission de l'infraction et l'exécution de la décision de justice est de 15,2 mois en 2004 (*cf. annexe n° 5 - Décomposition du délai de la réponse judiciaire*). Elle se décompose de la manière suivante : 13,5 mois entre l'infraction et le jugement et 1,7 mois entre ce dernier et la mise en œuvre. Des marges de progrès existent, mais elles dépendent davantage de conditions matérielles que d'une nouvelle réforme des procédures applicables.

2.1.1.2 Le recours à des procédures accélérées a atteint ses limites

Il est souhaitable que la comparution du mineur devant son juge intervienne rapidement, car elle constitue la première étape de la réponse judiciaire. Depuis 1996, plusieurs textes ont donc introduit de nouvelles procédures visant à accélérer l'engagement de la phase juridictionnelle, telles que la convocation par officier de police judiciaire et la comparution à délai rapproché.

Une même logique a conduit à réduire les délais de jugement. La mise en place du jugement à délai rapproché et des possibilités d'ajournement de peine se sont inscrites dans cette perspective.

Désormais bien ancrés dans les pratiques des parquets, ces mécanismes sont largement utilisés : en 2003, 58 % des mineurs poursuivis l'ont été selon une procédure rapide, dont 46 % sur le fondement d'une convocation par officier de police judiciaire. À l'inverse, les requêtes pénales écrites ne représentent plus que 37 % des saisines. Ces nouveaux instruments ont donc profondément changé le paysage de la justice pénale des mineurs.

Mais ces procédures accélérées comportent deux obstacles majeurs. Elles ralentissent tout d'abord le traitement des autres affaires, puisqu'une partie des calendriers d'audiencement doit leur être réservée en priorité. Un accroissement substantiel de leur utilisation risquerait donc d'entraîner une rupture d'égalité de fait. Elles peuvent également porter atteinte à la qualité des procédures. La permanence du parquet*, qui fonctionne par principe dans l'urgence, ne permet pas toujours de déceler les insuffisances d'une procédure d'enquête, en particulier lorsqu'il est fait usage d'une convocation par officier de police judiciaire. Ce constat expliquerait le taux élevé de décisions des juges des enfants écartant toute mesure à l'issue de cette procédure.

Enfin, l'extension aux mineurs de la procédure de comparution immédiate n'est pas souhaitable. Le souci de pouvoir se prononcer rapidement ne doit pas conduire à vouloir juger dans l'instant. L'évolution rapide du mineur, fût-il récidiviste, nécessite un temps d'observation avant tout passage devant le juge. À défaut, celui-ci ne serait plus à même de disposer des éléments nécessaires à l'appréciation de la personnalité et des perspectives d'évolution du mineur. Seule primerait alors la prise en considération de la nature et de la gravité des faits commis.

Au total, il semblerait que la résorption des délais indus de la phase juridictionnelle passe, désormais, davantage par le désencombrement de certains greffes, affectés par l'augmentation du nombre d'affaires et la réduction du temps de travail. Le nombre d'affaires poursuivies devant le juge des enfants, tant au pénal (55 025 dossiers en 2004), qu'au civil donne une moyenne de 407 affaires par juge et par an (133 au pénal, 274 au civil). S'il est vrai que la charge de travail varie selon les juridictions, l'adéquation du nombre de postes aux flux s'avère problématique dans certaines d'entre elles.

2.1.1.3 La prise en charge en milieu ouvert reste trop tardive

Une décision de justice ne peut revêtir de sens, pour un mineur, qu'accompagnée dans un délai suffisamment proche d'une mesure d'exécution. Le temps de latence qu'induisent les retards de mise en oeuvre est, par ailleurs, particulièrement propice à la récidive si le mineur est laissé sans accompagnement éducatif.

Les objectifs qu'avait fixés la loi d'orientation et de programmation pour la justice en 2002 sont loin d'être atteints : alors que la cible pour 2007 devait être ramenée à 15 jours, le délai moyen de mise en oeuvre, toutes mesures confondues, s'établissait à près de 32 jours en 2005. La situation est particulièrement préoccupante pour la prise en charge des mesures de milieu ouvert, dont le délai d'attente est en moyenne de 56 jours dans le secteur public. Il est très prononcé pour la réparation (43 jours) ou la peine de travail d'intérêt général (près de trois mois).

Trois sources de retard ont été identifiées :

- Selon la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, la moitié de ces délais serait imputable à des transmissions tardives des décisions, traduisant l'engorgement des greffes.
- L'offre des collectivités territoriales en matière de réparation et de travaux d'intérêt général n'a pas totalement accompagné leur développement. La difficulté à trouver des lieux d'exécution pour ces mesures et les conditions d'encadrement de ces mineurs retardent d'autant leur mise en oeuvre.
- Certains dysfonctionnements peuvent enfin résulter du mode de désignation des structures chargées de la mise en oeuvre des mesures. Ainsi, des associations ou des services de la protection judiciaire de la jeunesse peuvent se voir confier un nombre de mesures qui excède le

niveau prévu par leur habilitation ou leurs capacités de prise en charge. Il s'ensuit l'apparition de files d'attente injustifiées, alors que subsistent par ailleurs des capacités inutilisées. Le pouvoir conféré au juge de désigner nommément le service ou l'organisme chargé de l'exécution de la décision est une source possible de rigidité, au détriment d'une répartition plus harmonieuse des prises en charge en fonction des capacités disponibles.

2.1.2 La cohérence de la prise en charge judiciaire doit être préservée

La création de nouvelles modalités de réponse judiciaire et la sédimentation des réformes successives sont susceptibles d'affecter l'économie générale du système.

2.1.2.1 Le nouveau rôle du parquet modifie l'équilibre initial posé par l'ordonnance

Le parquet, suite à l'affirmation du principe de "tolérance zéro", a pris une place majeure dans le traitement quotidien de la délinquance des mineurs. Les mesures alternatives aux poursuites représentent en effet près de la moitié des réponses apportées aux infractions par l'institution judiciaire. Il n'est pas contestable qu'il faille appliquer la loi et qu'une prise en charge adaptée doive, dans l'idéal, intervenir à l'occasion de chaque fait délictueux. Il en va tant du respect des victimes que de l'éducation des mineurs.

Or, les mesures alternatives aux poursuites ont fait l'objet de nombreuses critiques quant à la garantie des droits. La présence d'un avocat est en effet facultative¹, et il est de surcroît "taisant" devant le procureur. Elles sont en outre majoritairement mises en œuvre par les délégués du procureur qui n'ont pas la qualité de magistrat. Cependant, le Conseil constitutionnel a estimé qu'elles n'étaient pas attentatoires aux droits de la défense².

Quoi qu'il en soit, leur remise en cause apparaît difficile en pratique. Leur suppression génèrerait un report des affaires sur les cabinets des juges des enfants difficilement compatible avec l'objectif d'une justice plus réactive.

2.1.2.2 Une approche trop quantitative risque d'altérer la valeur pédagogique de la réponse judiciaire

Le taux de réponse pénale ne peut devenir le seul critère d'efficacité du système judiciaire. Avant de s'abandonner à la tentation d'une gestion par les flux, il convient d'interroger les principales mesures alternatives aux poursuites au regard de leur vertu éducative et de leur capacité à prévenir la réitération et la récidive.

Les rappels à la loi auxquels procèdent les délégués du procureur comptent pour 70 % des mesures alternatives aux poursuites. À défaut de données statistiques sur le devenir des mineurs qui en ont fait l'objet, il est difficile d'apprécier leur capacité à détourner ces derniers de la délinquance. Ils présentent toutefois deux risques : d'une part, l'absence d'enquête sociale peut retarder la prise en charge éducative ; d'autre part, ils peuvent ôter toute pertinence éducative à l'admonestation que prononcera, le cas échéant, le juge des enfants à l'occasion d'une nouvelle infraction.

¹ - L'aide juridictionnelle ne couvre d'ailleurs pas les frais de représentation devant les délégués du procureur.

² - DC n° 2004-492 du 2 mars 2004 relative à la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

La réparation, dont la mise en oeuvre suppose l'accompagnement par un éducateur, constitue une alternative aux poursuites mieux adaptée. Elle ne représente cependant que 10 % des mesures prononcées par les parquets.

Les possibilités de transaction entre le maire et le mineur délinquant introduites par la loi du 31 mars 2006 n° 2006-396 pour l'égalité des chances, soulèvent les mêmes remarques. Le maire peut désormais proposer des mesures de réparation au mineur auteur d'une contravention* au préjudice de la commune. Si cette proposition est validée par le procureur de la République, la transaction entraîne alors l'abandon des poursuites. Cette nouvelle mesure comporte toutefois l'inconvénient majeur de prendre la forme d'une intervention ponctuelle là où un suivi éducatif pourrait s'avérer nécessaire.

Le choix d'une gestion par les flux présente donc certaines limites qui devraient conduire le législateur à exclure la transposition de la composition pénale aux mineurs. Cette dernière leur permettrait d'obtenir un abandon des poursuites après exécution d'une obligation imposée par le ministère public. Son application aux mineurs a jusqu'à présent été écartée par souci de préserver la possibilité d'engager un accompagnement éducatif. Il est difficile de concevoir, par ailleurs, ce qui subsisterait de la vertu pédagogique d'une décision perçue par le mineur comme étant négociable.

2.1.2.3 L'articulation des réformes de l'ordonnance n'est pas toujours satisfaisante

L'état du droit applicable résulte d'une sédimentation de modifications législatives qui nuit à sa cohérence. Alors que dix-huit révisions de l'ordonnance de 1945 sont intervenues (cf. *annexe n° 3 - Principales modifications de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945*), certaines dispositions de ce texte sont aujourd'hui incomplètes, peu cohérentes ou sont devenues obsolètes.

Le législateur a ménagé des exceptions au principe de non cumul entre les peines et les mesures, mais sans aller jusqu'au terme de cette logique (cf. *supra* 1.3.2). Or, dans le cas d'une peine avec sursis simple, il est regrettable que le magistrat ne puisse l'assortir d'un accompagnement éducatif¹. Cela est peu compréhensible pour un enfant, déclaré coupable mais laissé sans encadrement éducatif.

Le bilan des sanctions éducatives, qui visaient à instaurer une gradation entre mesures éducatives et peines, est peu probant, puisqu'elles représentent moins de 1 % des mesures prononcées par les juridictions pour enfants. Elles ont été conçues pour marquer un degré supplémentaire de fermeté de la réponse judiciaire à l'égard des prévenus âgés de dix à treize ans, qui ne peuvent pas encourir de peine. L'usage résiduel qui en est fait s'explique par la rigidité du dispositif et son défaut de positionnement dans l'échelle des réponses judiciaires. Tout d'abord, elles ne peuvent être prononcées qu'en audience du tribunal, dont l'organisation est plus contraignante que celle d'une audience de cabinet. Ensuite, elles recouvrent, pour la plupart, des mesures qui pouvaient déjà être mobilisées dans le cadre des dispositions préexistantes (telles la réparation ou l'interdiction de rencontrer des complices ou la victime), sans pour autant être systématiquement plus contraignantes. Enfin, elles ne représentent pas véritablement un échelon intermédiaire entre les mesures éducatives et les peines : le mineur de treize ans qui ne s'y conforme pas n'est en effet passible que d'une mesure éducative. Elles ne valent plus aujourd'hui que par la solennité qui s'attache à leur dénomination, le terme de "sanction" s'opposant à celui plus neutre de "mesure".

¹ - hormis la liberté surveillée, qui peut toujours être prononcée à titre accessoire d'une peine.

Certaines dispositions de l'ordonnance sont obsolètes ou utilisent une terminologie vieillie. Ainsi, les dispositions relatives aux délégués bénévoles à la liberté surveillée* sont devenues sans objet depuis la création du service public de l'éducation surveillée en 1945. Par ailleurs, l'instruction par la voie officieuse, qui permet au juge des enfants d'instruire plus rapidement en dérogeant à certaines dispositions du code de procédure pénale, est susceptible d'être contraire au droit à un procès équitable visé à l'article 40-2-b iii) de la CIDE et à l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme. Le développement des procédures accélérées en a de toute façon relativisé l'intérêt.

La terminologie de l'ordonnance de 1945 n'est pas toujours d'un accès facile. Le terme d'"admonestation" n'est généralement pas compris, ni des mineurs ni du public. Or, cet avertissement judiciaire constitue le tiers des mesures prononcées par les juges. L'expression "mineur de treize ans" pour "mineur de moins de treize ans" peut de même prêter à confusion¹.

2.1.3 La pertinence de la réponse pénale dépend de la spécialisation des intervenants

La spécialisation est d'autant plus indispensable que le droit pénal des mineurs est complexe. Elle n'est cependant pas toujours possible. Elle doit être relayée, dans ce cas de figure, par une formation adaptée.

2.1.3.1 La spécialisation des acteurs de la chaîne pénale est incomplète

L'intervention du tribunal de police (formation pénale du tribunal d'instance) et des juges de proximité* constitue une exception acceptable au principe. Compte tenu de la faible gravité des faits et des sanctions encourues dans le cadre des contraventions des quatre premières classes², cette situation n'est pas dommageable. Par ailleurs, le juge d'instance a la possibilité de saisir le juge des enfants s'il estime que la situation du mineur justifie une mesure de surveillance.

L'insuffisance ou l'absence de spécialisation à d'autres niveaux de la chaîne judiciaire est en revanche plus problématique.

Les forces de l'ordre sont faiblement spécialisées. Les brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ)* de la gendarmerie nationale sont utilisées pour l'essentiel dans le cadre d'actions de sensibilisation. Les brigades des mineurs (BM)* créées au sein de la police nationale sont principalement mobilisées pour les mineurs victimes. Une spécialisation de ces personnels serait de nature à éviter certains des manquements au respect des dispositions relatives aux mineurs qu'a relevés la commission nationale de déontologie de la sécurité à l'occasion d'interventions ou d'enquêtes judiciaires³.

La spécialisation des parquets est inaboutie. Il reste à ce jour 32 parquets non spécialisés, la création d'un parquet dédié n'étant possible que pour les tribunaux disposant d'effectifs suffisants. Dans les parquets spécialisés, il arrive toutefois que les permanences soient assurées par des magistrats non spécialisés en raison de contraintes matérielles. Dans les juridictions de moindre importance, le respect de ce principe est moins bien assuré : il n'existe parfois qu'un seul substitut des mineurs, qui peut également être chargé des majeurs.

¹ - Défenseure des enfants, *Rapport annuel*, édition 2005.

² - Maximum de 375 euros d'amende, et admonestations possibles pour les plus de treize ans.

³ - Commission nationale de déontologie de la sécurité, *Rapport annuel*, 2002.

La création des délégués du procureur a apporté un aménagement substantiel au principe de spécialisation. Leur intervention se limite toutefois au prononcé d'une mesure décidée par le procureur, sans qu'il soit besoin d'entreprendre des investigations en amont ou d'engager un suivi éducatif en aval. Il n'apparaît donc pas indispensable de les spécialiser. En revanche, il est regrettable que la formation qui leur était dispensée par l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) jusqu'en 2004 ait été abandonnée pour des motifs budgétaires.

L'habilitation "mineurs" de certains juges d'instruction n'induit pas qu'ils se consacrent exclusivement aux affaires impliquant des mineurs. Utilisant moins fréquemment le droit pénal des mineurs, ils ne sont pas toujours à même d'en exploiter toutes les potentialités. Certains services éducatifs rencontrés ont ainsi déploré le peu d'éléments d'investigation relatifs à l'environnement du mineur dans les dossiers transmis aux assises.

Enfin, la spécialisation des juges des libertés et de la détention, envisagée lors de leur création, n'a pas été retenue faute de moyens. Alors même qu'ils sont appelés à se prononcer sur la mise en détention provisoire*, ils ne disposent pas nécessairement d'une connaissance exhaustive de la palette des solutions alternatives à l'incarcération dans le cas particulier des mineurs. De plus, ils n'ont en pratique que peu de temps pour statuer et se conforment le plus souvent aux demandes présentées par les juges des enfants ou par les juges d'instruction.

2.1.3.2 Une formation initiale et continue parfois insuffisante

Si la formation initiale des magistrats apparaît adaptée, l'accès à la formation continue est inégal, en raison des contraintes de calendrier et de quotas de places. Elle ne garantit pas par exemple l'actualisation des connaissances avant la prise de fonctions dans un poste en relation avec les mineurs. Or, la complexité du droit en la matière devient telle qu'elle peut parfois entraîner des erreurs manifestes dans son application. La dépêche du Garde des Sceaux en date du 20 juin 2003 a ainsi dû rappeler les conditions de placement en CEF, à la suite de décisions de justice contraires au droit (placement pour un vol simple, sans débat contradictoire ou sans ordonnance de placement).

Le défaut de connaissance du droit des mineurs de la part de certains avocats commis d'office est souvent relevé par les juges des enfants. La formation dispensée au sein des Centres régionaux de formation professionnelle des avocats ne suffit pas toujours à combler les lacunes de l'enseignement universitaire dans ce domaine. Des barreaux¹ y ont remédié en organisant un réseau d'avocats spécialisés. Sous réserve de respecter l'engagement à suivre une formation pluridisciplinaire, ces avocats sont désignés en priorité par le bâtonnier pour défendre des mineurs dans le cadre des commissions d'office.

2.2 La pluralité des acteurs affecte la qualité de la réponse des institutions

Protéger les mineurs contre eux-mêmes suppose d'allier prévention, action éducatrice et répression pour apporter une réponse adaptée à chacune des étapes du parcours des enfants susceptibles de basculer ou de persister dans la délinquance. Pour être efficaces, l'ensemble des acteurs publics, locaux ou nationaux, doivent surmonter leurs différences culturelles ou fonctionnelles et s'impliquer dans des démarches partenariales.

¹ - notamment les barreaux de Bordeaux, Versailles, Lille, Strasbourg et Marseille.

2.2.1 La prévention constitue un complément indispensable à la réponse judiciaire

Alors que la répression a une vertu dissuasive sur le passage à l'acte et que l'action éducative promeut l'insertion, la prévention doit éliminer les éléments qui font le lit de la délinquance des mineurs. Les situations sociales à risque doivent être appréhendées à l'échelle collective dans les quartiers, comme à l'échelle individuelle pour répondre aux phénomènes de marginalisation.

2.2.1.1 La coordination des interventions publiques est nécessaire à l'apaisement des tensions dans les quartiers en difficulté

L'identification de ces territoires relégués avec les zones de tension sociale remonte au rapport Bonnemaïson¹ et à la politique de développement social des quartiers dite "DSQ". La résolution des tensions qui y perdurent exige de combiner préservation du lien social et politique de dissuasion. Les outils d'une prévention situationnelle* efficace existent, mais leur utilisation souffre de grandes disparités locales, par manque de volonté politique ou par défaut de coordination des interventions.

La juxtaposition des actions de prévention spécialisée et de médiation sociale n'est pas satisfaisante. La résorption des crispations sociales par la présence d'adultes et l'animation en vue de restaurer le lien social relèvent de compétences partagées entre le département et la commune. Elles incombent cependant en priorité au conseil général depuis le transfert de la compétence de prévention spécialisée opéré par la loi n°83-663 du 22 juillet 1983. Or, de nombreux acteurs de terrain relèvent que les éducateurs de rue sont trop souvent absents des lieux et des temps à risque pour les mineurs. Par exemple, bien que l'article 57 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ait expressément prévu que ceux-ci interviennent en ZUS, ils ne sont présents que dans 53 % d'entre elles².

Ce constat a conduit un nombre croissant de communes à recruter des médiateurs sociaux et des correspondants de nuit dont le nombre - respectivement 4 000 et 500, dépasse aujourd'hui celui des quelques 3 000 éducateurs spécialisés. Dès lors, l'essentiel du travail d'apaisement social repose sur des personnes peu formées, dotées d'un statut précaire, le plus souvent en contrat aidé³, dont l'action souffre d'un manque d'encadrement et dont le rôle peut parfois s'avérer ambigu s'agissant des "grands frères"⁴.

Alors que les contrats locaux de sécurité* constituent un outil particulièrement pertinent pour résoudre les tensions sociales sur un territoire donné, ils n'ont pas fait l'objet d'une utilisation optimale. Le succès des contrats spécialisés "transports publics" ou des actions "vidéosurveillance" montre leur capacité à organiser une dissuasion efficace des actes de délinquance. Le récent rapport Duffé⁵ indique cependant que l'Etat a entretenu une politique de prolifération des contrats au détriment de la qualité, de la capacité de suivi et d'évaluation des actions par la préfecture et les autorités judiciaires. À fin de l'année 2005, un tiers d'entre eux

¹ - Commission des maires sur la sécurité présidée par G. BONNEMAISON, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, 1982.

² - Groupe de travail interinstitutionnel sur la prévention spécialisée, *La prévention spécialisée*, 2004.

³ - C. BREVAN et P. PICARD, *Une ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers, rapport à M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville*, septembre 2000.

⁴ - IGAS, *Les mutations du travail social*, rapport annuel 2005.

⁵ - P. DUFFE, M. DUPONT, B. STEINMANN, F. PAPET, P. MOUCHARD, G. DESPRATS, T. ROMAIN, *Propositions d'orientation pour la mise en place de contrats locaux de sécurité rénovés*, Ministère de l'Intérieur, 2005.

étaient en sommeil et beaucoup ont affiché des ambitions peu réalistes au regard des moyens mobilisables. L'enchevêtrement des dispositifs contractuels a, en outre, nui à la cohérence d'ensemble des interventions entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le nouveau contrat urbain et de cohésion sociale* devrait toutefois remédier à cette situation dès 2007.

L'ensemble des instances partenariales souffre, par ailleurs, du manque d'implication des juges du siège¹. Or, la coordination des politiques de prévention nécessite une analyse partagée et une meilleure connaissance du rôle, des contraintes et des attentes de chacun. Le grand nombre des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance* empêche les juges des enfants d'y participer. En revanche, leur représentation au sein des conseils départementaux de prévention de la délinquance*, moins nombreux, ne soulève pas la même difficulté.

La présence policière de proximité contribue à l'apaisement des tensions. La représentation sociale du policier allie en effet répression et protection. En développant cette dualité, il peut être perçu comme une référence pour les mineurs du quartier auquel il est affecté et non comme un "ennemi". Si elle peut jouer un rôle, la police municipale ne peut assumer seule cette fonction. Elle ne dispose ni des pouvoirs ni de l'image traditionnellement associée au maintien de l'ordre public. La substitution des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationales aux personnels affectés antérieurement à la police de proximité², n'a pas eu d'effet positif de ce point de vue malgré leur "zonalisation"*. Leur intervention s'est traduite par la multiplication des contrôles d'identité pour améliorer l'élucidation des faits constatés. Légitime, la poursuite de cet objectif n'a toutefois pas permis de développer sur le long terme une connaissance réciproque avec la population des zones sensibles.

2.2.1.2 La politique parentale des conseils généraux doit allier dépistage des difficultés et responsabilisation

La défaillance de l'autorité parentale est une cause reconnue du basculement de certains mineurs dans la délinquance. Il convient cependant de distinguer les parents dépassés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives et ceux qui y ont renoncé. Les premiers doivent être soutenus ; les seconds doivent être responsabilisés.

Les politiques de dépistage précoce des risques pour les enfants reposent sur le repérage et le traitement de la marginalisation des familles. Leur situation résulte d'une combinaison de facteurs tels que le manque d'instruction des parents, de faibles revenus, une incapacité à gérer le budget familial ou l'emprise horaire du travail. L'intervention publique est conduite par le conseil général, au titre de l'action sociale et de l'aide sociale à l'enfance, et par les communes, via le conseil communal d'action sociale qui finance des associations de soutien aux parents. L'autorité judiciaire peut également prononcer une mesure de tutelle aux prestations familiales.

Le projet de loi réformant la protection de l'enfance propose une série de mesures qui visent à renforcer tant le dépistage précoce que la prévention de la marginalisation. Intégrée à la protection de l'enfance, la protection maternelle et infantile comprendrait désormais, pour évaluer la situation sociale de la famille, un entretien systématique au 4^{ème} mois de grossesse, des actes de prévention périnatale à la maternité et à domicile et un bilan entre la

¹ - Enquête réalisée par la Fédération des maires des villes moyennes sur les CLSPD, juin 2005.

² - Instruction du 30 octobre 2002, NOR/INT/C/02000/197C.

3^{ème} et la 4^{ème} année pour les enfants scolarisés. Des cellules opérationnelles départementales de recueil des informations préoccupantes seraient instituées¹.

Issues d'une large concertation avec les conseils généraux et les professionnels, ces mesures de repérage risquent cependant de voir leur efficacité limitée par l'insuffisance des capacités de traitement pédopsychiatriques.

Jusque récemment, la responsabilisation des familles qui n'assument pas leurs obligations éducatives n'intervenait qu'après le passage à l'acte. Les parents de mineurs délinquants sont ainsi convoqués par le juge et encourent une amende civile de 3 750 € s'ils ne défèrent pas à cette convocation. Lorsqu'une mesure de placement a été prononcée, les allocations familiales sont réduites à proportion de la part correspondant à l'enfant placé². La responsabilité civile des parents peut enfin être mise en cause à l'occasion des délits perpétrés par leurs enfants.

L'adoption de la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 a étendu cette responsabilisation en amont de la phase judiciaire en instituant le contrat de responsabilité parentale. Aux termes du nouvel article L. 222-4-1 du Code de l'action sociale et des familles, le président du conseil général peut ainsi proposer aux parents un contrat de responsabilité parentale en cas d'absentéisme scolaire, de trouble porté au fonctionnement d'un établissement scolaire ou, plus largement, en cas de carence de l'autorité parentale. Lorsque les engagements du contrat ne sont pas respectés, il peut demander la suspension des prestations familiales pour trois mois renouvelables, sans pouvoir excéder un an.

Il est trop tôt pour évaluer l'impact pratique d'une telle mesure. Les conditions de sa mise en œuvre dépendront de la volonté des exécutifs départementaux mais aussi de l'éventuelle concurrence avec les dispositifs d'accompagnement parental qui relèveraient des maires aux termes du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance. Elle apparaît néanmoins susceptible de faire prendre conscience à certains parents des responsabilités qui leur incombent vis-à-vis de leurs enfants et du reste de la société.

2.2.2 La logique des structures l'emporte parfois sur la continuité des parcours éducatifs

L'objectif de prévention de la récidive ne peut être atteint que si la prise en charge institutionnelle conserve une certaine cohérence au parcours du mineur délinquant. La construction de sa personnalité exige en effet stabilité et continuité pour lui faciliter l'acquisition des repères qui lui manquent. Cette cohérence est cependant menacée par les cloisonnements excessifs qui caractérisent les relations entre un certain nombre d'intervenants ou de services.

2.2.2.1 Les effets négatifs de la fragmentation des responsabilités

Si l'éducateur "fil rouge"* assure la continuité de la prise en charge sur le plan administratif, à chacune des étapes du parcours du mineur correspond une institution différente. La responsabilité des acteurs est de fait réduite au périmètre de leur intervention. Les limites sont juridiques et culturelles. Elles dépendent aussi des contraintes budgétaires ou temporelles ainsi que des objectifs imposés, le cas échéant, par la hiérarchie. Tous ces éléments

¹ - Cette disposition qui organise la transmission de l'information au profit du président du conseil général ne semble pas compatible avec l'article 5 du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance.

² - Articles 10, 10-1 et 40 de l'ordonnance de 1945.

peuvent, à un moment ou un autre, conduire un acteur à ne pas prendre en considération dans l'accomplissement de sa mission l'avenir du mineur dans une perspective dynamique.

Les informations que se transmettent les services ou organismes éducatifs, lorsque le mineur passe de l'un à l'autre, ne sont pas assez complètes et circonstanciées. Souvent reconstitués a posteriori par les éducateurs, les éléments figurant dans le dossier du juge sont lacunaires alors qu'une retranscription précise de son évolution antérieure est seule à même d'éclairer son comportement à venir et les besoins qui lui correspondent.

Les mineurs qui manifestent des troubles de conduite illustrent également à leurs dépens cet éclatement des responsabilités. Les éducateurs – des secteurs public ou privé – ont tendance à interpréter toute manifestation excessive de violence comme le symptôme d'un trouble psychiatrique. Ils s'estiment dès lors déchargés de leur responsabilité et demandent au juge la mainlevée de la mesure. Les services de pédopsychiatrie, quant à eux, formulent le plus souvent un diagnostic clinique opposé à l'analyse des éducateurs et refusent l'hospitalisation complète de ces mineurs. Ceux-ci sont alors renvoyés d'un service à l'autre sans jamais avoir bénéficié d'une analyse pluridisciplinaire et partagée de leur situation personnelle.

2.2.2.2 Des acteurs qui s'ignorent trop souvent

Le fait que l'administration de la justice repose sur une expertise et une identité fortes contribue à favoriser un fonctionnement en autarcie.

Absorbés par la gestion de leur cabinet, un certain nombre de juges des enfants ne semblent pas satisfaire aux obligations de visite des structures éducatives ou pénitentiaires que leur imposent, respectivement, l'article 30 du décret du 16 avril 1946, l'article 6 du décret du 12 avril 1952 et l'article D. 176 du code de procédure pénale¹. Il en est de même de leur participation à la commission de surveillance de la prison dont ils sont pourtant membres de droit. La connaissance de l'environnement judiciaire dans lequel les juges exercent leurs fonctions s'en trouve donc limitée, même s'il convient de nuancer ce constat en fonction de l'ancienneté des juges dans le ressort de la juridiction.

La séparation du siège et du parquet, indispensable à la préservation des libertés individuelles, ne devrait toutefois pas empêcher la concertation fondée sur l'analyse et le partage des expertises et des expériences sur le territoire de la juridiction. Les échanges informels dans les couloirs des institutions ne peuvent à eux seuls, en tenir lieu.

2.2.3 La réinsertion des multirécidivistes rencontre plusieurs obstacles

Pour ces mineurs déjà ancrés durablement dans la délinquance, le retour à la vie sociale normale est délicat : leur parcours antérieur a montré une difficulté à se conformer aux règles sociales ainsi qu'une grande fragilité psychologique. Le moindre incident risque d'annihiler le travail éducatif entrepris.

Le passage des multirécidivistes d'un milieu très structuré en CER, en CEF ou en quartiers pour mineurs, à un suivi plus lâche en milieu ouvert ou en hébergement classique, s'avère particulièrement difficile. La gestion plus efficace de cette transition constitue un enjeu majeur pour les institutions judiciaires auxquelles il appartient de créer les conditions de la réinsertion sociale.

¹ - Pour ce dernier article, au titre des fonctions de juge d'application des peines.

2.2.3.1 Le succès de l'éducation renforcée ne doit pas masquer les enjeux qui s'attachent à la sortie de ces dispositifs

Les CER et les CEF ont progressivement imposé le modèle d'une action éducative renforcée, disposant d'un fort taux d'encadrement, avec un succès certain. Ils ont fait leurs preuves en matière de contention : par définition, les CER organisent une rupture – souvent géographique – qui ne se prête pas à la fugue ; le taux de fugue en CEF est de même extrêmement faible, de l'ordre de 3 %. En tant qu'alternative à l'incarcération, ces centres montrent en outre une réelle efficacité dans la prévention de la récidive dont le taux s'établit à 20 % pour les CEF contre 80 % après une période de détention. La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a d'ailleurs étendu le champ du placement en CEF à la libération conditionnelle.

Le taux d'occupation relativement élevé de ces nouvelles structures témoigne de leur adéquation à un besoin d'alternative supplémentaire ressenti par les magistrats. Il s'établit ainsi à 65 % pour les CER publics¹ et pour les CEF privés. Dans le même temps, le nombre de mineurs incarcérés a diminué. L'étude des 291 mineurs sortis du dispositif CEF au 23 octobre 2005 a enfin montré que 16 % ont pu réintégrer un dispositif de droit commun et que 32 % avaient rejoint une scolarité classique.

Ce succès indéniable pose cependant la question du suivi du mineur à la sortie de ces nouveaux dispositifs. Les effets bénéfiques de l'éducation renforcée doivent pouvoir se prolonger au-delà du séjour proprement dit. Le placement en CER ou en CEF ne peut pas être une fin en soi, il ne constitue qu'une étape dans un parcours vers la réinsertion sociale.

Le milieu ouvert et l'hébergement classique vers lesquels sont redirigés la majeure partie des mineurs ne sont pas toujours en mesure d'assurer leur accueil dans les meilleures conditions (*cf. infra* 2.3.2). Les éducateurs de milieu ouvert, par exemple, ne disposent pas du temps qui leur permettrait de se consacrer exclusivement à un jeune pendant quelques jours lorsqu'ils perçoivent les signes avant-coureurs d'une rechute. Le risque existe, ainsi que l'ont soulevé plusieurs interlocuteurs, que ne se dissipent à moyen terme les effets de ce dispositif efficace mais coûteux.

2.2.3.2 La remise en liberté doit être mieux préparée

L'emprisonnement ne doit pas se traduire par une rupture du parcours éducatif même si le séjour y est relativement court (deux mois en moyenne, un mois et demi pour les prévenus). Le temps d'incarcération doit être, au contraire, orienté vers la préparation de la sortie. Trois conditions doivent être remplies pour maximiser les chances de réinsertion sociale de ces mineurs.

Tout d'abord, il convient de respecter la séparation des mineurs et des majeurs. La mixité des détenus constitue en effet un facteur reconnu de récidive. Bien que l'article 37-3 de la CIDE et les règles de La Havane* prohibent, sauf si l'intérêt supérieur de l'enfant l'exige, le contact des mineurs privés de liberté avec les majeurs, la réglementation française maintient la majorité carcérale à 21 ans. Un décret en cours de rédaction corrigera prochainement cette anomalie. Par ailleurs, trois rapports ont récemment relevé des disparités dans l'application du

¹ - Donnée non disponible pour le secteur privé.

principe de séparation selon les établissements¹. Les contraintes architecturales rendent parfois inéluctable l'existence de parties communes telles que les quartiers "arrivants" et les quartiers disciplinaires. De jeunes majeurs sont en outre parfois installés dans des quartiers pour mineurs pour éviter de les isoler complètement. Peu nombreuses, les mineures sont systématiquement incarcérées avec les majeures, contrairement aux dispositions du code de procédure pénale et aux recommandations internationales².

Il faut ensuite assurer un suivi individuel de qualité. Débordés, non spécialisés et sans contacts avec les éducateurs hors de la prison, les services d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire avaient montré leurs limites en ce domaine. L'introduction d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse en milieu carcéral, expérimentée à partir de février 2003, sera généralisée en septembre 2006. Cette réforme permet aux éducateurs d'élaborer un diagnostic partagé avec les surveillants sur les situations individuelles. Mieux informés, ceux-ci sont désormais en mesure d'adapter leur comportement à chaque détenu. Grâce à leur présence, la violence a sensiblement baissé : des incidents qui prenaient auparavant des proportions considérables sont désamorçés par le dialogue avec l'éducateur. La durée d'incarcération a par ailleurs diminué, le projet de sortie étant mieux préparé et mieux accepté.

Enfin, il est nécessaire de renforcer le contenu éducatif de la prise en charge en milieu carcéral. Les orientations du *Guide de travail auprès des mineurs en détention*, publié en septembre 2001 par l'administration pénitentiaire, visent à assurer un minimum d'activités aux mineurs. Or, leur application est variable selon les maisons d'arrêt (différences dans la durée des enseignements et dans l'accès à la formation professionnelle notamment). Un décret en préparation à la Chancellerie encadrera davantage les équipes de direction en donnant une valeur réglementaire à certaines dispositions.

La création des établissements pénitentiaires pour mineurs devrait permettre d'atteindre la plupart de ces objectifs (cf. encadré ci-dessous).

Les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)

Prévue par la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, leur construction créera 420 places dans sept établissements spécifiquement dédiés aux mineurs. Ils comporteront six unités de dix places qui permettront, en particulier, d'isoler les mineures des majeures.

Ces établissements seront également caractérisés par l'intensité de la prise en charge éducative. Les enseignements, la formation professionnelle et les activités sportives se succéderont sept heures par jour, 7 jours sur 7, de manière à réduire le temps d'encellulement. Des espaces communs autoriseront des moments de vie collective, à l'occasion des repas et en soirée.

Un binôme éducateur – surveillant assurera un encadrement renforcé des mineurs. Ceux-ci bénéficieront en outre d'un suivi éducatif individualisé grâce à un éducateur référent. Des professionnels interviendront de manière permanente dans une perspective pluridisciplinaire pour une prise en charge adaptée : médecins, psychiatres, psychologues et enseignants.

Les trois premiers établissements devraient voir le jour en 2007. Les quatre derniers seront livrés en 2008.

¹ - A. GIL-ROBLES, *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, Conseil de l'Europe - 2006 - Défenseure des enfants, *Rapport annuel*, éd. 2005 - Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, *Etude et propositions sur les mineurs en milieu carcéral* - 2004

² - Règles de Beijing*, règle 26.4.

2.3 La justice pénale des mineurs souffre d'un manque de pilotage stratégique

La mise en œuvre de la loi du 9 septembre 2002 a montré que les différents programmes ont été lancés sans que leurs interactions soient suffisamment prises en compte. Par ailleurs, la répartition des augmentations de crédits a presque exclusivement profité aux projets qui bénéficient d'un portage politique, sans considération pour les charges nouvelles qu'ils induisent sur les autres services. La diffusion de la culture de l'évaluation, enfin, est encore balbutiante.

2.3.1 Les politiques de création de places se succèdent sans cohérence d'ensemble

Une nette priorité a été accordée aux placements à encadrement éducatif renforcé, afin de répondre aux limites de l'hébergement classique tout en développant les alternatives à l'emprisonnement. Plusieurs dispositifs ont ainsi été successivement créés ces dix dernières années. Toutefois, ces programmes ambitieux n'ont pas été suffisamment précédés d'une analyse préalable des besoins et des capacités mobilisables. On observe ainsi pour les CER et les CEF un écart significatif entre l'annonce politique et la capacité de réalisation de l'administration et du secteur associatif.

Tableau n° 2 - Créations de structures à encadrement renforcée (prévision & réalisation)

	Année de la décision	Objectif quantitatif initial	Réalisations fin 2005	Prévision de réalisations pour 2006	Taux d'occupation secteur public (prévision 2005)
UEER	1996	50 (pour fin 1997)	73	72	64,8 %
CER	2000	100 (pour fin 2001)	(dont 5 publics)	(dont 3 publics)	
CPI	1999	50 (pour fin 2002)	47	44	56,4 %
			(dont 41 publics)	(dont 38 publics)	
CEF	2002	60 (pour fin 2007)	15	31	56,7 %
			(dont 2 publics)	(dont 6 publics)	

Cette surévaluation a eu des répercussions sur le fonctionnement de la protection judiciaire de la jeunesse et, *in fine*, sur le parcours éducatif des mineurs. La pression permanente qu'elle induit sur les services a pu les amener parfois à faire preuve d'une moindre rigueur dans le projet éducatif ou dans la sélection des personnels affectés à ces structures. Les difficultés de mise en route des premiers CEF ou la fermeture pour dysfonctionnement de trois CER publics en 2006 en témoignent.

La volonté de réaliser ces programmes en un temps restreint s'est parfois traduite par une inadéquation des implantations géographiques aux besoins territoriaux. Le faible taux d'occupation des CPI, alors que le programme est presque allé à son terme, illustre l'absence de diagnostic territorialisé préalable dans le secteur public. Les biens immobiliers choisis ont pu, en outre, s'avérer inadaptés aux missions. La protection judiciaire de la jeunesse a en conséquence décidé de la fermeture ou de la restructuration de cinq CPI dès 2006. Un tel diagnostic préalable a bien été effectué concernant les CEF, mais il n'a été qu'imparfaitement suivi dans les choix d'implantation. La volonté de faire aboutir dans les meilleurs délais le programme arrêté en 2002 n'a pas permis de maintenir l'objectif initial de conservation d'un lien étroit avec le milieu d'origine du mineur pour faciliter son suivi. En raison des oppositions manifestées par les

riverains et certains élus locaux¹, comme de la nécessité de recourir à l'offre du secteur associatif habilité, l'administration a parfois été conduite à implanter des CEF dans des zones faiblement peuplées

Ce défaut de planification n'est pas sans conséquence sur la dépense publique. Les dysfonctionnements de certains CER et CPI publics se traduisent par un prix de journée anormalement élevé par rapport au secteur associatif (respectivement 656 € et 701 € contre 376 € en 2004). Par ailleurs, la localisation de certains CEF accroît leurs coûts de fonctionnement (frais de déplacements des éducateurs, hébergement des familles en visite). Le coût de réalisation de ce programme a enfin largement dépassé la prévision budgétaire initiale, puisque les crédits d'investissement par centre ont dû être abondés de 17 % et que le coût unitaire de fonctionnement a plus que triplé².

L'amélioration des conditions de détention des mineurs souffre du même défaut d'estimation *ex ante* de ses interactions avec les autres programmes relatifs aux mineurs condamnés. Le plan de création et de rénovation de places pour mineurs en détention, adopté par le Parlement en 2002 pour un coût global de 115 millions d'euros, n'a pas assez pris en compte les effets de la montée en charge des CER et des CEF, pourtant définis comme des alternatives à l'incarcération.

Le choix d'accroître concomitamment le nombre de places en prison et celui des structures alternatives à l'incarcération risque d'aboutir à un surdimensionnement des capacités d'accueil. Il existe en effet un phénomène de vases communicants entre la détention et les placements spécialisés de type CER et CEF. En 2003, sur les 1 159 jeunes ayant transité par un CER, 20 % étaient incarcérés avant leur placement³, ce taux s'élevant à 30 % pour les mineurs accueillis en CEF⁴.

Tableau n° 3 - Projection des capacités d'accueil en détention et en CEF

	Administration pénitentiaire		Protection judiciaire de la Jeunesse	
	mineurs détenus	places dans les quartiers pour mineurs (QM)	mineurs en CEF	capacité installée en CEF
Situation actuelle (au 1 ^{er} mai 2006)	642	1 119 places <i>dont 886 aux normes</i>	141	166 places
Programmes pour 2007 / 2008	création de places en EPM	places disponibles en QM	achèvement du programme CEF	
	420 places	630 places	480 places	

1 - Ceci explique que le premier CEF en région parisienne ne devrait voir le jour qu'avec quatre ans de retard sur le lancement de ce programme.

² - D.P.J.J, *Evaluation du programme expérimental "Centres éducatifs fermés"*, janvier 2005.

³ - P. ALBERTINI, *Rapport spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances 2005*, Assemblée nationale, n° 1863.

⁴ - M. TABAROT, *Rapport pour avis de la commission des lois sur le projet de lois de finances 2006*, Assemblée nationale, n° 2 573.

Ainsi, l'écart est considérable entre les 1 050 places en détention théoriquement prévues en 2008 et les besoins réels, tels qu'ils ressortent du nombre des mineurs actuellement emprisonnés (723 détenus en moyenne depuis 2000¹, pour une durée moyenne d'incarcération de 2,2 mois) et du développement des alternatives à l'incarcération (plus de 300 places supplémentaires en CEF, pour une durée moyenne de placement supérieure à six mois).

2.3.2 Les moyens du milieu ouvert et de l'hébergement classique demeurent insuffisants

Le suivi éducatif en milieu ouvert ou en foyer a vocation à empêcher les mineurs en danger de basculer dans la délinquance, et constitue pour les primo-délinquants la disposition de "droit commun" de prévention de la récidive. Ces dispositifs concernent également les multirécidivistes, dans la mesure où ils y sont fréquemment accueillis à l'issue d'un séjour en CER ou en CEF. Or, ils n'offrent pas aujourd'hui de contenu éducatif suffisant pour répondre à ces objectifs.

2.3.2.1 Les effectifs du milieu ouvert n'ont pas crû au rythme des besoins

Les éducateurs ne peuvent consacrer en moyenne que quatre heures par mois à chaque mineur². La protection judiciaire de la jeunesse fixe en effet à chacun d'eux l'objectif de suivre simultanément 25 mesures³. Cela n'exclut toutefois pas d'importants dépassements au plan local. L'essentiel du temps disponible est utilisé pour accompagner le mineur ou ses parents à l'occasion de démarches administratives, de rendez-vous médicaux ou professionnels. Il reste alors peu de place pour les activités collectives ou à fort impact éducatif⁴, tels que l'apprentissage de l'acceptation de la contrainte et de l'effort ou la réflexion sur la culpabilité.

L'évolution des effectifs du milieu ouvert du secteur public a été très inférieure à l'augmentation des mesures prescrites. Celles-ci ont connu deux évolutions concomitantes : quantitative, puisque le nombre de mesures a augmenté de 18 % entre 2001 et 2004 ; qualitative, puisqu'elles sont ordonnées pour 40 % des mineurs à la sortie d'un CER et pour 30 % à la sortie d'un CEF, ces publics nécessitant un accompagnement plus soutenu. Or, le nombre d'équivalents temps-plein d'éducateurs en centre d'action éducative n'a, au cours de la même période, crû que d'un peu plus de 5 %. La grande majorité des nouveaux recrutements depuis 2002 ont en effet été affectés aux quartiers pour mineurs, aux CER, aux CEF et au renforcement des capacités administratives.

Au regard des enjeux que porte le milieu ouvert en termes de prévention de la récidive et d'accueil des 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.

2.3.2.2 Des difficultés persistent dans le secteur public en matière d'hébergement

Le foyer d'action éducative* n'a souvent plus qu'une fonction de résidence, "occupationnelle"⁵ au lieu d'être un espace de rééducation, en particulier le week-end et pendant

¹ - malgré quelques variations, leur nombre a toujours été inférieur à 800 au cours des dix dernières années.

² - Cour des comptes, *La protection judiciaire de la jeunesse*, juillet 2003.

³ - norme retenue comme indicateur par le PAP dans la Loi de Finances pour 2006.

⁴ - IGAS, *Le travail social auprès des jeunes en difficulté dans leur environnement*, juillet 2005, précité

⁵ - J.-P. SCHOSTECK, J.-C. CARLE, *Rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur la délinquance des mineurs*, juin 2002, précité.

les vacances. Ce manque d'activités est d'autant plus problématique qu'aujourd'hui, les mineurs hébergés sont pour beaucoup déscolarisés et sans occupation professionnelle. De plus, le modèle éducatif fondé sur l'adhésion volontaire de l'adolescent se heurte à la violence et la recherche d'affrontement. Il n'offre pas aux mineurs, dont beaucoup sont déscolarisés ou sans occupation professionnelle, les activités collectives et la dynamique de groupe indispensables à leur resocialisation rapide. Par ailleurs, l'encadrement éducatif disparaît aux moments où surviennent les incidents les plus graves : la nuit, la responsabilité du foyer incombe aux agents techniques de surveillance, dont la qualification n'est pas suffisante.

La conduite du travail social y est également rendue plus difficile par l'instabilité et le manque d'expérience du personnel affecté à ces structures. Le taux de rotation très élevé des effectifs et les difficultés de recrutement expliquent que ces structures totalisent 70 % des postes proposés à l'issue de la formation initiale des jeunes éducateurs. Recrutés au niveau Bac + 2 depuis la réforme de 1992, les éducateurs reçus au concours externe ont majoritairement suivi un enseignement universitaire, notamment juridique. Ces personnels inexpérimentés ne sont pas nécessairement préparés au contact quotidien - voire à la confrontation - avec des mineurs déstructurés et potentiellement violents.

Le faible taux d'occupation de ces structures - moins de 55 % en 2004 - permet de rendre compte des difficultés qu'elles éprouvent. Il explique également le choix de confier majoritairement les structures d'éducation renforcée au secteur associatif. La souplesse du droit du travail qui y est applicable lui permet en effet de réunir des équipes motivées aux profils plus diversifiés : à côté d'éducateurs spécialisés et de contractuels recrutés pour leur expérience auprès des jeunes, oeuvrent ainsi des personnels diplômés en sciences et techniques des activités sportives, plus habitués au travail sur les règles et au contact physique.

2.3.2.3 Les arriérés de l'Etat limitent les possibilités de recours au secteur associatif habilité

Le recours au secteur habilité pourrait constituer une alternative à l'engorgement du milieu ouvert public et aux foyers en difficulté, tant pour les délinquants que pour les mineurs confiés au titre de la protection judiciaire civile. Cette solution ne saurait toutefois être envisagée tant que l'Etat n'honorera pas ses engagements financiers à l'égard des associations.

Or, au début de l'année 2007, l'Etat aura constaté une dette exigible à l'encontre du SAH d'environ 87 millions d'euros, soit 11,7 % du budget global de la protection judiciaire de la jeunesse et 25,6 % de son budget de fonctionnement hors personnel. La situation s'est dégradée régulièrement depuis 2003 et les rapports spéciaux des commissions des finances pour 2004 et 2005 en ont fait mention sans que son apurement intervienne. Elle trouve son origine dans une erreur de comptabilisation qui a conduit, chaque année, la direction du budget à refuser les reports de crédits correspondant aux sommes dues en fin d'exercice. Nombreuses sont les associations qui ont dû faire appel aux concours bancaires à court terme pour pallier leurs difficultés de trésorerie. À défaut d'une régularisation rapide, la pérennité de certaines structures pourrait être remise en cause.

2.3.3 Les pratiques et les outils d'évaluation sont encore embryonnaires

Le manque de planification stratégique relevé ci-dessus s'explique en grande partie par l'insuffisance des outils d'évaluation d'un bout à l'autre de la chaîne de traitement pénal.

2.3.3.1 L'évaluation des pratiques n'est véritablement engagée qu'à la protection judiciaire de la jeunesse

La démarche évaluative est initiée depuis peu à la protection judiciaire de la jeunesse. Sous l'effet de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, la protection judiciaire de la jeunesse a initié l'évaluation de la qualité de ses prestations et a entamé la normalisation de ses procédures. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article L. 311-8 du code de l'action sociale et des familles, les directeurs d'établissement rédigent désormais un projet de service. De même, l'élaboration du "référentiel mesures" s'inscrit dans cette dynamique : pour chacune des quatorze mesures mises en œuvre par la protection judiciaire de la jeunesse est constituée une fiche qui expose le cadre juridique, les conditions de son application et les modalités d'évaluation qualitative.

La protection judiciaire de la jeunesse a par ailleurs établi des indicateurs qualitatifs d'activité, dont plusieurs méritent d'être cités : le taux d'évolution favorable de la situation des mineurs en danger, le taux d'inscription dans des dispositifs de droit commun en sortie de mesure, la part des mineurs n'ayant ni récidivé ni réitéré dans l'année ou encore le taux de suivi des préconisations de la protection judiciaire de la jeunesse par les magistrats.

Toutefois, la protection judiciaire de la jeunesse manque encore d'un véritable outil d'évaluation. Le fait que les indicateurs du programme "Protection judiciaire de la jeunesse" ne soient pas renseignés pour le passé et qu'aucune cible ne soit fixée jusqu'en 2009 révèle les limites d'une démarche reposant essentiellement sur le panel des mineurs, encore en cours d'élaboration.

Le panel des mineurs

Le panel des mineurs est un outil de suivi statistique, dans une démarche transversale d'analyse qualitative. Ses trois principaux objectifs sont : 1° définir l'environnement familial des mineurs délinquants et en danger ; 2° décrire leurs trajectoires sociales et judiciaires ; 3° analyser l'impact des décisions prises en assistance éducative et au pénal.

La population étudiée sera constituée de l'ensemble des mineurs connus par l'institution judiciaire nés entre le 1^{er} et le 15 octobre, quelle que soit leur année de naissance. Cette cohorte représentera environ 4 % des mineurs suivis par la justice.

Initié en 1996, le projet a été avalisé par le conseil national de la statistique en 2000. Il est censé s'intégrer dès 2007 dans le système de la chaîne pénale, et alimenter plusieurs des indicateurs qualitatifs de la protection judiciaire de la jeunesse à destination du Parlement.

Les informations recueillies auprès de la protection judiciaire de la jeunesse indiquent toutefois que sa réalisation a pris un retard certain, de nature à différer l'aboutissement de cette démarche.

En revanche, les programmes "Justice judiciaire" et "Administration pénitentiaire" ne comportent aucun objectif ni aucun indicateur, quantitatif ou qualitatif, spécifique aux mineurs. Il est dès lors difficile de percevoir quelles priorités se fixent les parquets, les juridictions et des établissements pénitentiaires vis-à-vis des mineurs délinquants.

Au plan local, l'expertise des magistrats n'est pas suffisamment mise à profit pour adapter les dispositifs de prise en charge. Les juges des enfants ne produisent pas, année après année, une analyse-diagnostic des évolutions de la délinquance et du comportement des mineurs dans le ressort de leur juridiction. Or, la hauteur de vue que leur confère leur approche nécessairement pluridisciplinaire permettrait de faire ressortir, voire d'anticiper, les nouveaux besoins associés au territoire de leur juridiction et donc d'ajuster en temps utile la réponse des institutions.

2.3.3.2 L'organisation budgétaire de la mission "Justice" ne se prête pas à la définition d'une politique publique propre à la justice des mineurs

L'identification de priorités spécifiques à la justice pénale des mineurs peut difficilement intervenir sans une réflexion approfondie sur son organisation budgétaire. La déclinaison en programmes de la mission "Justice" reproduit, à peu de choses près, le découpage institutionnel du ministère. Alors que la LOLF promeut une démarche fondée sur les objectifs et les résultats, l'organisation budgétaire reste liée aux structures.

Au niveau des programmes, la phase judiciaire, l'intervention éducative et la détention sont ainsi séparées. Ce découpage contestable a par exemple conduit à assigner à la protection judiciaire de la jeunesse un objectif en termes de réalisation de mesures de réparation pénale, alors même qu'elle ne dispose pas du pouvoir de prescription, lequel appartient au juge.

Au niveau local, les budgets sont définis par structure et non en fonction du public. Ceux des tribunaux de grande instance et des établissements pénitentiaires ne comportent par exemple aucune section propre à l'activité visant les mineurs. Cette situation peut conduire à retarder la tenue des assises pour mineurs lorsqu'il est jugé préférable de donner la priorité à un procès pour majeurs. Elle peut également amener un établissement pénitentiaire à réduire temporairement le nombre de surveillants affectés aux mineurs pour faire face à un afflux de détenus majeurs. Enfin, en dépit de la perte par les services pénitentiaires d'insertion et de probation de leur maîtrise de l'action éducative en milieu carcéral, ils en ont conservé le contrôle des crédits, ajoutant ainsi aux lourdeurs administratives, alors que les nouveaux principes de gestion auraient normalement dû conduire à les confier aux responsables opérationnels.

Pour l'instant, la mise en œuvre de la LOLF n'a pas permis une responsabilisation globale des différents intervenants de la chaîne pénale. Elle a, au contraire, conforté l'éclatement des responsabilités.

* *

Le régime protecteur de l'ordonnance de 1945 a posé des principes fondateurs qui ont fait preuve de souplesse. Pour autant, des difficultés d'organisation et le cloisonnement des acteurs ainsi que l'insuffisance de pilotage réduisent la cohérence, la portée pédagogique et l'efficacité de la réponse judiciaire.

Pour être dépassées, ces limites nécessitent de renforcer la dimension éducative de l'intervention judiciaire, d'organiser davantage la réponse sociale autour de l'enfant et de l'adolescent et de développer, enfin, une réelle politique pour la justice des mineurs.

3 PROPOSITIONS

Dans un environnement social qui contribue au développement de la délinquance juvénile, le citoyen est en droit d'exiger de la justice qu'elle fasse preuve d'efficacité. Celle-ci s'apprécie en règle générale au vu des résultats du système dans son ensemble. Dans le cas particulier des mineurs, elle dépend également de l'évaluation du parcours judiciaire de chaque individu.

3.1 Accentuer la dimension éducative de l'intervention judiciaire

Le renforcement de l'efficacité globale du système pénal est impératif pour que les résultats constatés jusqu'à présent en matière de prévention de la récidive puissent s'inscrire dans la durée. Cela suppose notamment que soit améliorée la qualité des prises en charge individuelles.

3.1.1 Responsabiliser davantage la PJJ dans la mise en œuvre des décisions

Le ministère de la justice est conscient de l'importance de la réactivité de la réponse judiciaire pour prévenir la réitération et la récidive. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse envisage de définir, au plan local, des critères partagés par les juges des enfants et ses services déconcentrés, afin de classer les dossiers en fonction de leur urgence. Ces critères pourraient, notamment, comprendre la dégradation de l'environnement social de l'enfant ou sa situation familiale. Ce système, qui se rapprocherait d'une grille d'analyse-risques, assurerait la prise en charge prioritaire des situations les plus problématiques. Il ne serait néanmoins pas exempt d'effet pervers. La mise en œuvre de ce mécanisme n'aboutirait dans les faits qu'à réorganiser l'ordre de la file d'attente. La prise en charge prioritaire des uns exposerait les cas situés à la limite des critères retenus à demeurer plus longtemps sans suivi et occasionnerait d'inévitables inégalités de traitement.

Dans ces conditions, il serait envisageable d'instaurer en parallèle un mandat semi-global en matière pénale. Ce mandat serait confié au directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse par le juge des enfants ou le tribunal pour enfants selon le cas. L'objectif de cette réforme consisterait à résorber partiellement les files d'attente mais aussi à confier le choix du lieu d'exécution de la mesure à l'institution vers laquelle converge l'ensemble des informations relatives au contenu éducatif et aux équipes des structures publiques et privées du département. Les juges conserveraient le pouvoir de choisir la mesure qu'ils considèrent la plus adaptée entre les investigations, l'assistance éducative en milieu ouvert, le placement en foyer ou en CPI, l'affectation en CER ou le placement en CEF. En revanche, ils ne désigneraient plus nommément le service ou l'organisme chargé de la mise en œuvre de la mesure, cette décision incombant au directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse.

Proposition n° 1 : expérimenter un mandat semi-global au profit des directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse ; réserver au mineur et à ses représentants légaux un droit d'évocation, devant le juge des enfants, des modalités de mise en œuvre des mesures par la protection judiciaire de la jeunesse.

Vecteur : loi d'expérimentation modifiant les articles 10, 15 et 16 de l'ordonnance du 2 février 1945.

Cette nouvelle répartition des rôles présenterait plusieurs avantages. Elle permettrait de remédier à certains dysfonctionnements qui voient coexister dans le même département files d'attente et capacités sous-utilisées. Ainsi, s'agissant d'un placement en hébergement classique ou en CPI, le directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse serait investi du

pouvoir de choisir l'établissement vers lequel le mineur serait dirigé. Dès lors, il ne serait plus nécessaire d'obtenir une mainlevée de la part du juge lorsque la réaffectation d'un mineur à une autre structure s'avère indispensable. Cette simplification des circuits d'administration de la justice devrait avoir un effet bénéfique quant à la continuité du suivi éducatif des mineurs.

Par ailleurs, les juges n'ont pas toujours le temps de s'informer des contenus éducatifs et de la qualité des équipes de l'ensemble des structures publiques ou privées de leur ressort. Il en va de même pour les juges récemment arrivés en poste. La protection judiciaire de la jeunesse recueille, à l'inverse, l'ensemble de ces informations. Celle-ci participe en effet aux conseils d'administration des associations habilitées « ordonnance de 1945 » et entretient régulièrement des relations approfondies à l'occasion des discussions portant sur la politique de tarification. En outre, l'usage de comptes-rendus d'activités mensuels au profit de la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse, généralisé dans le secteur public, commence à s'étendre aux associations habilitées à prendre en charge des mineurs délinquants.

La répartition des rôles proposée rejoindrait la pratique actuelle, dans la mesure où les propositions des services éducatifs sont très majoritairement suivies par les magistrats. Toutefois, ce rôle de conseil ne s'accompagne, pour la protection judiciaire de la jeunesse, d'aucune responsabilité juridique. La réforme proposée conduirait au contraire à la responsabiliser sur la mise en œuvre de la décision judiciaire et, partant, sur ses délais.

Il ne faut toutefois pas méconnaître les risques potentiels de cette réforme. Elle ne doit pas, tout d'abord, conduire à adopter une logique purement gestionnaire qui négligerait les intérêts de l'enfant. La priorité doit rester celle d'une adaptation des équipes éducatives et des projets de services au profil du mineur. Les valeurs et l'engagement des agents de la protection judiciaire de la jeunesse constituent cependant une garantie solide de ce point de vue, même s'il convient de prévenir l'éventualité d'un dérapage local.

Par ailleurs, elle risque d'amoindrir la conscience de sa responsabilité envers le mineur qui anime le magistrat au moment où il décide d'une mesure. Dans le système actuel, ils assument seuls la responsabilité de voir revenir devant eux un mineur dont ils ont complètement défini les éléments du parcours éducatif. Si le partage des responsabilités est souhaitable, il faudra néanmoins veiller à éviter leur dilution.

C'est pourquoi un tel système ne peut être introduit qu'accompagné de garde-fous. Il convient tout d'abord de réserver au mineur ou à ses représentants légaux un droit d'évocation de la décision administrative. Lorsqu'ils estimeront que la prise en charge éducative proposée ou mise en œuvre sur instruction de la protection judiciaire de la jeunesse est contraire aux intérêts de l'enfant, ils pourront saisir le juge des enfants pour qu'il désigne, le cas échéant, un nouveau service ou un nouvel organisme qui s'imposerait à l'administration.

Le juge doit conserver une responsabilité prépondérante dans la définition des parcours éducatifs des mineurs délinquants. Il lui appartient de choisir les grandes orientations et de donner les impulsions de nature à faire évoluer la prise en charge. C'est pourquoi il n'est pas apparu opportun de retenir l'idée d'un mandat global, tel qu'il est par exemple pratiqué au Québec, et qu'une option intermédiaire semble préférable. Il doit revenir au juge de décider, par exemple, du placement en CER d'un mineur auparavant hébergé en foyer dès lors que l'optique éducative de la structure et le résultat recherché sont fondamentalement différents.

Enfin, une telle réforme ne peut être définitivement adoptée sans qu'il soit procédé, au préalable, à une expérimentation locale susceptible de faire ressortir ses effets positifs et négatifs. Les départements expérimentateurs seraient désignés prioritairement en fonction des délais constatés pour la mise en œuvre de ces mesures. L'expérimentation, d'une durée de

trois ans, ferait l'objet d'une évaluation dans le cadre d'un rapport du gouvernement au Parlement, six mois avant son terme. Selon les résultats obtenus, elle pourrait être ensuite généralisée.

3.1.2 Conforter l'économie générale du droit pénal des mineurs

L'efficacité de la justice dépend aussi de la qualité de la norme de droit. Celle-ci doit rester accessible et claire tant pour les justiciables que pour les professionnels.

3.1.2.1 Rendre le droit pénal des mineurs plus intelligible

La clarté du droit pénal est essentielle à sa capacité dissuasive. Elle revêt également un enjeu au regard de la dimension éducative de l'intervention des autorités judiciaires. Il est en effet difficile d'attendre un changement de comportement de la part d'un mineur, s'il n'est pas mis en situation de comprendre les raisons et les finalités des mesures décidées à son encontre. La réalisation de cet objectif pourrait emprunter deux voies complémentaires.

La première se traduirait par la modification de certaines dispositions.

Proposition n° 2 : fusionner les catégories des sanctions éducatives et des mesures éducatives et actualiser certains termes de l'ordonnance du 2 février 1945.

Vecteur : modification des articles 2, 8, 10, 15-1, 20 et 26 de ladite ordonnance ; abrogation du décret n° 2004-31 du 5 janvier 2004.

Il est proposé de fusionner la catégorie des sanctions éducatives avec celle des mesures éducatives. Sans véritablement innover, les sanctions éducatives ont pu introduire une confusion dans la palette des décisions possibles. La fusion supposera d'incorporer les stages de formation civique parmi les mesures éducatives.

Il convient, par ailleurs, de moderniser certains des termes de l'ordonnance pour les rendre plus immédiatement compréhensibles. Le terme d'"avertissement judiciaire" devrait ainsi être préféré à celui d'"admonestation". De même, l'expression "mineur de treize ans" gagnerait à être explicitée, pour devenir "mineur de moins de treize ans".

Si la révision du droit peut avoir un impact sur la cohérence d'ensemble du dispositif pénal, elle n'aura que peu d'effet direct sur la compréhension qu'en auront les mineurs.

Il est par conséquent souhaitable de donner aux mineurs un outil d'information simple et pratique qui, dans un langage accessible, leur présente leurs principaux droits, le fonctionnement de la chaîne pénale et les sanctions qu'ils encourent. Cet instrument, qui servirait de support au travail d'explication effectué par l'avocat, présenterait deux avantages : comme tout justiciable, le mineur a le droit d'être informé des règles qui s'appliquent à sa situation, de la qualité et des pouvoirs des acteurs judiciaires qu'il va rencontrer ; l'information délivrée aurait une vertu pédagogique, car elle favoriserait une prise de conscience de la gravité de sa situation.

Proposition n° 3 : distribuer aux mineurs retenus ou mis en garde à vue un « Guide du mineur face à la justice pénale ».

Vecteur : circulaire interministérielle du Garde des Sceaux et du ministre de l'intérieur.

Complémentaire des pages présentées sur le site www.ado.justice.gouv.fr, cet outil prendrait la forme d'un guide d'une dizaine de pages, rédigé par la direction de la protection

judiciaire de la jeunesse. Sans aller jusqu'à constituer un acte de procédure, il serait délivré par les services de police ou de gendarmerie avant le premier contact du jeune avec son avocat.

Un second axe de réforme visant à la mise à jour du droit pénal des mineurs constituerait à toiletter l'ordonnance du 2 février 1945 en supprimant quelques-unes de ses dispositions tombées en désuétude.

Proposition n° 4 : abroger les dispositions relatives aux délégués à la liberté surveillée et à la procédure d'instruction par voie officieuse.

Vecteur : *modification des articles 8, 14, 26 et 28 de l'ordonnance du 2 février 1945 ; suppression de l'article 25.*

Les dispositions relatives aux délégués à la liberté surveillée sont devenues sans objet après la création d'un service public de l'éducation surveillée.

L'instruction par "voie officieuse" n'est quasiment plus utilisée par les magistrats. Ainsi que le recommande l'ENM dans ses plaquettes d'enseignement, les juges des enfants se conforment désormais à l'ensemble des dispositions du code de procédure pénale en matière d'instruction.

3.1.2.2 Evaluer l'impact des réformes envisagées

La souplesse des principes de l'ordonnance de 1945 a permis l'adaptation du droit aux évolutions sociales, mais la sédimentation de nouvelles dispositions peut porter atteinte à l'économie générale du système. La création des sanctions éducatives en est l'illustration. L'ordonnance de 1945 a fait, à ce jour, l'objet de multiples modifications. Le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, s'il est adopté, procédera à une nouvelle réforme. Par ailleurs, d'autres textes qui ne visent pas spécifiquement la justice des mineurs peuvent avoir un impact sur son fonctionnement à l'occasion de modifications du code pénal. La loi relative à l'égalité des chances précitée en est un exemple.

Il convient donc de demander à tous les ministères qui rédigent des projets de loi dont certaines dispositions pourraient concerner les mineurs délinquants d'analyser au préalable leurs conséquences sur les règles et le fonctionnement de la justice pénale des mineurs. Le Parlement doit être en mesure de se prononcer, en toute connaissance de cause, sur la contribution du texte soumis au vote à la cohérence d'ensemble des dispositifs et sur les effets indésirables qu'il pourrait entraîner pour le fonctionnement quotidien de la justice.

Proposition n° 5 : rendre obligatoire l'adjonction d'une fiche d'impact à tout projet de loi visant à modifier les règles ou le fonctionnement de la justice pénale des mineurs.

Vecteur : *circulaire du interministérielle sur les modalités du travail interministériel.*

Cette fiche d'impact devra préciser l'articulation des mesures proposées avec les dispositions existantes et présenter une analyse de l'effet attendu sur le fonctionnement des juridictions.

3.1.3 Consolider l'application des principes fondateurs de la justice des mineurs

Si la primauté de l'éducatif, la personnalisation de la réponse pénale et la spécialisation des intervenants judiciaires sont globalement respectées, certains services ou situations locales connaissent encore des lacunes.

3.1.3.1 Développer la dimension pédagogique des décisions judiciaires

Les vertus pédagogiques de la justice réparatrice sont communément admises. Le ministère de la justice encourage le recours à ce type de mesures et a même prévu dans son projet annuel de performances un indicateur portant sur le nombre de réparations mises en œuvre. Les collectivités territoriales sont de plus en plus sollicitées pour accueillir les délinquants, mais la réparation comme le travail d'intérêt général soulèvent plusieurs difficultés : il faut identifier une tâche à réaliser, assurer l'accompagnement par un adulte et son financement.

L'accroissement du recours à la réparation pénale et aux travaux d'intérêt général passe par une extension de l'offre des collectivités territoriales. Le système néerlandais montre à cet égard l'intérêt de professionnaliser davantage les pratiques. Les "bureaux HALT"¹, gérés par des associations aux compétences reconnues ou directement par les collectivités locales, élaborent et mettent en œuvre les mesures de réparation pour les primo-délinquants. Sans aller jusqu'à institutionnaliser ce type de structures, le système français pourrait retenir des formules plus souples de soutien aux collectivités locales afin de les inciter à développer leur offre.

Les solutions envisageables requièrent le recensement et la diffusion des bonnes pratiques existantes. Elles pourraient aussi prendre une forme plus contraignante en subordonnant la signature par le préfet du contrat local de sécurité rénové (*cf. proposition n° 15*) et des crédits correspondants, à l'engagement de la collectivité territoriale à en développer l'offre.

Proposition n° 6 : recenser et diffuser les meilleures pratiques des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de réparation pénale ; subordonner la signature du contrat local de sécurité rénové par le préfet à un engagement de développement de l'offre.

Vecteur : convention signée entre le ministère de la justice, l'Association des maires de France et l'Association des communautés de France ; circulaire du ministre de l'intérieur.

Sans valeur contraignante à l'égard des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, la circulation de l'information via un guide réalisé en commun permettrait de donner des repères aux élus qui hésitent encore à s'engager dans cette voie. Le préfet pourrait également s'appuyer sur ce document à l'occasion des discussions préalables à la signature du contrat local de sécurité.

L'Etat pourra pour sa part utiliser la réserve de la police nationale, actuellement en voie de constitution pour contribuer à l'encadrement des travaux d'intérêt général.

L'extension du cumul d'une peine et d'une mesure éducative constitue une autre voie à explorer pour améliorer le suivi éducatif des mineurs. L'impossibilité actuelle de prononcer une mesure éducative à l'appui d'une peine assortie d'un sursis simple n'est pas satisfaisante, en ce qu'elle peut conduire le mineur à estimer qu'il n'a pas été véritablement sanctionné. L'engagement d'un travail éducatif en complément de cette peine serait à même de favoriser une prise de conscience de la gravité de l'acte qu'il a commis.

Proposition n° 7 : autoriser le cumul d'une peine assortie d'un sursis simple et d'une mesure éducative.

Vecteur : modification de l'article 20-10 de l'ordonnance du 2 février 1945.

¹ - HALT signifie « stop » et se réfère à « Het ALTERNatief » (l'alternative) en néerlandais.

3.1.3.2 Renforcer la spécialisation de la chaîne pénale

Les magistrats et les éducateurs rencontrés ont tous estimé souhaitable que les mineurs délinquants puissent être suivis par des policiers spécialisés, formés aux spécificités du droit des mineurs et à la psychologie de ce public particulier. Le paragraphe I-12-I des règles dites "de Beijing" préconise à cet égard la création de services spéciaux dans les grandes villes. Les attentes qui s'attachent à une telle spécialisation sont de deux ordres : d'une part, mieux adapter l'intervention policière aux spécificités des mineurs ; de l'autre, voir baisser le nombre d'outrages à agent du fait même de cette meilleure adaptation.

Proposition n° 8 : créer des unités de police spécialisées dans la répression de la délinquance juvénile au sein des grandes agglomérations urbaines.

Vecteur : circulaire du ministre de l'intérieur.

De telles unités ne pourront pas voir le jour sur l'ensemble du territoire placé sous la surveillance de la police nationale. Elles pourront toutefois être mises en place en priorité dans les ZUS des grands ensembles urbains, par redéploiement d'effectifs. Il convient de préciser que la création de ces unités ne limitera pas la compétence d'intervention des brigades de voie publique chargées de la constatation des flagrants délits.

De même, la spécialisation de certains magistrats et auxiliaires de justice doit être accrue, par réorganisation des services ou par la formation. Compte tenu de la diversité des fonctions qui peuvent amener les magistrats et les autres acteurs du système judiciaire à rencontrer des mineurs délinquants, il n'existe pas de réponse unique.

Dans les tribunaux de grande instance d'une taille suffisante, les juges d'instruction doivent être davantage spécialisés dans le suivi des affaires relatives aux mineurs. À Bobigny, le procureur de la République a ainsi décidé au début de l'année 2006 d'attribuer les dossiers impliquant des mineurs délinquants à quatre juges d'instruction contre seize auparavant. Cette pratique de spécialisation par l'expérience doit être étendue à chaque fois que la dimension de la juridiction le permet.

Proposition n° 9 : concentrer les dossiers impliquant des mineurs délinquants sur un nombre restreint de juges d'instruction dans les juridictions d'une taille suffisante.

Vecteur : circulaire du Garde des Sceaux aux procureurs généraux.

Le juge statuant sur la mise en détention des mineurs doit être spécialisé. Les juges des libertés et de la détention, qui ne sont pas spécialisés, ne s'écartent que rarement des ordonnances motivées qui leur sont adressées par les juges des enfants ou par les juges d'instruction des mineurs. Leur intervention n'apporte donc aucune plus-value, compte tenu de leur défaut de formation. Dans ces conditions, il peut être envisagé d'instaurer une exception au système posé par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, et de revenir à l'état antérieur du droit.

Proposition n° 10 : confier aux juges des enfants et aux juges d'instruction des mineurs le pouvoir de statuer sur la mise en détention provisoire des prévenus mineurs.

Vecteur : modification législative de l'article 137-1 du code de procédure pénale et des articles 10-2 et 11 de l'ordonnance du 2 février 1945.

Il apparaît de surcroît indispensable de systématiser la formation continue des magistrats qui prennent un poste les amenant à être au contact des mineurs délinquants,

afin de tenir compte de la spécificité de la justice pénale des mineurs et de la forte mobilité propre à la magistrature. Les magistrats concernés consacreront à une formation dite "d'adaptation" les cinq jours de formation continue annuelle qui leur sont ouverts par le décret du 4 mai 1972. A cet effet, il est souhaitable que le magistrat délégué à la formation auprès du procureur général près la Cour d'appel leur accorde la priorité lors de l'établissement de l'état prévisionnel des besoins de formation.

Proposition n° 11 : rendre prioritaire la formation d'adaptation pour les magistrats qui traitent des affaires propres à la justice pénale des mineurs.

Vecteur : modification de l'article 51 al. 2 du décret n° 72-355 du 4 mai 1972.

Ces actions de formation seront menées par l'ENM pour la partie théorique, et par le biais de la formation déconcentrée pour la partie pratique.

Par ailleurs, les délégués du procureur ne bénéficient plus d'aucune formation depuis 2005. Or, les formations mises en œuvre entre 2001 et 2004 constituaient un apport essentiel à la qualité de la mission exercée par ces auxiliaires de justice. Il est donc proposé de la réintroduire.

Proposition n° 12 : rétablir la formation à destination des délégués du procureur.

Vecteur : loi de finances pour 2008.

Enfin, pour combler les lacunes repérées en matière de défense des mineurs délinquants, il peut être envisagé d'augmenter l'aide juridictionnelle. Les avocats de la plupart des enfants et adolescents auteurs d'infractions sont rémunérés de cette manière. Pour favoriser la spécialisation des avocats en droit pénal des mineurs, il faut leur permettre de s'y investir dans la durée en donnant à ces tâches un caractère plus lucratif.

Proposition n° 13 : revaloriser de 20 % l'unité de valeur relative à l'aide juridictionnelle.

Vecteur : loi de finances pour 2008.

Le chiffre de 20 % retenu ici correspond à la majoration dont peuvent bénéficier certains avocats lorsque leur barreau s'engage par protocole avec le tribunal de grande instance à améliorer la qualité de la défense des bénéficiaires de l'aide.

3.2 Organiser la réponse sociale autour de l'intérêt du mineur

L'examen de l'ensemble des actions publiques qui visent à prévenir ou traiter les conséquences du basculement dans la délinquance des mineurs a permis de mettre en évidence plusieurs défauts de coordination entre les intervenants. La plupart sont imputables à des cloisonnements professionnels ou institutionnels. L'amélioration de la réponse sociale passe donc par une réorganisation des interventions en fonction des objectifs poursuivis.

3.2.1 Recréer du lien social de proximité pour prévenir la délinquance

Les collectivités publiques ont un rôle fondamental à jouer pour recréer du lien dans les zones de tension sociale. Il leur appartient de mettre en place les conditions d'un réinvestissement de la société civile dans la régulation sociale.

3.2.1.1 Coordonner davantage les actions dans les quartiers

La présence institutionnelle des adultes doit être concentrée dans les zones sensibles et s'adapter aux rythmes de vie des mineurs susceptibles de basculer dans la délinquance. Pour assurer une meilleure coordination entre ces acteurs de terrain, il est proposé de rendre possible la délégation de compétence des services de prévention spécialisée du conseil général aux communes qui en feraient la demande. Les centres communaux d'action sociale, déjà récipiendaires de compétences déléguées du conseil général en matière d'insertion et de lutte contre les exclusions, seraient susceptibles d'exercer cette nouvelle mission.

Proposition n° 14 : rendre possible, à titre expérimental, l'exercice direct de la compétence de prévention spécialisée par les communes.

Vecteur : *extension du champ de l'article L121-6 du code de l'action sociale et des familles à la prévention spécialisée.*

Ce dispositif présenterait l'avantage de confier le contrôle opérationnel sur les services ou les associations à l'exécutif le mieux à même de définir les besoins territoriaux et les horaires de travail adéquats. Les services municipaux pourront également définir une organisation des responsabilités et du travail qui tire profit de la complémentarité avec leur action de médiation sociale. La convention de délégation formalisant l'exercice direct de la compétence par les communes pourrait prévoir une durée expérimentale de deux ans avant de devenir définitive en cas d'évaluation positive partagée. La loi devra également prévoir que le maire délivre les habilitations des organismes publics et privés visées au dernier alinéa de l'article L.121-2 du code de l'action sociale et des familles. Les travailleurs sociaux sont attentifs à préserver leur autonomie à l'égard du pouvoir politique local. Néanmoins, le recentrage de leur activité sur les besoins qui émergent dans les quartiers ne remettrait pas en cause la nature de leur engagement dans la lutte contre la marginalisation. Il n'existe pas, en effet, de plus grand risque d'exclusion pour un mineur que le basculement dans la délinquance.

Les contrats locaux de sécurité doivent par ailleurs être maintenus, mais refondés. Si cet outil a fait ses preuves, l'Etat doit désormais veiller à ce que son utilisation soit mieux adaptée aux besoins et à ce que les actions mises en œuvre soient suffisamment efficaces pour jouer un rôle dissuasif à l'égard des mineurs.

Proposition n° 15 : entamer le processus de création d'une nouvelle génération de contrats locaux de sécurité, mieux ciblés géographiquement et en termes d'objectifs.

Vecteur : *circulaire interministérielle.*

Il conviendra de procéder à une sélection de communes éligibles pour que les préfetures, les magistrats et le rectorat puissent investir le temps et les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs du contrat local de sécurité aux côtés des municipalités¹. Cette liste pourra être établie, conformément aux préconisations du rapport Duffé précité, à l'issue d'un diagnostic conjoint réalisé par le préfet, le procureur de la République et le recteur. Dans le processus de concertation avec les maires, les services de l'Etat devront par ailleurs veiller à ce que les nouveaux contrats présentent une liste d'actions de prévention correspondant à des objectifs réalistes, localisés territorialement et dotés d'un calendrier de mise en œuvre. Ces objectifs devront également être déterminés en fonction de la capacité des services à évaluer l'efficacité réelle des mesures adoptées.

¹ - Nombre de communes regrettent que l'Etat ne parvienne pas à honorer les engagements qu'il prend dans le Contrat local de sécurité.

Il est enfin indispensable de favoriser un ancrage de la police dans les quartiers. L'activité des forces de l'ordre ne peut être mesurée à la seule aune des faits élucidés, même si elle est essentielle. La prévention doit être également intégrée dans la culture de la performance qui s'impose aujourd'hui à l'administration. Prévention et répression concourent, de ce point de vue, à l'objectif global de réduction de l'insécurité.

Proposition n° 16 : introduire des policiers de sécurité et de cohésion urbaine dans un nombre limité de quartiers ayant fait l'objet d'un recensement au niveau national.

Vecteur : circulaire du ministre de l'intérieur.

Il faudra cependant tirer les leçons de l'échec de la police de proximité, dont la généralisation à l'ensemble du territoire avait engendré un saupoudrage des crédits au détriment de l'efficacité. Les unités dont la création est proposée sous le nom de "police de sécurité et de cohésion urbaine", ne devront par conséquent voir le jour que dans les quartiers les plus sensibles.

Les objectifs qui leur seront assignés ne devront, de même, souffrir d'aucune ambiguïté : le contact avec les habitants devra avoir vocation à détecter et à réprimer les incivilités et les délits, mais aussi à collecter des informations. Les émeutes de l'automne 2005 n'avaient été, en effet, ni prévues ni anticipées par les forces de l'ordre. Le renseignement facilitera en outre la répression des trafics dont les organisateurs, qui utilisent le plus souvent des mineurs, font par ailleurs l'objet d'une incrimination spécifique (articles 227-21 et 227-22 du code pénal).

3.2.1.2 Impliquer davantage les adultes dans le maillage social

Les dispositions relatives au rôle des adultes dans la prévention de la délinquance reposent sur une approche exclusivement individuelle centrée sur l'autorité parentale. Les réformes en cours ou menées récemment à leur terme apportent des réponses adaptées aux problèmes identifiés.

Le principal enjeu consiste désormais à impliquer les adultes et les parents dans la récréation du lien social de proximité. L'objectif est d'obtenir la participation collective et citoyenne de certains d'entre eux à la prévention des troubles et au maintien de la tranquillité publique en les associant aux politiques conduites dans plusieurs domaines : aide à la parentalité, sécurité routière dans les quartiers, respect de l'espace et des transports publics ou libre accès aux entrées d'immeubles.

La ville de Strasbourg a créé à cet effet, dans chacun de ses quartiers, un conseil d'animation et de prévention, présidé par un élu de quartier, qui rassemble des institutions (police nationale, police municipale, éducation nationale, assistance sociale municipale, société de transport, bailleurs sociaux) et des habitants (parents, représentants religieux, associatifs et sportifs). La particularité de ce dispositif tient à la participation des représentants locaux des institutions (commissaire de police plutôt que directeur départemental de la sécurité publique, directeur d'école plutôt qu'inspecteur d'académie) et à la préservation de la vie privée puisque n'y sont pas évoqués de dossiers nominatifs. La commune de Dreux a pour sa part mis en place des groupes de proximité dont le format et les objectifs sont similaires.

Ces conseils favorisent le sentiment d'appartenance à une communauté de vie plus large que celle de la barre d'immeuble dans la mesure où la plupart des habitants connaît un ou plusieurs de leurs membres. À Strasbourg, existe ainsi un réseau de six cents personnes dont le rôle, selon les services de la commune, s'est avéré essentiel dans la diminution des incendies de voitures qui caractérisaient la ville. Plusieurs adultes membres ont aussi participé, dans la rue, à l'apaisement de la situation lors des émeutes de l'automne dernier.

Proposition n° 17 : favoriser l'extension au plan national des conseils d'animation et de prévention attachés à un quartier.

Vecteur : édition d'un guide descriptif et méthodologique de l'Association des maires de France à destination des maires des communes de plus de 10 000 habitants.

L'Association des maires de France est la mieux à même d'assurer la diffusion des bonnes pratiques en la matière, car ces comités résultent nécessairement d'initiatives locales. Le rôle de l'Etat dans leur extension doit davantage prendre la forme d'un accompagnement que celui d'une prescription de nature législative. À la demande du maire, ils pourraient ainsi constituer l'une des actions du contrat local de sécurité rénové (cf. proposition n° 15). La signature du préfet formaliserait alors la participation des services de l'Etat relevant de son autorité.

3.2.2 Favoriser le décroisement des structures

L'efficacité de l'action éducative de la justice pénale requiert une réponse cohérente et adaptée aux évolutions permanentes de la personnalité du mineur. Il est indispensable que chaque organisation, dans le cadre de son intervention et au-delà de sa responsabilité institutionnelle, ne perde pas de vue l'avenir de l'enfant. Il convient dès lors de renforcer les passerelles entre les dispositifs pour lutter contre les effets néfastes du cloisonnement.

3.2.2.1 Encourager l'échange et la connaissance réciproque des acteurs

La circulaire du Garde des Sceaux en date du 13 décembre 2002, qui invitait à une meilleure concertation entre le parquet et le siège, n'a pas été suffisamment suivie d'effet. Or, des réunions régulières des magistrats du parquet et des juges des enfants sont nécessaires aux échanges d'expériences ainsi qu'à l'établissement conjoint des calendriers d'audiencement. La politique pénale définie par le parquet gagnerait en outre à être davantage éclairée par les avis des magistrats du siège.

Proposition n° 18 : instaurer, à l'initiative des parquets, des réunions régulières avec les juges des enfants.

Vecteur : circulaire du Garde des Sceaux.

Ces enceintes de concertation présenteraient d'autant plus d'intérêt que le président du tribunal pour enfants se verrait confier une mission de coordination de l'activité des juges des enfants (cf. proposition n° 27).

Le cloisonnement pourrait également être surmonté par une meilleure connaissance des structures de prise en charge des mineurs délinquants par les juges des enfants. Dans l'exercice de leurs fonctions, les juges des enfants doivent ainsi satisfaire davantage aux obligations réglementaires qui leur sont faites de visiter régulièrement les établissements d'hébergement et les établissements pénitentiaires qui accueillent des mineurs. Ils doivent aussi participer plus fréquemment aux commissions de surveillance des maisons d'arrêt accueillant des mineurs. Il serait souhaitable que le respect de ces obligations soit pris en compte dans le cadre de leur évaluation, laquelle intervient tous les deux ans ou avant toute présentation à l'avancement.

Proposition n° 19 : l'avis que rend le président du tribunal pour enfants dans le cadre de l'évaluation des juges des enfants doit comporter une appréciation du respect des obligations de visite et de participation visées ci-dessus.

Vecteur : modification du 3ème alinéa du 3° de l'article 20 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 modifié.

3.2.2.2 Assurer davantage de continuité dans la prise en charge des mineurs

La qualité des informations reçues par les différents acteurs sur les étapes antérieures du parcours du mineur est essentielle à l'efficacité de l'action éducative. Mieux informé, le service qui prend en charge le mineur peut davantage adapter sa pratique et adopter une démarche plus progressive qui permet une transition entre les différents dispositifs. Il serait donc souhaitable que le contenu du dossier que se transmettent les services éducatifs soit normalisé, à partir d'une définition commune au conseil général et à la protection judiciaire de la jeunesse.

Proposition n° 20 : annexer au schéma départemental de la protection de l'enfance un protocole relatif à la communication des informations entre l'aide sociale à l'enfance et la protection judiciaire de la jeunesse.

Vecteur : insérer un alinéa au 5° de l'article L312-4 du code de l'action sociale et des familles.

Ce protocole serait signé par le président du conseil général et le préfet. Une fois arrêté, ce modèle servirait de référence aux services de la protection judiciaire de la jeunesse pour leurs communications internes. S'agissant du contenu, celui-ci devrait préciser, à chaque étape, les objectifs, les moyens mis en œuvre, le calendrier, les raisons et les conditions d'une révision éventuelle. L'emploi du temps et ses évolutions pourraient être joints en annexe.

Il est essentiel que la transmission des informations individuelles s'effectue dans le respect de la vie privée des familles. En conséquence, les dispositions du protocole évoqué ci-dessus devront s'inscrire dans le cadre fixé par l'article 7 du projet de loi réformant la protection de l'enfance, qui organise le partage d'informations entre les professionnels.

Par ailleurs, les jeunes présentant des troubles de conduite doivent bénéficier d'une prise en charge partagée et continue entre les services de pédopsychiatrie et les services éducatifs. Celle-ci pourrait se traduire concrètement par la combinaison soit d'une hospitalisation de jour avec hébergement en structure éducative, soit d'une activité éducative de jour avec accueil hospitalier de nuit. Pour ce faire, l'établissement d'un diagnostic commun est indispensable.

Proposition n° 21 : mettre en place sous la responsabilité des DDASS¹ des commissions départementales d'évaluation partagée rassemblant les services de pédopsychiatrie, de l'aide sociale à l'enfance, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'éducation nationale.

Vecteur : circulaire interministérielle.

L'initiative développée en Seine-Saint-Denis mérite, de ce point de vue, d'être signalée. Sous l'égide de la DDASS, une réunion mensuelle par secteur pédopsychiatrique rassemble la protection judiciaire de la jeunesse, l'aide sociale à l'enfance, l'éducation nationale et le service

¹ - Le choix d'un pilotage par la DDASS est justifié notamment par le fait qu'elle est chargée du contrôle de légalité des actes du président du conseil général en matière d'assistance éducative à l'enfance.

de pédopsychiatrie. Les agents en contact direct avec le mineur peuvent saisir une "instance d'évaluation partagée" lorsqu'ils décèlent les signes avant-coureurs d'une crise pour définir un mode de prise en charge pluridisciplinaire.

Cet exemple ne doit pas nécessairement être généralisé à tous les départements. L'installation de ces commissions n'interviendrait qu'à l'issue d'un recensement des besoins locaux.

Enfin, la gestion décentralisée des mesures judiciaires civiles au profit du conseil général, en cours d'expérimentation, pourrait porter atteinte à la continuité des parcours éducatifs. Aux termes de l'article 59 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, les services de l'aide sociale à l'enfance des conseils généraux qui en ont fait la demande¹ sont, pour une durée de cinq ans, seuls compétents pour assurer la mise en œuvre des décisions prises par les magistrats au titre des articles 375 et suivants du code civil. Ces dispositions se traduisent concrètement par deux modifications des rapports entre institutions : l'aide sociale à l'enfance reçoit du juge un mandat global en ce qu'elle décide de l'organisme public ou privé auquel sera confié l'enfant ; la compétence de la protection judiciaire de la jeunesse est réduite aux mesures prescrites sur le fondement de l'ordonnance de 1945.

Cette expérimentation présente un risque réel de stigmatisation des mineurs qui auront été pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse. Etiquetés "délinquants", ils pourraient devenir victimes d'un "effet de filière". Une grande partie des mineurs délinquants font, en effet, l'objet par la suite d'un suivi sur fondement civil. Or, les associations, qui assurent l'essentiel de l'activité de l'aide sociale à l'enfance, refusent pour la plupart de prendre en charge en foyer des mineurs à l'encontre desquels a été prise une mesure pénale. L'étiquette "protection judiciaire de la jeunesse" risquerait dans ces conditions de limiter les passerelles entre les mesures pénales et la protection civile.

La continuité du parcours éducatif du mineur dépendra donc de la volonté du conseil général d'imposer la prise en charge de ces mineurs à ces associations. Si la décentralisation devait être généralisée, elle porterait le risque d'une rupture d'égalité de fait. Dès lors, le maintien des attributions de la protection judiciaire de la jeunesse en matière civile ne doit pas être écarté sans avoir auparavant apprécié l'impact potentiel, de ce point de vue, du transfert définitif de cette compétence.

Proposition n° 22 : évaluer les risques d'un "effet de filière" avant de décider la suppression d'une capacité d'intervention étatique en matière de protection judiciaire civile.

Vecteur : rapport remis par le gouvernement au Parlement six mois avant la fin de l'expérimentation.

3.2.2.3 Adapter les structures éducatives aux besoins des mineurs

L'une des raisons du succès des CEF et CER résulte de leur aptitude à établir au profit du mineur un parcours sur mesure tout au long de son séjour. Une des solutions à la crise que rencontrent les foyers et les CPI pourrait consister à leur substituer, dans une certaine mesure, des structures d'hébergement souples et polyvalentes qui permettent une prise en charge adaptée à chaque cas. La restructuration du foyer d'Aubervilliers et celle du CPI de Mulhouse s'inscrivent dans cette perspective.

¹ - Aisne, Haute-Corse, Indre-et-Loire, Loiret et Rhône (le Conseil général d'Indre-et-Loire ayant depuis décidé de ne pas s'engager dans cette expérimentation).

À Mulhouse, par exemple, un nouvel Etablissement de placement éducatif et d'insertion (EPEI) verra le jour cette année. Son principe repose sur la combinaison d'un hébergement diversifié et du développement des activités de jour. Il s'agit ainsi de proposer une alternative aux jeunes dont la présence est, en l'état, incompatible avec la vie de groupe, tout en intensifiant le contenu éducatif du placement. À cet effet, les deux services d'insertion de la protection judiciaire du Haut-Rhin seront rattachés à cet établissement.

Cette expérimentation a pour intérêt d'organiser la restructuration des CPI sur la base de projets définis par les directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse, à l'opposé d'un modèle qui s'imposerait uniformément. Il serait donc souhaitable que les directions régionales recensent les structures publiques à réformer et recueillent les projets alternatifs auprès des directions départementales.

Proposition n° 23 : entreprendre un diagnostic déconcentré des foyers et des CPI à restructurer et le recensement de projets alternatifs.

Vecteur : *instruction du directeur de la protection judiciaire de la jeunesse puis amendement du plan d'action stratégique de la protection judiciaire de la jeunesse pour 2003-2007.*

3.2.3 Mieux préparer la réinsertion des multirécidivistes

Après l'ouverture des EPM en 2007, seuls les quartiers pour mineurs présenteront encore un risque de contacts entre majeurs et mineurs. L'amélioration de cette situation est prioritaire ; elle ne saurait pour autant constituer à elle seule une politique visant à améliorer les conditions de la réinsertion des multirécidivistes. Trois actions complémentaires pourraient être engagées.

3.2.3.1 Renforcer le contenu éducatif du milieu ouvert

La fonction traditionnelle du milieu ouvert consiste à prévenir la récurrence des primo-délinquants. S'y est adjointe depuis peu la prise en charge des multirécidivistes sortant d'un dispositif à encadrement renforcé. L'évolution de ses missions implique que le milieu ouvert fasse preuve d'une plus grande adaptabilité. La question de ses moyens et de ses pratiques acquiert donc une nouvelle acuité.

Il convient, à cet égard, de réduire le nombre de mesures suivies simultanément par les éducateurs de milieu ouvert dans le secteur public. Il s'agirait de mettre en place un "milieu ouvert renforcé", qui se traduirait concrètement par la possibilité laissée à l'éducateur, sous la responsabilité du chef de service, de se consacrer pleinement à un mineur lorsqu'il décèle les signes d'une crise probable. Les autres dossiers suivis par l'éducateur seraient alors répartis temporairement entre les membres du service.

Le "programme de contrôle et de surveillance intensive" (*Intensive Supervision and Surveillance Program - I.S.S.P.*) mis en place par le Royaume-Uni en 2001 s'inscrit dans une perspective analogue. Destiné aux mineurs ancrés durablement dans la délinquance, il propose un suivi éducatif intensif sur une période de six mois. Un éducateur accompagne le mineur pendant 25 heures par semaine au cours des trois premiers mois. L'intensité baisse ensuite de manière dégressive jusqu'à la fin du programme.

Sans aller jusqu'à reproduire les modalités de ce dispositif, le renforcement du milieu ouvert ne pourra faire l'économie d'une augmentation significative de ses effectifs.

Proposition n° 24 : abaisser la cible actuelle du nombre de mesures suivies en milieu ouvert de 25 à 22,5 - recruter pour ce faire environ 200 éducateurs sur trois ans.

Vecteur : lois de finances pour 2008, 2009 et 2010.

La tolérance territoriale qui permet au directeur départemental d'adapter la charge de travail au projet éducatif du service serait en conséquence abaissée à 20 dossiers.

3.2.3.2 Accroître les places offertes en régime de semi-liberté

Au-delà d'une certaine durée, le séjour en détention risque de constituer une véritable rupture dans la vie du mineur. La réadaptation à la vie normale doit être progressive et la préparation du projet de sortie prend, dans ce contexte, une importance capitale.

Le régime de semi-liberté offre une solution susceptible de favoriser la réinsertion des mineurs, dès lors que le juge d'application des peines l'estime opportun. Le fonctionnement du centre d'Adelsheim, dans le Bade-Württemberg, en est une illustration. Son régime de détention en milieu "semi-ouvert" concerne en effet 30 % des adolescents détenus. Les bénéficiaires de cet aménagement peuvent circuler librement dans la zone de semi-liberté et se voient confier la clé de leur cellule. Ils doivent, en contrepartie, participer aux tâches collectives pour se réhabituer à la vie en communauté. Lorsque leur comportement est irréprochable, il leur est possible de sortir pour suivre une formation en dehors du centre.

L'administration pénitentiaire s'est déjà engagée dans cette voie, puisqu'elle a chargé chacune de ses directions régionales d'habiliter pour les mineurs une à deux places dans chaque centre de semi-liberté. Cependant, l'administration pénitentiaire n'envisage pas d'utiliser l'opportunité que constitue la création des EPM pour accroître sensiblement le nombre de places offertes. Il est proposé par conséquent de réserver systématiquement une unité de vie de chaque EPM en vue de l'accueil en semi-liberté des mineurs condamnés.

Proposition n° 25 : réserver une unité de vie de dix places pour le régime de semi-liberté au sein de chaque EPM.

Vecteur : arrêté modificatif de l'article A. 39-2 du code de procédure pénale.

Il s'agit ainsi de tirer parti des surcapacités qui se feront jour d'ici à la fin 2008 en termes de place en détention réservées aux mineurs.

3.3 Développer une véritable politique publique pour la justice des mineurs

La mise en place de la LOLF devait être l'occasion de redéfinir le cadre des politiques de l'Etat en privilégiant l'efficacité et l'efficience de l'action publique sur la logique de moyens des structures administratives. Le choix opéré pour la mission "Justice" a néanmoins maintenu un découpage institutionnel qui distingue justice judiciaire, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse et accès au droit et à la justice. Or, il serait souhaitable, dans l'intérêt des jeunes délinquants, de refonder le cadre et de réévaluer les moyens budgétaires de la justice des mineurs.

3.3.1 Instaurer une gestion transversale de la justice des mineurs

3.3.1.1 Utiliser les ressources offertes par la LOLF

La LOLF doit permettre d'adopter une approche transversale, afin d'inciter les institutions à placer le justiciable au cœur de leur action. Or, la loi de finances pour 2006 a maintenu une organisation budgétaire perpétuant une décomposition par structures, dans laquelle chacune des directions du ministère dispose de ses propres crédits. Le choix effectué dans le cadre du budget de l'année 2006 n'a cependant pas figé cette architecture pour l'avenir. Des aménagements peuvent donc être apportés afin de mieux prendre en compte la spécificité des mineurs délinquants et du système judiciaire qui leur est applicable.

Proposition n° 26 : créer un programme budgétaire spécialisé en matière de justice des mineurs.

Vecteur : loi de finances pour 2009.

Géré par le secrétaire général du ministère de la justice, ce programme regrouperait l'ensemble des acteurs d'Etat intervenant au titre de l'ordonnance de 1945 et des articles 375 et suivants du code civil. En rompant avec les habitudes de gestion actuelles, cette organisation serait de nature à résoudre plusieurs des difficultés relevées dans le cadre de ce rapport. Cette réforme ne pourrait cependant pas intervenir avant la loi de finances pour 2009, puisqu'il faut attendre le vote de la loi de règlement portant sur l'exécution budgétaire 2006. Ce délai permettrait de mener à bien la nécessaire réflexion sur les modalités d'application de cette réforme préalablement à sa mise en œuvre.

L'annexe n° 8 "*Cartographie des BOP et des UO du programme « justice des mineurs »*" propose une décomposition en actions du programme. Elle esquisse par ailleurs la déclinaison en budgets opérationnels de programme* et unités opérationnelles* qui définiraient le nouveau cadre budgétaire local.

Les règles de la fongibilité asymétrique* ouvriront de nouvelles perspectives pour la gestion quotidienne et la planification stratégique de la justice des mineurs.

En premier lieu, les crédits octroyés à la justice des mineurs ne pourront plus faire l'objet, en cours d'année, de redéploiements au profit de la justice des majeurs. Si la fongibilité des crédits s'applique entre toutes les actions d'un même programme, elle n'est en effet pas autorisée entre deux programmes d'une même mission. Concrètement, des créneaux devront être réservés aux audiences des tribunaux pour mineurs dans la préparation du budget des tribunaux de grande instance, et les crédits correspondant provisionnés. Ils ne pourront pas être réaffectés en cours d'année au profit d'audiences du tribunal correctionnel ou des assises pour majeurs. De même, dans les établissements pénitentiaires, les emplois de surveillants affectés aux quartiers des mineurs ne pourront plus être utilisés, même temporairement, à la surveillance des majeurs.

En second lieu, la gestion financière de la justice des mineurs sera plus réactive aux évolutions de l'activité des services. Les éventuels excédents de crédits d'une action pourront abonder, en cours d'exercice, d'autres politiques judiciaires relatives aux mineurs sans attendre le vote d'une prochaine loi de finances. Par exemple, les crédits dégagés par la baisse des frais de fonctionnement des quartiers pour mineurs consécutive à une diminution du nombre de jeunes incarcérés, pourront être réaffectés au profit des juridictions ou des services éducatifs.

Enfin, l'unité de gestion du programme, confiée au secrétaire général du ministère, devrait faciliter la planification conjointe et l'évaluation des projets relevant de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse (*cf. proposition n° 28*).

3.3.1.2 Renforcer le pilotage des juridictions pour mineurs

Le président du tribunal pour enfants se verra confier la responsabilité d'une unité opérationnelle dans le cadre de la déclinaison verticale du programme "Justice des mineurs". Il lui reviendra ainsi de mettre en œuvre le dialogue de gestion avec les juges des enfants de l'ensemble des juridictions pour mineurs de son ressort, en déclinant à leur niveau les objectifs déterminés par le Parlement et le responsable de programme. Il conviendra de formaliser cette nouvelle fonction en transformant les emplois de *vice-président chargé des fonctions de juge des enfants* en emplois de *vice-président chargé du service du tribunal pour enfants*.

Proposition n° 27 : créer un emploi de vice-président chargé du service du tribunal pour enfants.

Vecteur : modification de l'article 4-1° du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 modifié.

Il sera assisté dans ses fonctions d'administration de la juridiction par des personnels détachés du service administratif régional* correspondant. Il représentera la justice des mineurs au sein des comités départementaux de prévention de la délinquance. Il jouera par ailleurs un rôle d'animation et de gestion de l'équipe des juges.

L'introduction de ce dialogue de gestion ne portera pas atteinte au principe fondamental d'indépendance des juges du siège. La mise en œuvre locale des objectifs et des cibles fixés par le Parlement ne visera en effet aucune situation individuelle, mais portera sur l'activité annuelle des cabinets. Elle sera l'occasion d'une mutualisation des pratiques des juges des enfants de la juridiction, particulièrement utile pour les magistrats récemment affectés.

Elle n'aura, en outre, qu'une valeur indicative, le dialogue de gestion ayant également pour vocation d'identifier les raisons pour lesquelles une cible initiale n'a pu être atteinte.

Enfin, la fonction que devrait jouer le président du tribunal pour enfants vis-à-vis des magistrats du siège ne s'écartera ni du rôle de coordination évoqué par la circulaire interministérielle du 6 novembre 1998 relative à la délinquance des mineurs, ni du pouvoir d'avis que lui confère la réglementation relative à l'évaluation des juges des enfants de son ressort.

3.3.2 Consolider la démarche évaluative

La définition d'une politique publique impose de bien connaître le public visé pour adapter les objectifs aux intérêts des usagers ; elle repose donc sur une évaluation *ex ante* des besoins et une évaluation *ex post* des actions menées pour chacun des maillons de la chaîne pénale.

3.3.2.1 Doter les institutions judiciaires de nouveaux indicateurs

La constitution d'un programme budgétaire spécialisé imposera aux parquets, aux juridictions et à l'administration pénitentiaire, la mise en place d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs spécifiques aux enfants et adolescents auteurs d'infractions. Sans anticiper sur la réflexion que devront mener les professionnels pour la définition de ces indicateurs, il est possible de formuler un certain nombre de suggestions.

Les indicateurs quantitatifs pourront préciser les statistiques judiciaires en matière de délai. Les données disponibles ne permettent pas, pour l'instant, d'apprécier l'ampleur des phénomènes d'engorgement. L'aboutissement de la démarche évaluative conduira, en outre, les acteurs du dialogue de gestion, au plan national comme au plan local, à décliner un indicateur de suivi des délais à chacune des étapes du dossier. Seront ainsi mesurés la durée moyenne entre la saisine du parquet et la transmission de ses réquisitions, le délai de jugement à compter de leur réception ou encore le délai de notification de la décision par les greffes.

Enrichi de ces éléments, le rapport annuel de performance* que déposera le responsable de programme en annexe à la loi de règlement sera l'occasion de mettre en exergue les goulots d'étranglement. Les parlementaires voteront ainsi, à l'occasion du budget suivant, les crédits alloués à la justice des mineurs en étant parfaitement informés de l'état réel des besoins en personnel et en moyens de fonctionnement.

L'évaluation qualitative visera à apprécier l'impact réel des mesures à disposition des parquets et du siège en termes de prévention de la réitération et de la récidive. Ce type d'indicateur présente trois avantages : il permettra aux parquets d'orienter leur politique pénale et aux juges de former leurs décisions en fonction des instruments les plus efficaces du point de vue de l'enfant ; il pourra révéler certaines insuffisances dans la mise en œuvre de telle ou telle mesure ; il permettra enfin, à partir d'un diagnostic objectif, de faire émerger les besoins de nouveaux instruments juridiques ou, au contraire, mettra en exergue l'obsolescence d'une disposition. Dans ce cadre, l'apparition d'éventuelles disparités locales sera l'occasion pour chaque juridiction de s'interroger sur ses pratiques et de définir des axes de progrès. Ainsi, ces indicateurs contribueront-ils à renforcer la qualité du système judiciaire dans l'intérêt des mineurs.

Ces indicateurs pourront par exemple mesurer le taux de mineurs ayant fait l'objet d'un rappel à la loi auteurs d'une nouvelle infraction dans les douze mois. Un indicateur identique serait défini pour la réparation, l'admonestation ou le travail d'intérêt général. Cette démarche pourrait s'appliquer de la même manière aux procédures accélérées pour déterminer leur influence réelle sur le devenir des délinquants.

Cependant, le panel des mineurs ne suffira pas pour alimenter les indicateurs présentés ci-dessus dans la mesure où ils requièrent le recueil exhaustif des éléments tirés des affaires judiciaires, et non une simple analyse par cohortes.

L'administration pénitentiaire devrait quant à elle se voir assigner des objectifs qui traduisent les principes inscrits dans la loi, mais dont l'application n'est pas systématique dans les faits. Ainsi, il devra être fixé un taux d'encellulement individuel et un taux de séparation des mineurs et des majeurs à 100 % dès 2009, puisque les derniers EPM auront été livrés en 2008. Il conviendrait enfin de mesurer le nombre moyen de surveillants par mineur en se fixant un objectif au préalable.

3.3.2.2 Evaluer l'efficacité respective des dispositifs à moyen terme

Au-delà de l'évaluation annuelle s'inscrivant dans le cadre normé de la préparation de la loi de finances, il est également nécessaire de doter le système pénal des mineurs de capacités d'analyse pluriannuelle de certains de ses projets. A ce titre, le contexte de la création des EPM, de la rénovation des quartiers pour mineurs et de la montée en charge des CEF est propice à l'élaboration d'une démarche d'évaluation croisée.

L'objectif de cette évaluation consisterait à déterminer lequel de ces dispositifs assure les meilleures chances de réinsertion à moyen terme au meilleur coût. Il sera donc nécessaire de suivre le parcours de ces mineurs pendant deux ans au moins après leur sortie. Les résultats de l'évaluation permettront, le cas échéant, d'amplifier le programme CEF, le programme EPM ou de maintenir le *statu quo*.

Proposition n° 28 : évaluer l'impact des CEF, des quartiers pour mineurs et des EPM sur la réinsertion des multirécidivistes.

Vecteur : création d'une mission d'évaluation auprès du secrétaire général du ministère.

Il conviendra d'établir des échantillons comparables, sélectionnés à partir du profil des mineurs, du type de délit ou de crime* commis, ainsi que des caractéristiques de leur parcours éducatif antérieur. Pour que ces échantillons soient représentatifs, l'évaluation devra se dérouler sur plusieurs années. Elle pourrait commencer dès 2007, à l'occasion de l'ouverture des premiers EPM. Une mission conjointe entre la protection judiciaire de la jeunesse et l'administration pénitentiaire serait installée auprès du secrétaire général du ministère. Elle pourra utiliser l'expérience acquise en la matière par la direction de projet CEF.

3.3.3 Donner à la justice des mineurs des moyens adaptés à ses objectifs

Le travail effectué ici n'a pas la prétention de relever l'ensemble des insuffisances de moyens dont souffre la justice des mineurs. Il a cependant pour objet de mettre en évidence la nécessité de renforcer les ressources humaines dans certains secteurs, et d'opérer des redéploiements budgétaires en vue d'un meilleur fonctionnement de la justice pénale des mineurs.

3.3.3.1 Ajuster le profil des éducateurs aux missions qui leur sont confiées

L'inadaptation des éducateurs aux besoins de la prise en charge des mineurs délinquants explique en partie les difficultés de fonctionnement que rencontrent les foyers d'action éducative et les CPI. La protection judiciaire de la jeunesse a entrepris de diversifier le profil des éducateurs recrutés depuis 1999 par l'organisation de quatre concours exceptionnels et par le recours accru à des agents contractuels (dans la limite de 10 % de ses effectifs). Le décret n° 2004-19 du 5 janvier 2004 a poursuivi dans cette voie en ouvrant le concours externe aux candidats bénéficiant de la validation des acquis de leur expérience professionnelle dans les domaines éducatif, social, sportif ou culturel. Il a également créé un concours de 3^{ème} voie ouvert aux candidats comptant dix ans d'expérience professionnelle dont au moins cinq dans ces mêmes domaines.

Afin d'accroître les chances de succès des personnes expérimentées se présentant au concours externe, il conviendrait d'ajouter une épreuve à option consistant, par exemple, en l'élaboration d'un projet d'encadrement à partir d'un dossier à dominante éducative, sociale, culturelle ou sportive.

Proposition n° 29 : ajouter une épreuve à option au programme du concours externe d'éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse.

Vecteur : arrêté conjoint du Garde des Sceaux et du ministre chargé de la fonction publique (en application de l'article 7 du décret n° 92-344 du 27 mars 1992 modifié portant statut particulier du corps des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse).

Le concours de 3^{ème} voie a, par ailleurs, souffert en 2005 d'un manque de publicité, puisque seuls 26 des 36 postes ouverts ont été pourvus par le jury. Or, le comité interministériel pour la

ville du 9 mars 2006 a prévu de renforcer la qualification et la professionnalisation des médiateurs sociaux, notamment en développant les passerelles vers les métiers éducatifs.

Dans ce contexte, un groupe de travail réunissant le Centre national de formation des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (CNFE) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pourrait voir le jour avec un double objectif. Il s'agirait d'une part de présenter aux médiateurs sociaux les possibilités qui leur sont offertes d'intégrer à terme la protection judiciaire de la jeunesse. Le groupe de travail serait, d'autre part, chargé d'élaborer une plate-forme d'enseignements et de formations susceptibles de constituer le socle d'une qualification préparant l'accès au métier d'éducateur PJJ dans une logique de parcours.

Proposition n° 30 : créer un groupe de travail commun CNFE – CNFPT pour faciliter l'accès des médiateurs sociaux aux fonctions d'éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse.

Vecteur : lettre de mission du Garde des Sceaux et du ministre de la fonction publique aux directeurs de ces deux organismes.

3.3.3.2 Accroître et redéployer les crédits budgétaires

Le gouvernement et le Parlement ont engagé depuis dix ans une remise à niveau des moyens de la justice des mineurs. Les crédits destinés au fonctionnement de la protection judiciaire de la jeunesse ont ainsi augmenté de 48 % de 1996 à 2001, puis de 36 % de 2002 à 2006. Les juridictions ont également bénéficié de moyens accrus, qu'il s'agisse des magistrats (de 393 juges des enfants en 2000 à 415 en 2006) ou des greffiers. Au total, depuis 1998, 222 postes ont été créés au sein des juridictions compétentes.

Cet effort doit être maintenu et adapté au regard de l'évolution de la délinquance juvénile et de ses modes de traitement. Quatre priorités émergent : recruter 200 éducateurs en faveur du milieu ouvert (*cf. proposition n° 24*) ; apurer la dette exigible de l'Etat envers le secteur habilité ; revaloriser l'aide juridictionnelle ; renforcer les effectifs des greffes. Le manque de données relatives aux situations d'encombrement des greffes ne permet pas, cependant, de déterminer précisément le nombre de recrutements nécessaires.

Proposition n° 31 : créer 109 postes de greffiers dans les tribunaux pour enfants sur trois ans.

Vecteur : loi de finances pour 2008.

Les dépenses supplémentaires de fonctionnement pourront être partiellement gagées, en particulier grâce au recentrage du soutien assuré aux jeunes majeurs par la protection judiciaire de la jeunesse sur les seuls publics suivis par elle avant leur accession à la majorité¹.

La revalorisation de l'aide juridictionnelle (*cf. proposition n° 13*) - qui par définition touchera les majeurs, les actions civiles comme les actions pénales - serait en revanche financée par l'instauration d'une taxe perçue sur les honoraires facturés par les avocats.

Proposition n° 32 : créer une taxe de 1,24 % sur les honoraires facturés par les avocats pour financer la revalorisation de l'aide juridictionnelle.

Vecteur : insérer un article 235A après l'article 235 du code général des impôts.

Les versements reçus au titre de l'aide elle-même en seraient exonérés.

¹ - Les autres jeunes majeurs relevant dès lors de l'aide sociale et de la mission d'insertion des conseils généraux.

CONCLUSION

La primauté de l'éducation dans la réponse que la justice apporte au mineur délinquant garde sa raison d'être parce qu'elle s'adresse à une personnalité en construction. Si les principes de l'ordonnance du 2 février 1945 ont conservé toute leur force aujourd'hui, c'est parce que leur mise en œuvre a su se renouveler profondément et s'adapter aux évolutions de la délinquance juvénile.

Les nombreuses révisions intervenues ces dernières années ont toutefois introduit une certaine confusion chez les acteurs chargés d'appliquer la loi. En conséquence, il apparaît nécessaire de donner aux professionnels le temps de s'approprier les réformes récentes. C'est la raison pour laquelle les modifications législatives proposées ici sont de nature essentiellement technique. Elles visent à renforcer la cohérence du droit et à en simplifier l'accès.

Estimant que les difficultés de la justice pénale des mineurs proviennent aujourd'hui moins du droit que de la manière dont la chaîne pénale en assure l'exécution, ce rapport formule un certain nombre de propositions pour y remédier. Ces propositions s'organisent autour de trois priorités : le renforcement de la réactivité pour étendre la portée éducative de la réponse pénale ; le décloisonnement des acteurs de la chaîne judiciaire pour garantir la continuité du parcours du mineur ; la création d'un « programme » budgétaire spécifique à la justice des mineurs pour en optimiser les dépenses et en dynamiser le pilotage dans l'intérêt de l'enfant.

Les évolutions proposées, qui répondent aux préoccupations de nombreux acteurs que nous avons rencontrés, sont susceptibles de modifier sensiblement la gestion du ministère de la justice. Néanmoins, elles préservent le rôle pivot du juge. Il ne semble en effet pas opportun de développer davantage les solutions extrajudiciaires dans le traitement de la délinquance comme auraient pourtant pu nous y inviter certaines pratiques à l'étranger.

Ces réformes contribueront sans doute à mieux prévenir le basculement dans la délinquance et la récidive pour inscrire les mineurs dans une trajectoire sociale qui préserve toutes leurs chances de développement personnel. L'ampleur de leurs effets risque cependant d'être limitée dans une certaine mesure par des problèmes plus généraux propres à la justice, tels que l'inadaptation de la carte judiciaire et la question des moyens.

Ces évolutions n'auront en outre que peu de prise sur les causes sociales de la délinquance. Celles-ci doivent faire l'objet de politiques publiques ambitieuses – politique du logement, de l'emploi, de l'éducation, de la santé, du transport, de l'intégration et de la lutte contre les discriminations. Bien que leurs résultats ne s'apprécient qu'à long terme, ces politiques restent le plus sûr moyen de préserver l'avenir de nos enfants et de nos adolescents.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

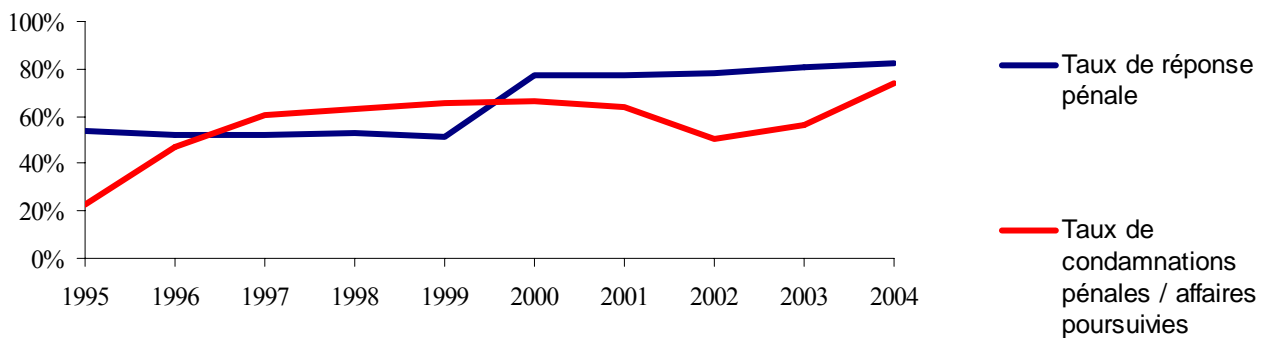
Annexe n° 1	Annexe statistique.....	p. 3
Annexe n° 2	Typologie des réponses judiciaires à la disposition des magistrats.....	p. 6
Annexe n° 3	Contenu des principales lois modifiant l'ordonnance du 2 février 1945.....	p. 9
Annexe n° 4	Schéma du parcours du mineur délinquant.....	p. 10
Annexe n° 5	Décomposition du délai de la réponse judiciaire.....	p. 11
Annexe n° 6	Eléments de comparaison des systèmes pénaux de justice des mineurs en Europe.....	p. 12
Annexe n° 7	Annexe financière.....	p. 14
Annexe n° 8	Cartographie des BOP et des UO du programme « justice des mineurs ».....	p. 17
	Glossaire.....	p. 18
	Liste des personnes rencontrées.....	p. 24
	Liste des sigles utilisés.....	p. 31
	Bibliographie.....	p. 32
	Résumé.....	p. 42

1. ANNEXE n° 1 : ANNEXE STATISTIQUE¹

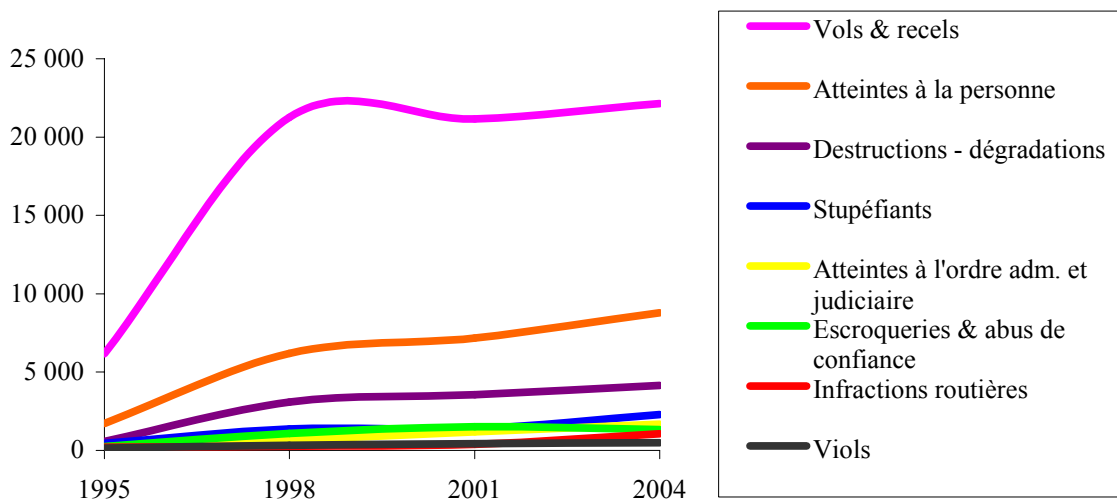
1.1 Evolution de la délinquance et de son traitement judiciaire

	1995	1997	1999	2001	2003	2004	évolution 1995/2004
<i>Mineurs</i> mis en cause par les services de police et de gendarmerie	126 233	154 437	170 387	177 010	179 762	184 696	+ 46,3 %
<i>Procédures</i> classées sans suite et affaires non poursuivables	44 144	59 322	69 990	53 619	51 826	51 548	+ 16,7 %
<i>Affaires</i> traitées	94 746	122 917	141 116	161 208	163 162	168 809	+ 78,1 %
<i>Procédures</i> alternatives aux poursuites	6 490	11 874	13 516	48 113	53 505	59 113	+ 810,8 %
<i>Affaires</i> poursuivies devant le juge des enfants ou le tribunal pour enfants	44 112	51 721	58 501	59 476	57 831	58 148	+ 31,8 %
<i>Condamnations</i> pénales prononcées	9 980	31 499	38 580	37 928	32 418	43 042	+ 312,8 %

1.2 Evolution des suites données aux affaires

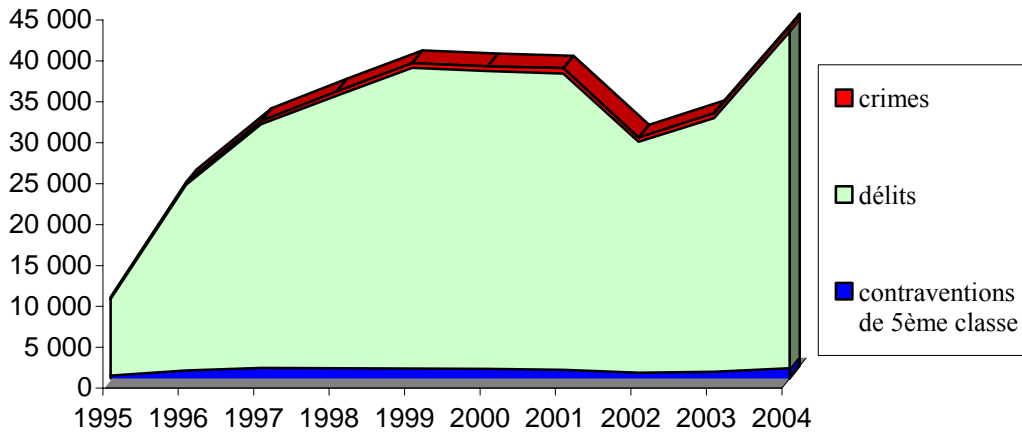


1.3 Evolution des principales infractions commises par les mineurs

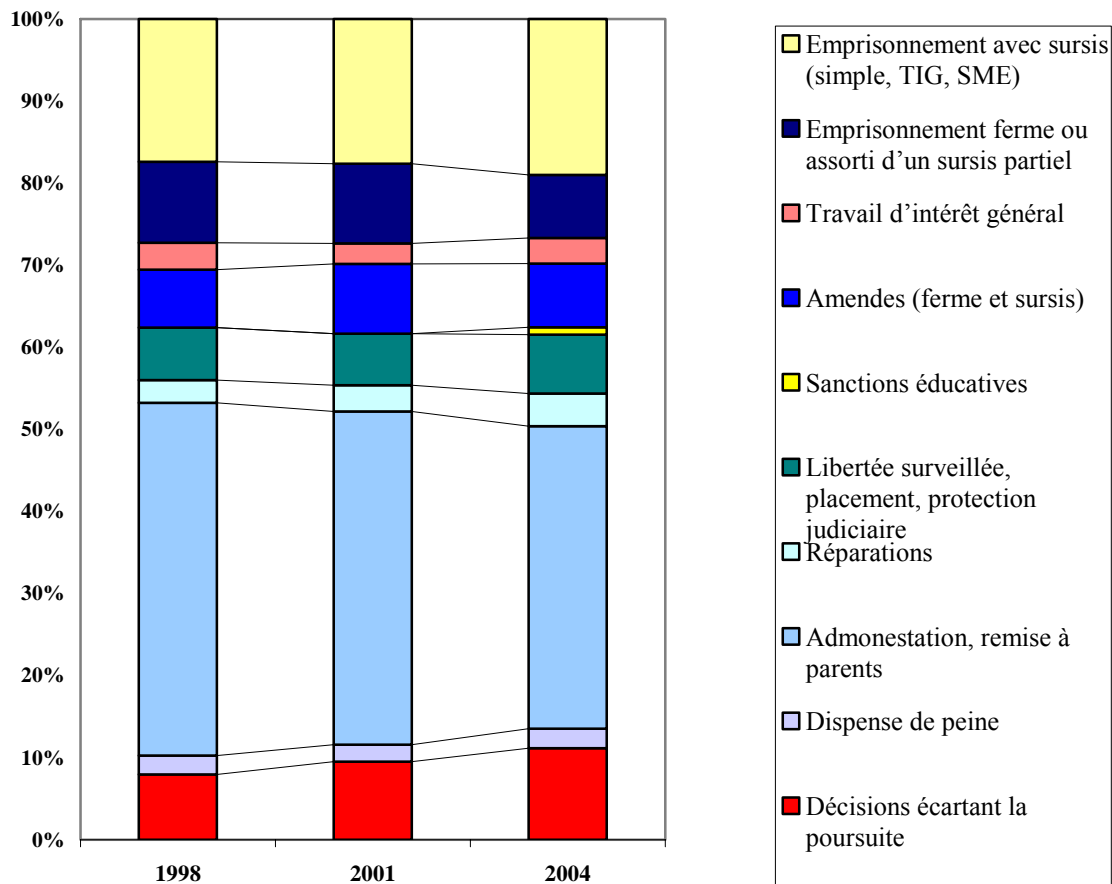


¹ Les données sont issues des *annuaires statistiques de la Justice 2000-2006* et des données transmises par la PJJ.

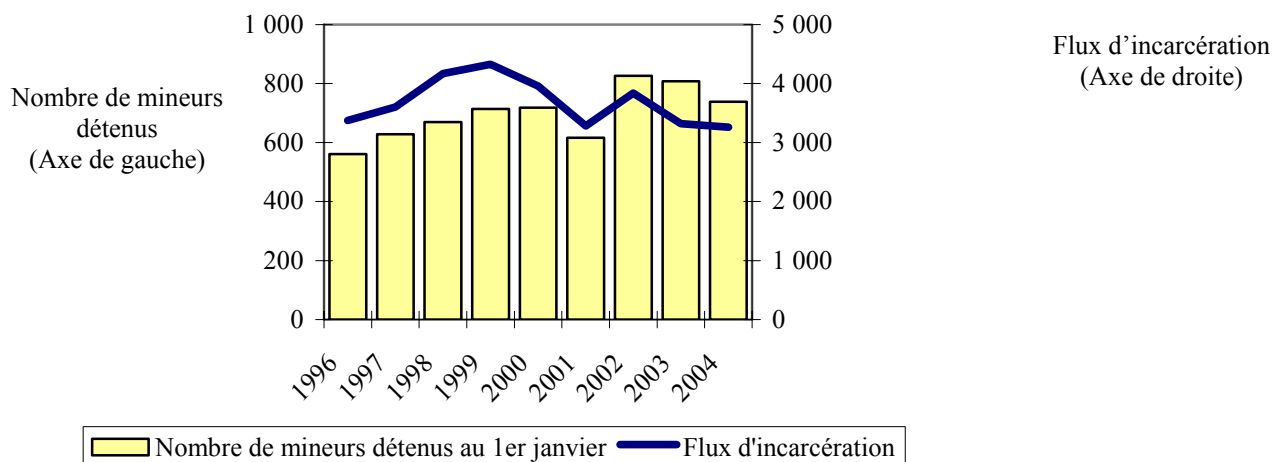
1.4 Evolution des condamnations de mineurs par catégorie d'infraction



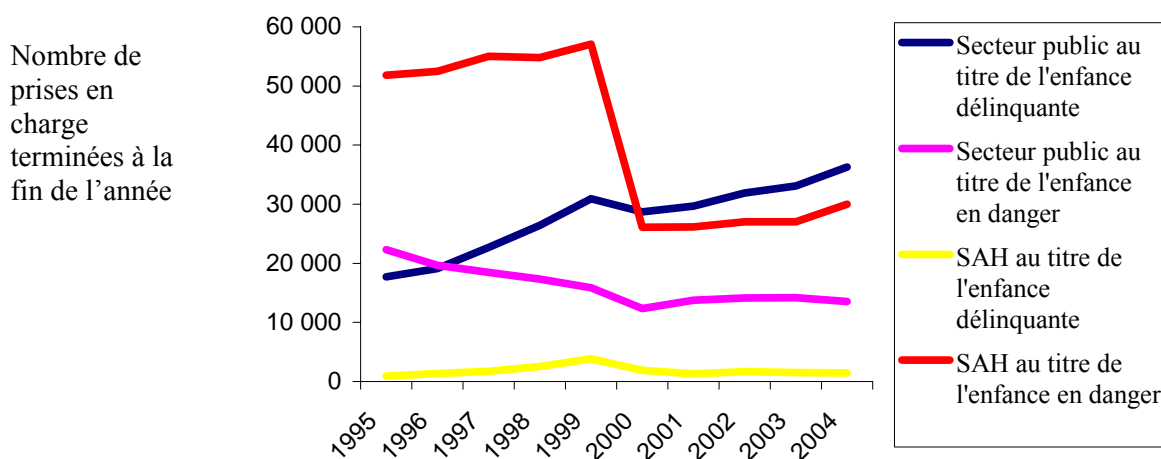
1.5 Nature des décisions prononcées à l'égard des mineurs



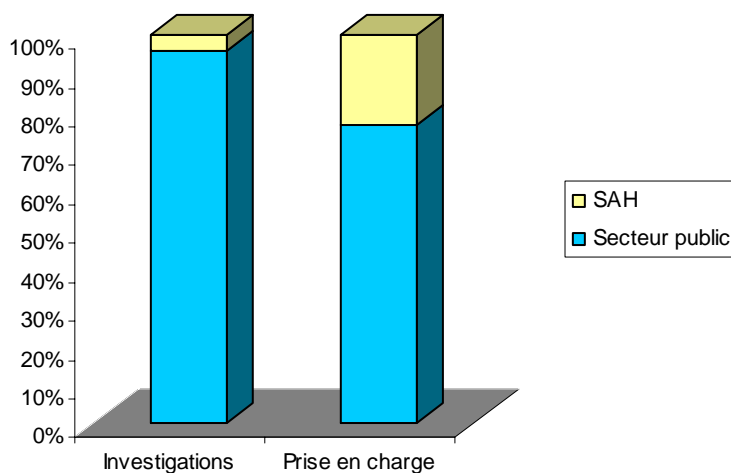
1.6 Evolution des flux d'incarcération et du stock des mineurs détenus



1.7 Evolution de l'activité de la PJJ par secteur et par fondement juridique



1.8 Part du secteur public et du secteur associatif habilité dans la prise en charge des mineurs délinquants en 2004



2. ANNEXE n° 2 : TYPOLOGIE DES REPONSES JUDICIAIRES A LA DISPOSITION DES MAGISTRATS

Nom	Autorité prononçant la mesure	Age	Caractéristiques	Textes	Observations
MESURES D' INVESTIGATION					
Recueil de Renseignements Socio-Educatifs (RRSE)	Procureur de la République, juge des enfants ou le juge d'instruction des mineurs pendant l'instruction.	Tout mineur	Recueil d'informations qui porte sur des données personnelles, familiales et sociales simples. Il comporte une proposition éducative ou une demande d'investigation complémentaire.	<i>Art 12 Ord. 1945</i>	Remis au juge par la PJJ dans les 10 jours.
Enquête sociale			Recueil de renseignements sur la situation matérielle et morale de la famille, sur le caractère et les antécédents du mineur, sur sa fréquentation scolaire, son attitude à l'école et les conditions dans lesquelles il vit et est élevé.	<i>Art 8-5 Ord. 1945</i>	
Investigation- Orientation Educative (IOE)			Analyse des différents aspects de la situation du mineur, notamment éducatif, socio-économique, psychologique et sanitaire.	<i>Pas de cadre juridique</i>	Six mois au maximum.
MESURES EDUCATIVES					
Admonestation	Juge des enfants, en audience de cabinet	Tout mineur	Avertissement solennel verbal et écrit, pour faire comprendre à l'enfant la gravité ou l'illégalité de son acte.	<i>. Art. 8 Ord. 1945</i>	
Liberté surveillée	Juge des enfants ou juge d'instruction des mineurs, <i>voire, par le JLD*</i> Juridiction de jugement, à titre accessoire à une autre mesure ou à une peine		Placement du mineur sous la surveillance et le contrôle d'un éducateur ou d'un service éducatif public de la PJJ. - <u>avant jugement</u> : liberté surveillée préjudicielle, ou provisoire ; - ou <u>après le jugement</u> , en accompagnement d'une autre mesure : liberté surveillée définitive.	<i>. Art. 8 Ord. 1945 . Art 25 Ord 1945</i>	La loi du 9 septembre 2002 fait de la liberté surveillée une condition particulière du sursis avec mise à l'épreuve (SME). Le non-respect de la liberté surveillée peut conduire à la mise en détention.
Mise sous protection judiciaire	Juridiction de jugement		Cadre juridique qui ouvre l'exercice de mesures éducatives pénales sous la forme d'un placement ou d'une protection en milieu ouvert.	<i>Art. 16 bis Ord. 1945</i>	Elles peuvent se poursuivre au-delà de la majorité.
PLACEMENT	¹ . Juge des enfants ou le juge d'instruction des mineurs pendant l'instruction <i>voire, par le JLD</i> . Juridiction de jugement		Mesure qui retire temporairement un mineur de son milieu habituel de vie, quand celui-ci ne garantit pas sa sécurité ou les conditions de son éducation, ou lorsque le déroulement de la procédure pénale l'exige. Le juge décide du type de placement. Le placement consiste en une prise en charge éducative quotidienne et continue dans un environnement collectif ou individualisé avec un accompagnement éducatif personnalisé.	<i>. Art. 8, 10, 15, 16, 20-10, 27, 28 Ord. 1945</i>	Peut être prononcée au cours de l'instruction, ou à l'issue du jugement. Le JLD peut la prononcer à titre provisoire s'il refuse de placer le mineur en détention au cours de l'instruction.
Auprès d'une personne physique		Tout mineur	Il peut s'agir des parents, du tuteur, de la personne qui avait la garde de l'enfant ou d'une personne digne de confiance.	<i>Art. 8 et 15 Ord. 1945</i>	
Hébergement traditionnel		Tout mineur	Placement en hébergement collectif dans un foyer ou individualisé pour offrir aux mineurs un cadre de vie sécurisant, et développer des activités propres à conforter le travail éducatif.		Dans le secteur public ou le secteur associatif dans des structures variées : FAE (Foyers d'Action Educative), studios, Foyers Educatifs, Centres de placement familial, Centres d'hébergement diversifié et individualisé, Lieux de vie

¹ Les différentes formes de placement évoquées ici sont les principaux types de placement utilisés pour les mineurs placés au titre de l'ordonnance de 1945.

Nom	Autorité prononçant la mesure	Age	Caractéristiques	Textes	Observations
MESURES EDUCATIVES (suite)					
Hébergement collectif renforcé		Mineurs de 13 à 18 ans	<p>En <u>Centre de Placement Immédiat (CPI)</u>, le service entreprend une enquête pluridisciplinaire, avant proposer une mesure au magistrat. Le mineur est accompagné, à l'occasion de tous ses déplacements, par un éducateur.</p> <p>En <u>Centre Educatif Renforcé (CER)</u>, un petit groupe de mineurs est encadré de façon intensive pour un projet fondé sur la rupture avec le milieu habituel (séjour en montagne, en forêt ou à l'étranger).</p> <p>En <u>Centre Educatif Fermé (CEF)</u>, les mineurs font l'objet des mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité. La violation des obligations auxquelles le mineur est astreint en vertu des mesures qui ont entraîné son placement dans le centre peut entraîner, selon le cas, le placement en détention provisoire ou l'emprisonnement du mineur.</p>	. Art 33 ord. 1945	<p>Trois mois renouvelables une fois. Exceptionnellement, des mineurs de 10 à 13 ans</p> <p>Six mois maximum.</p> <p>Mineurs qui font l'objet d'un contrôle judiciaire (durée maximale de 6 mois, renouvelable une fois) ou d'un SME (au plus trois ans).</p>
Remise à parents	Juridiction de jugement	Tout mineur	Mesure qui a vocation à rappeler qu'ils sont les premiers responsables des agissements de leur enfant et qu'il leur appartient d'exercer leur surveillance plus efficacement.	. Art. 8 Ord. 1945	Peut être assortie d'une mesure de liberté surveillée.
Réparation	- Juge des enfants ou le juge d'instruction durant l'instruction - Juridiction de jugement		Avant le jugement, suppose l'accord préalable du mineur et de ses parents pour pouvoir être mise en œuvre.	Art. 12-1 Ord. 1945	Seule mesure éducative non inscrite sur le bulletin n° 1 du casier judiciaire du mineur et à ne pas être limitée par la survenance de la majorité.
SANCTIONS EDUCATIVES					
Confiscation d'un objet	Tribunal pour enfants.	Mineurs de 10-18 ans	L'objet concerné doit être le fruit d'un délit ou avoir concouru à sa réalisation (ex. : couteau).	Art 15-1 Ord. 1945	
Interdiction - de paraître			Lieu dans lequel l'infraction a été commise, exception faite de son lieu d'habitation et de son établissement d'enseignement scolaire.		
- de rencontrer une personne			La personne concernée peut être la victime ou un complice.		
Mesure d'aide ou de réparation			Elle diffère de la mesure d'aide ou de réparation prononcée en tant que "mesure éducative" (ordonnance 1945) sur 4 points : <ul style="list-style-type: none"> . elle ne peut être prononcée en audience de cabinet . elle suppose que le mineur soit âgé de plus de 10 ans au moment des faits . elle doit être spécialement motivée . un placement peut être ordonné en cas de non-respect 	Art 15-1 Ord. 1945 Art. 12-1 Ord. 1945	
Stage de formation civique			Vise à une prise de conscience par le mineur de sa "responsabilité pénale et civile, ainsi que des devoirs qu'implique la vie en société".	Art 15-1 Ord. 1945	
PEINES					
Amende	Tribunal pour enfants, cour d'assises des mineurs	13-18 ans	7500 € maximum	Art 20-3 Ord. 1945	N'est infligée qu'au mineur et non aux parents. L'amende avec sursis peut être infligée.

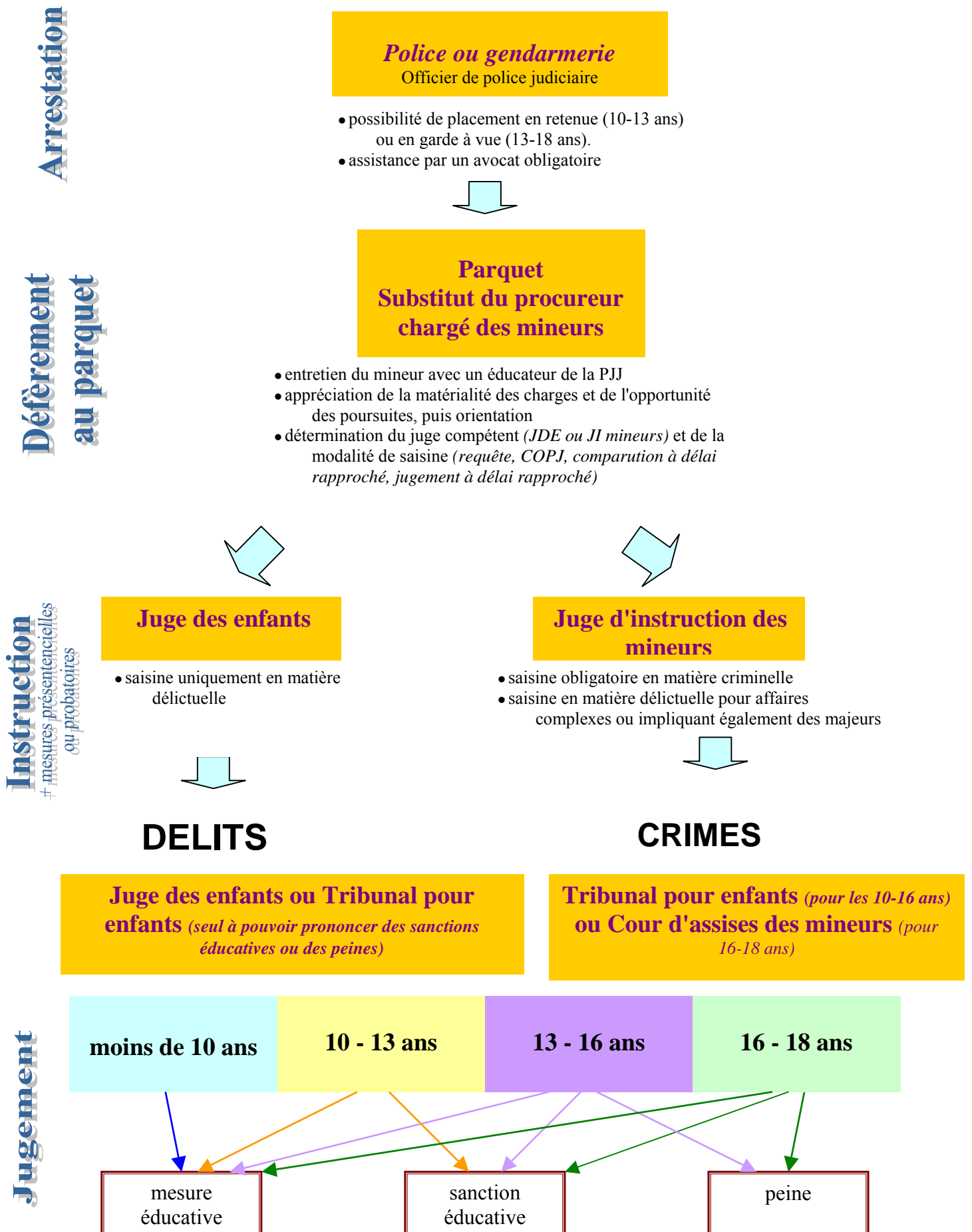
Nom	Autorité prononçant la mesure	Age	Caractéristiques	Textes	Observations
Stage de citoyenneté	Tribunal pour enfants, cour d'assises des mineurs	13-18 ans	Rappel au mineur des valeurs de tolérance et de respect de la vie humaine sur lesquelles est fondée la société.	Art 20-4-1 Ord. 1945	Applicable quand le délit est puni d'une peine d'emprisonnement.
Travail d'intérêt général		16-18 ans (le jour de l'audience)	Avec son accord, le mineur doit accomplir un travail de 20 à 240 heures pendant 18 mois maximum au profit d'une personne morale de droit public ou d'une association habilitée.	Art 20-5 Ord. 1945	En cas de non exécution : . TIG prononcé à titre principal => le procureur peut engager des poursuites . TIG prononcé dans le cadre d'un emprisonnement avec sursis => le JDE peut décider de révoquer le sursis.
Suivi socio-judiciaire		13-18 ans	Obligation de se soumettre à des mesures d'assistance et de surveillance destinées à prévenir la récidive. Modalité d'exécution de la peine d'emprisonnement.	. Art. 20-8 Ord. 1945	En cas de non observation, une peine d'emprisonnement est encourue. Peut être prononcée dès le stade du jugement si la peine est inférieure ou égale à un an d'emprisonnement.
Placement sous surveillance électronique (bracelet)	Tribunal pour enfants, cour d'assises des mineurs	Mineur de 13 à 18 ans	Possibilité ouverte si les perspectives d'évolution de la personnalité du mineur le justifient et si la conduite du mineur au cours du délai d'épreuve est positive.	Art. 20-7 Ord. 1945	
Ajournement et dispense de peine			Incarcération	Art. 20-2 Ord. 1945	
Emprisonnement ferme			La détention en prison est suspendue.	Art. 132-29 à 39 Code Pénal	
Emprisonnement assorti d'un sursis simple			La peine d'emprisonnement n'est pas effectuée, mais le mineur est soumis pendant la durée de la mise à l'épreuve (allant de 18 mois à 3 ans) à des obligations particulières.		Les obligations sont fixées par le JAP. Si elles sont respectées, la peine est "non avenue". Dans le cas contraire, la mise à l'épreuve peut être prolongée, ou la peine d'emprisonnement effectuée.
Emprisonnement assorti d'un SME					
MESURES COERCITIVES AU COURS DE L'INSTRUCTION					
Contrôle judiciaire	Juge des enfants, juge d'instruction, juge des libertés et de la détention	Mineur de 13 à 18 ans	Limitation de la capacité d'aller et venir ou interdiction d'exercer librement certains actes.	Art. 8-4 et 10-2 Ord. 1945	Les mineurs concernés doivent encourir une peine d'emprisonnement correctionnel au moins (plus de 16 ans), supérieure ou égale à 5 ans et si le mineur a déjà fait l'objet de mesures éducatives, sanctions éducatives ou peines.
Détention provisoire			Deux cas possible : si le juge estime les faits suffisamment graves ou si le mineur placé sous contrôle judiciaire ne respecte pas ses obligations	Art. 11, 11-1, 11-2 Ord. 1945	La PJJ est obligée de chercher une alternative à la détention. Elle est limitée dans le temps selon les peines encourues et l'âge du mineur.
MESURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES					
Avertissement	Parquet	Tout mineur	Délivré par un service de police ou de gendarmerie, il est formalisé par écrit notifié au jeune puis transmis au parquet.	Art. 41-1 CPP	
Rappel à la loi			Il doit permettre au mineur de comprendre les implications pénales et civiles de l'infraction pour lui-même et ses parents, ainsi que de mesurer l'impact des faits sur la victime et ses proches.		
Orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle/ Injonction thérapeutique			Le mineur doit prendre contact avec un type de structure désigné, ce qu'il doit prouver. L'injonction thérapeutique oblige le mineur à entamer une démarche de soin.	Art. 41-2 du CPP	La mise en œuvre de ces mesures est recommandée quand la nature de l'infraction traduit une conduite addictive du mineur.
Médiation			Sous l'égide d'un tiers, mise en relation de l'auteur et de la victime pour trouver un accord sur les modalités de la réparation.	Art. 41-5 CPP	
Réparation			Deux possibilités : mesure de réparation du dommage résultant des faits et réparation sous les mêmes modalités que pour la réparation prononcée par une juridiction de jugement.	Art. 41-1 CPP et Art. 12-1 Ord 1945	La mesure de réparation du dommage résultant des faits engage le mineur et ses parents à dédommager dans les meilleurs délais le préjudice cause par l'infraction.

3. ANNEXE n° 3 : CONTENU DES PRINCIPALES LOIS MODIFIANT L'ORDONNANCE DU 2 FEVRIER 1945

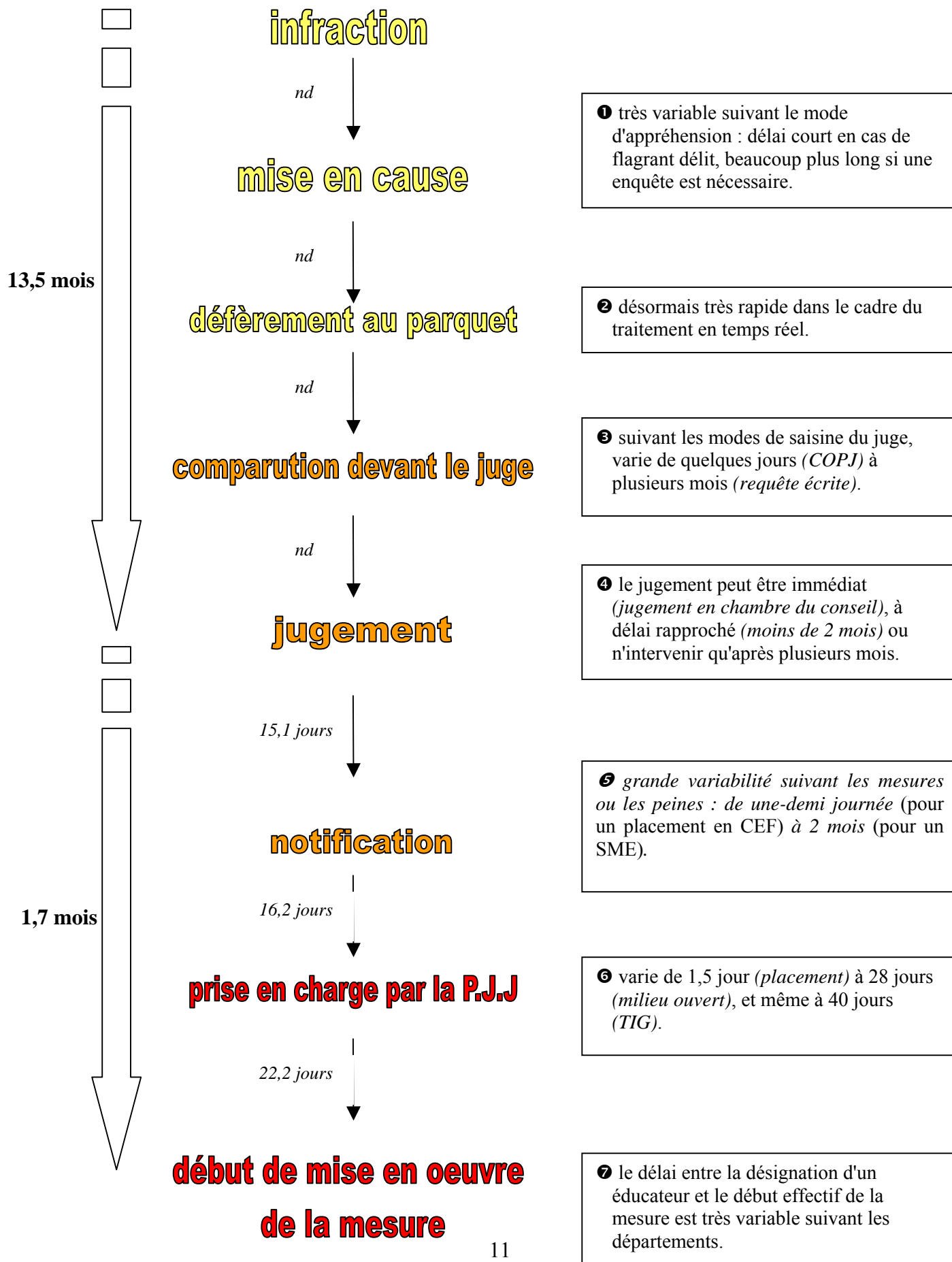
L'ordonnance du 2 février 1945 a subi de très nombreuses modifications depuis sa promulgation, qui se sont accélérées depuis les années quatre-vingt dix.

LOI	PRINCIPALES DISPOSITIONS
Loi n° 51-687 du 24 mai 1951	Institution de la cour d'assises des mineurs ; création de la possibilité d'adjoindre une mesure de liberté surveillée à une peine.
Loi n° 70-643 du 17 juillet 1970	Limitation à dix jours de la détention provisoire des mineurs de seize ans en matière correctionnelle.
Loi n° 83-466 du 10 juin 1983	Création de la possibilité de prononcer une peine de travail d'intérêt général à l'encontre des mineurs de plus de seize ans.
Loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985	Obligation imposée aux services éducatifs de formuler des propositions alternatives à l'incarcération chaque fois qu'un placement en détention est envisagé pour un mineur.
Loi n° 87-1062 du 30 décembre 1987	Interdiction du placement en détention provisoire des mineurs de seize ans en matière correctionnelle.
Loi n° 89-461 du 6 juillet 1989	Limitation de la durée de la détention provisoire pour les mineurs ; suppression de la possibilité de placer en maison d'arrêt les mineurs en cas d'incident lors de la liberté surveillée.
Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993	Création de la réparation applicable aux mineurs ; obligation du ministère d'un avocat auprès de tout mineur poursuivi ; interdiction de la garde à vue pour les moins de treize ans.
Loi n° 94-89 du 1^{er} février 1994	Création de la retenue judiciaire pour les mineurs de dix à treize ans.
Loi n° 95-125 du 8 février 1995	Création de la procédure de convocation par officier de police judiciaire aux fins de mise en examen.
Loi n° 96-585 du 1^{er} juillet 1996	Création de la procédure de convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement en chambre du conseil et de la procédure de comparution à délai rapproché ; création de la possibilité pour le tribunal pour enfants de prononcer un ajournement de peine.
Loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997	Création de la possibilité de placer les mineurs sous surveillance électronique.
Loi n° 98-468 du 17 juin 1998	Redéfinition de la liste des peines complémentaires interdites pour les mineurs.
Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000	Compétence donnée au juge des libertés et de la détention pour placer les mineurs en détention provisoire.
Loi n° 2000- 1354 du 30 décembre 2000	Possibilité donnée au juge des libertés et de la détention de prononcer une mesure éducative lorsqu'il refuse le placement en détention provisoire.
Loi d'orientation et de programmation pour la justice n° 2002-1138 du 9 septembre 2002	<i>Droit pénal de fond</i> : création des centres éducatifs fermés ; inscription du principe de responsabilité pénale des mineurs doués de discernement dans le code pénal ; création des sanctions éducatives ; compétence du juge de proximité à l'égard des mineurs. <i>Procédure</i> : relèvement de la durée maximum de la retenue ; rétablissement de la détention provisoire pour les mineurs de 13 à 16 ans en matière correctionnelle en cas de manquement aux obligations du contrôle judiciaire ; création du jugement à délai rapproché devant le tribunal pour enfant ; obligation de juger en audience de tribunal le prévenu âgé de 16 ans et plus (si la peine \geq 7 ans).
Loi n° 2002-204 du 9 mars 2004	Extension de la possibilité d'assortir une peine avec sursis d'une mesure éducative, à la peine avec sursis assorti d'un travail d'intérêt général ; extension de la possibilité de prononcer un ajournement de peine avec mise à l'épreuve aux mineurs de 13 à 18 ans ; les peines ne sont plus effacées du casier judiciaire à la majorité du condamné et les autres mesures ne le sont que sous conditions ; possibilité de placement en CEF dans le cadre d'une libération conditionnelle ; compétence complète du juge des enfants en matière d'application des peines.

4. ANNEXE n ° 4 : SCHEMA DU PARCOURS DU MINEUR DELINQUANT



5. ANNEXE n° 5 : DECOMPOSITION DU DELAI DE LA REPONSE JUDICIAIRE



6. ANNEXE n° 6 : ELEMENTS DE COMPARAISON DES SYSTEMES PENaux DE JUSTICE DES MINEURS EN EUROPE

Les systèmes pénaux applicables aux mineurs en Europe occidentale s'inspirent de l'un ou l'autre des modèles suivants¹ :

- **Le modèle de *Justice* inspire en particulier l'Allemagne et les pays anglo-saxons.** Il constitue une adaptation de la justice des adultes, le mineur étant considéré comme un être responsable et rationnel. La réaction de la société, à travers l'intervention d'un juge, vise la sanction de l'infraction commise plus que l'éducation de l'auteur. La justice y a une vocation *rétributive*.

- **Le modèle de *Protection* est appliqué dans les pays scandinaves ainsi qu'en Belgique et en Espagne.** La délinquance y est conçue comme le symptôme d'une situation familiale ou sociale défavorable. Ce modèle présume l'irresponsabilité des mineurs et donne la priorité à l'éducatif. La justice y a une portée symbolique, une vocation *résolutive*.

- **Le modèle de *Réparation* a inspiré l'évolution des législations européennes ces quinze dernières années.** Il vise à combiner les avantages des deux premiers modèles et à mieux prendre en compte la société et la victime. Il se traduit par des procédures extrajudiciaires de conciliation et de médiation ainsi que le développement de diverses formes de réparation.

La réponse de la société à la délinquance juvénile présente des différences notables selon les pays.

6.1 Minorité pénale et responsabilité

La plupart des pays européens ont introduit un seuil de minorité pénale (seuil inférieur de responsabilité pénale) conformément à l'article 40-3² de la CIDE. La Belgique et la France utilisent quant à elles la notion de discernement. Ces seuils correspondent à un âge de sortie de l'enfance (aux alentours de 7 ans dans les pays de modèle répressif) ou à l'entrée dans l'adolescence (13 ou 14 ans).

Dans la plupart des pays, même si la majorité pénale est fixée à 18 ans, il existe une possibilité pour les jeunes de 18 à 21 ans d'être jugés comme des mineurs.

6.2 Les spécificités des procédures

La spécialisation des institutions est un principe partout reconnu et pratiqué. Toutefois, il ne s'agit pas toujours de juridictions mais, parfois, de simples commissions administratives (Norvège et Suède notamment). De plus, ce principe peut être appliqué seulement en partie. En Allemagne, existent des tribunaux pour enfants depuis 1923 qui ont compétence pour les mineurs de 14 à 18 ans et pour les jeunes adultes. Mais il s'agit d'unités spécialisées des tribunaux d'instance ou des tribunaux régionaux. En Angleterre, les *Youth Court* ont compétence pour les mineurs de moins de 17 ans mais, pour des affaires graves, ce sont les juridictions de droit commun qui interviennent.

¹ - Cette classification est extraite notamment des travaux de F. BAILLEAU, *Les jeunes face à la justice pénale. Analyse critique de l'application de l'ordonnance de 1945*, Paris, 1996.

² Les arrêts Cour EDH 1999 T. et V c/ Royaume-Uni contrebalancent cet impératif, l'âge de minorité pénale de l'Angleterre ayant été jugé compatible avec la Convention EDH.

Dans tous les pays de l'Union Européenne, il est en outre prévu, pour les mineurs, des restrictions à la garde à vue et à la détention provisoire.

6.3 Le contenu de la réponse judiciaire

En la matière, quasiment tous les Etats se situent dans une perspective mixte où coexistent sanctions pénales et mesures de protection. Le contenu des mesures de protection ressemble généralement aux mesures pratiquées en France. En Allemagne, on privilégie les mesures éducatives et de redressement (admonestation, travaux d'intérêt général). L'Angleterre a surtout recours à des traitements intermédiaires en milieu ouvert, plus ou moins intensifs. L'Italie pratique les sanctions dites substitutives (probation, assignation au domicile ou placement).

De nombreux pays européens ont développé des formules de placement en centres plus ou moins fermés avec une prise en charge éducative intense. La Belgique a diversifié son offre avec les *institutions publiques de protection de la jeunesse* (IPPJ- comme Braïne le Château), les *institutions médico-psychologiques* (IMP) ou le centre fédéral De Grubbe d'Everberg (qui vise à résoudre les incarcérations qui étaient faites par défaut de place en centre). L'Espagne a développé des centres fermés gérés par les communautés autonomes.

Le recours à l'incarcération des mineurs n'est pas prévu dans tous les pays. Quand elle est possible, la détention a lieu dans des structures spécifiques. Peu de pays interdisent l'incarcération des mineurs : la Belgique, la Suède et l'Espagne sont seules dans ce cas. Ceux qui la pratiquent la réservent généralement aux mineurs les plus âgés (quasiment tous à partir de 14 ans). Dans la totalité de ces derniers, l'enfermement a lieu dans des structures spécifiques, complètement séparées des majeurs. De plus, des formules d'ouverture progressives sont développées, comme aux Pays-Bas, en Allemagne ou en Angleterre avec les *Just Communities* ou les *Secure Training Center* par exemple.

6.4 L'essor des solutions extrajudiciaires

Dès avant l'engagement d'une procédure, certains pays privilégient des réponses extrajudiciaires, dans une perspective réparatrice. En Allemagne, le parquet peut transmettre au service public de la protection judiciaire des dossiers aux fins de médiation. Le juge peut même imposer une telle médiation. En Belgique le classement ou une mise en garde peuvent être prononcés par la police. Aux Pays-Bas, en contrepartie de l'abandon des poursuites judiciaires, la police peut donner aux primo-délinquant une mesure de réparation à effectuer.

La participation de la société à la décision est développée, en particulier dans les pays anglo-saxons. Au Royaume-Uni, des commissions pour jeunes délinquants (*Youth Offender Panels*) permettent à la « communauté » du lieu de vie du jeune d'intervenir dans la réparation de l'infraction. Ils servent également de forum aux jeunes, aux parents et aux membres de la société pour discuter la nature et les conséquences du comportement délinquant. En Ecosse, sur le même modèle, il existe des *Children's Hearings*.

7. ANNEXE N°7: ANNEXE FINANCIERE

Les dépenses nouvelles induites par les propositions du rapport sont évaluées à **541,34 M € sur 3 ans**. Les économies budgétaires possibles et les nouvelles recettes potentielles sont estimées à **522,157 M €** sur la même période, soit un besoin de financement de **19,183 M €** initialement estimé pour 2007 à **8,764 M €**

7.1 Coût des mesures proposées

Le remboursement par l'Etat de la dette de **87 M €** contractée vis-à-vis du SAH est prioritaire et doit être compris dans le chiffrage global, sur la base de **29 M € par an**, même si elle est la conséquence de régulations budgétaires successives.

Proposition n° 3 : distribuer aux mineurs retenus ou mis en garde à vue un « Guide du mineur face à la justice pénale »

Le coût de cette mesure s'élèverait à environ **100 000 € par an**, à raison de 0,50 € par guide.

Proposition n° 8 : créer des unités de police spécialisées dans la répression de la délinquance juvénile au sein des grandes agglomérations urbaines.

Une soixantaine d'équipes spécialisées (une par circonscription de sécurité publique concernée), chacune comprenant 12 agents (par équipes de 4 agents) représente un redéploiement de 720 agents, soit un peu plus de **41 M €** par an (pour un coût par agent de 34 306 €¹). Malgré l'importance de ces chiffres, il faut rappeler que la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure a prévu une augmentation des effectifs au titre de la sécurité de proximité de 2 000 emplois dans la police nationale de 2003 à 2007.

Proposition n° 11 : rendre prioritaire la formation d'adaptation pour les magistrats qui traitent des affaires propres à la justice pénale des mineurs.

Le budget annuel de la formation continue², d'environ 475 000 € concerne environ 4 200 magistrats. L'utilisation du droit à la formation de cinq jours par an permettrait de prendre en charge cette dépense à coût constant. Le coût unitaire par magistrat d'une session de formation est estimé entre 115 et 150 € (hors frais de déplacement). Pour une soixantaine de magistrats (du siège et du parquet) qui prennent chaque année un poste dans un tribunal pour enfants, le coût total serait de 6900 à **9 000 €**

Proposition n° 12 : rétablir la formation à destination des délégués du procureur.

En l'absence d'informations sur le nombre de délégués concernés et le coût unitaire de cette formation, l'évaluation ne reposerait pas sur une base crédible et n'est donc pas chiffrée.

Proposition n° 13 : revaloriser de 20 % l'unité de valeur relative à l'aide juridictionnelle.

Le montant de l'aide juridictionnelle versée aux avocats est calculé par application d'un coefficient de base variable en fonction de la nature de l'acte à une unité de valeur dont le montant est fixé chaque année en loi de finances³. Pour revaloriser le montant de la rémunération des avocats, il suffit de réévaluer à due concurrence l'unité de valeur en loi de finances. Le

¹ -Projet annuel de performances du programme « Police », projet de loi de finances pour 2006

² -Contrat d'objectifs et de moyens de l'ENM 2005-2009

³ -Article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 et article 27 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991

montant perçu à ce titre par les avocats en 2003 s'élevait à 181 M €¹. Une revalorisation de l'aide de 20 % coûterait **36 M € par an**.

Proposition n° 16 : introduire des policiers de sécurité et de cohésion urbaine dans un nombre limité de quartiers ayant fait l'objet d'un recensement au niveau national.

En limitant le nombre de circonscriptions de sécurité publique concernées à 100, notamment celles incluant une zone franche urbaine, cela impose le redéploiement d'une vingtaine d'agents par CSP concernée soit environ 2 000 agents, pour un coût budgétaire total de **68,61 M € par an**.

Proposition n° 24 : abaisser la cible actuelle du nombre de mesures suivies en milieu ouvert de 25 à 22,5 - recruter pour ce faire environ 200 éducateurs sur trois ans.

En gardant la souplesse actuelle du « 10% territorial », cela revient à réduire l'objectif réel de 22,5 à 20 dossiers par éducateur. Le recrutement d'éducateurs devrait s'établir aux environs de 150 ETP. Le nombre des ETP éducateurs en CAE s'élève à 1 667.

Mécaniquement, le passage d'un objectif réel de 22,5 à 20 dossiers conduit à recruter 208 ETP. A ce chiffre il faut alors retrancher la part imputable aux investigations. Avec un coût unitaire de 28 500 €² par an, le recrutement aurait un coût global de **10,83 M € sur 3 ans**. Il serait réparti sur les années 2007 (60 postes, soit **1,71 M €**), 2008 (120 postes, soit **3,42 M €**) et 2009 (200 postes, soit **5,7 M €**). Le calcul est effectué en année pleine et le coût serait nécessairement plus faible en réalité.

Proposition n° 31 : créer 109 postes de greffiers dans les tribunaux pour enfants sur 3 ans.

Pour un coût moyen unitaire annuel de 29 277 €³, le recrutement de 109 greffiers aurait un coût global de **6,353 M € sur 3 ans**. Il serait réparti sur les années 2007 (36 postes, soit **1,054 M €**), 2008 (72 postes, soit **2,108 M €**) et 2009 (109 postes, soit **3,191 M €**). Le calcul est effectué en année pleine.

7.2 Evaluation des gages budgétaires

Réduction du volume des protections jeunes majeurs

Le projet annuel de performance de la protection judiciaire de la jeunesse annexé au projet de loi de finances pour 2006 indiquait que cette direction entendait économiser 36 M € par rapport aux dépenses exécutées en 2004 en recentrant ses interventions sur les seuls majeurs déjà connus de ses services. La direction financière de la PJJ ne pense pas parvenir à atteindre cet objectif et chiffre l'économie envisageable à **15 M € par an**.

Réduction du nombre de places pour les mineurs en détention

En tenant compte d'une marge d'une centaine de places, l'excédent sera donc d'au moins 100 places en 2007 et de 200 places en 2008 (1 050 places disponibles pour un nombre habituel de 750 mineurs détenus).

Il n'existe aujourd'hui aucun chiffre disponible sur le prix de journée en EPM ou en QM. Il est simplement estimé à 50 % du prix de journée en CEF par les responsables du programme. Pour un prix de journée de 365 €, ces places excédentaires représentent une économie potentielle de plus de 13,32 M € en 2007 et de 26,65 M € en 2008. Compte tenu des coûts fixes de

¹ -Observatoire du conseil national des barreaux.

² - Projet annuel de performances du programme « PJJ », projet de loi de finances pour 2006

³ -Projet annuel de performances du programme « Justice judiciaire », projet de loi de finances pour 2006

fonctionnement et de l'encadrement incompressible des mineurs, l'économie réelle serait plus proche de **8 M €** en 2007 et de **16 M €** en 2008 comme en 2009.

Proposition n° 32 : créer une taxe sur les honoraires facturés par les avocats pour financer la mesure précédente.

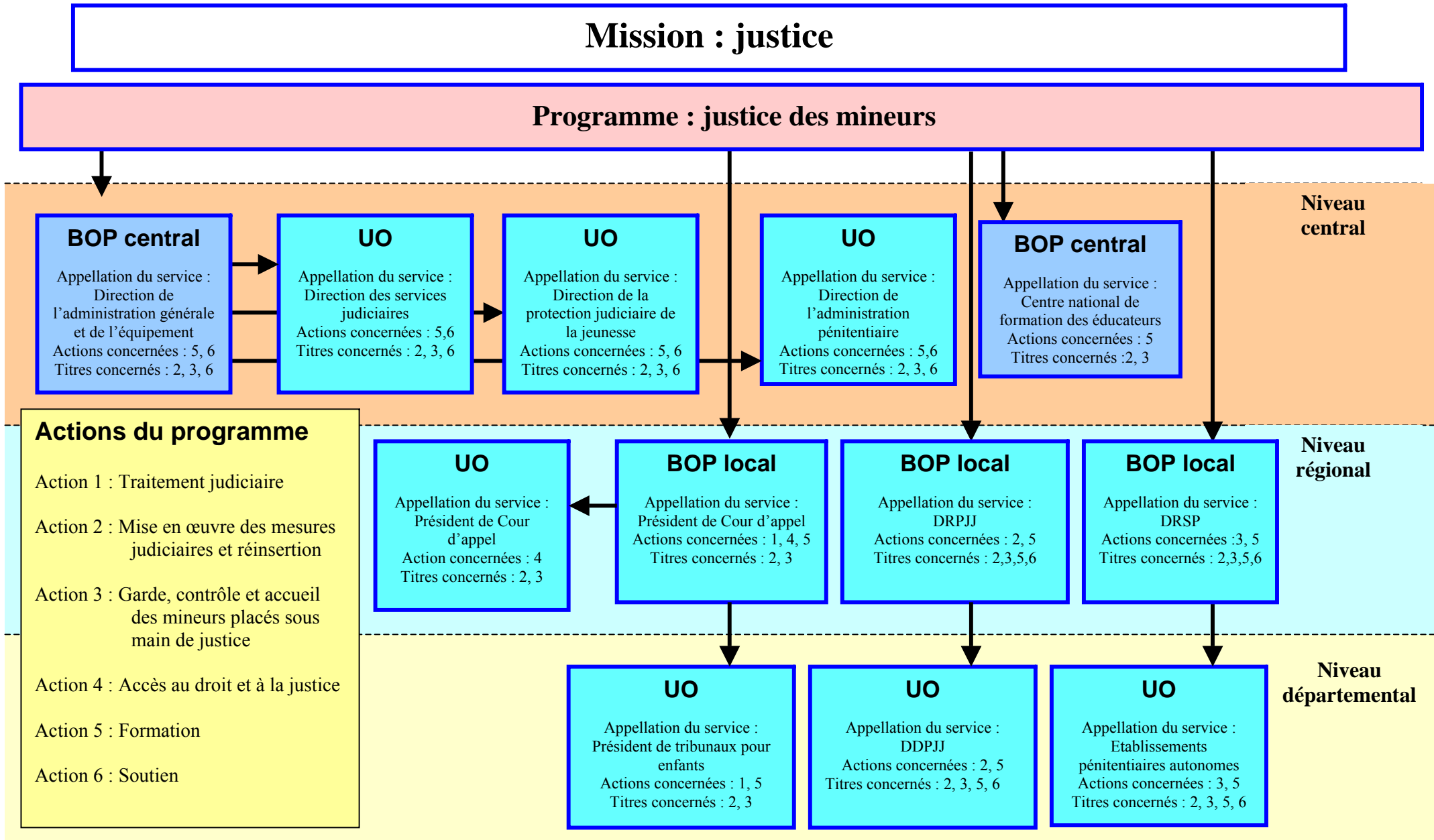
La revalorisation proposée serait financée par la création d'une taxe sur les honoraires d'avocat. Les recettes nettes globales des avocats de France atteignait 3 105 M € en 2003¹. L'assiette potentielle de la taxe s'élevait donc en 2003 à 2 924 M €. Ainsi, un point de taxe permet de financer une réévaluation de 16,15% de l'unité de valeur. Une recette prévisionnelle de **36 M € par an** serait obtenue par l'application d'un taux de 1,24 %. Afin de ne pas modifier les circuits financiers existants, le produit de la taxe serait affecté au budget général de l'Etat et non aux Caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats.

7.3 Tableau de synthèse

PROPOSITION	Coût de la mesure pour 2007 (en M €)	Coût total de la mesure 2007 à 2009 (en M €)	Moyen de financement	Montant du gage pour 2007 (en M €)	Montant du gage 2007 à 2009 (en M €)	Solde à financer 2007 à 2009 (en M €)
Renforcement du milieu ouvert (200 ETPT d'éducateurs)	1,71	10,83	Recentrage de la protection des jeunes majeurs	15	45	- 34,17
Recrutement de 109 greffiers	1,054	6,353	Rationalisation du nombre de places de détention pour mineurs	8	40	- 33,647
Revalorisation de 20 % de l'aide juridictionnelle des avocats	36	108	Taxation de 1,24 % des honoraires d'avocats	36	108	-
Apurement de la dette vis-à-vis du SAH	29	87	Dotations budgétaires exceptionnelles	-	-	87
Distribution du guide du mineur face à la justice pénale	0,1	0,3	Crédits de fonctionnement de la PJJ (à moyens constants)	0,1	0,3	-
Création d'unités de police spécialisées dans la répression de la délinquance juvénile (720 EPTP)	41	123	Redéploiement d'effectifs de la police nationale consacrés à la sécurité publique	41	123	-
Formation des magistrats non spécialisés au traitement des dossiers pénaux des mineurs	0,009	0,027	Prise en charge sur le budget annuel de formation continue des magistrats	0,009	0,027	-
Réintroduction des agents de sécurité de proximité (2000 EPTP dans 100 CSP)	68,61	205,83	Redéploiement d'effectifs de la police nationale consacrés à la sécurité publique	68,61	205,83	-
Total	177,483	541,34	Total	168,719	522,157	19,183

¹ - Chiffre ANAFA (Association nationale d'assistance administrative et fiscale des avocats).

8. ANNEXE n° 8 : CARTOGRAPHIE DES BOP ET DES UO DU PROGRAMME « JUSTICE DES MINEURS »



GLOSSAIRE¹

Activités de jour : activités sportives, culturelles, scolaires ou professionnelles adaptées selon les besoins des mineurs, et mises en oeuvre par la PJJ.

Assesseurs des tribunaux pour enfants : juges non professionnels participant au jugement des mineurs délinquants poursuivis devant le tribunal pour enfants. Ils siègent auprès du juge des enfants qui préside cette formation et sont nommés en fonction de « *l'intérêt qu'ils portent aux questions de l'enfance et par leurs compétences* ».

Assistance éducative : aide aux parents et protection renforcée de l'enfant que la loi confie au juge des enfants en matière civile au bénéfice des mineurs dont la santé, la sécurité ou la moralité sont en danger ou dont les conditions d'éducation sont gravement compromises (article 375 et suivants du Code civil).

Assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) : intervention d'une personne ou d'un service désigné par le juge, statuant en assistance éducative, dans le milieu familial pour « *apporter aide et conseil à la famille afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre* ».

Auxiliaires de justice : qualification générique appliquée aux membres des professions qui concourent à l'administration de la justice. Sont ainsi qualifiés les personnes qui assistent les magistrats (greffiers), ou qui soutiennent les parties (avocats).

Brigade des mineurs : unité spécialisée de la police nationale chargée des affaires impliquant des mineurs victimes.

Brigade de prévention de la délinquance juvénile (B.P.D.J) : unité spécialisée de la gendarmerie nationale chargée de mener des actions de prévention auprès des jeunes.

Budget opérationnel de programme (BOP) : segmentation d'un programme budgétaire, déclinant, sur un périmètre ou un territoire et sous l'autorité d'un responsable, les actions, les objectifs et les indicateurs du programme auquel il se rattache.

Chambre spéciale des mineurs : formation de la cour d'appel compétente pour juger en appel les affaires pénales et les dossiers d'assistance éducative.

Comparution à délai rapproché : procédure de jugement plus rapide (de un à trois mois) destinée au mineurs de 13 à 16 ans déjà connus du juge des enfants. Trois conditions sont nécessaires : l'affaire doit concerner un délit, les investigations sur la personnalité du mineur doivent avoir été accomplies et être suffisantes, les faits reprochés doivent être clairement établis.

Commis d'office (avocat) : un avocat est "commis d'office", dans le cadre l'aide juridictionnelle, lorsqu'il est désigné par le Bâtonnier de l'ordre des avocats (le représentant des avocats) pour défendre un mineur.

Composition pénale : mesure alternative aux poursuites. Pour certaines infractions, le ministère public peut proposer à l'auteur d'exécuter une ou plusieurs obligations (ex. versement d'une amende dite "de composition", remise du permis de conduire, réparation des dommages).

¹ Sources : site internet du ministère de la Justice (www.justice.gouv.fr); site du Défenseur des enfants (www.defenseurdesenfants.fr) ; Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, 2005

L'exécution des obligations peut éviter les poursuites pénales mais elle figure au bulletin n°1 du casier judiciaire.

Conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD) : structures placées sous la direction du préfet, faisant participer le président du conseil général et le procureur de la République. Ses missions sont d'établir un rapport annuel sur l'état de la délinquance et de proposer des mesures adaptées aux réalités locales et d'encourager les initiatives de prévention.

Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) : structure de concertation de niveau communal ou intercommunal, présidée par le maire, regroupant le préfet et le procureur de la République et favorisant l'échange d'information et orientant les acteurs de la prévention sur les priorités de la lutte contre l'insécurité. Le conseil local participe à l'élaboration, à la mise en œuvre, à l'évaluation et au suivi du **contrat local de sécurité**.

Contrats locaux de sécurité : contrat conclu entre l'Etat et des organismes engagés dans la prévention et la lutte contre la délinquance. Il rappelle le diagnostic sur lequel reposent la stratégie du conseil local et ses objectifs et comporte une description précise et concrète des actions qui ont été concertées et prévues contre l'insécurité et pour aider les victimes.

Contrats urbains et de cohésion sociale : contrats pluriannuels (2007-2012) lancés en 2006 par le comité interministériel de la ville et regroupant les anciennes formules contractuelles de la politique de la ville.

Contravention : infraction pénale la moins grave punie d'une amende de 38 à 1 500 euros jusqu'à 3000 euros en cas de récidive, et de certaines peines complémentaires (ex : suspension du permis de conduire). Les contraventions sont réparties en 5 classes, selon leur gravité et les peines qui leur sont applicables.

Convocation par officier de police judiciaire / COPJ aux fins de mise en examen / COPJ aux fins de jugement : ces procédures accélérées, décidées à l'initiative des parquets et destinées à permettre **une mise en examen** des mineurs ayant commis plusieurs faits ou des faits plus graves justifiant d'un passage devant le tribunal pour enfants ou **un jugement** rapide (délits simples) pour des mineurs peu engagés dans un processus de délinquance.

Crime : infraction la plus grave passible de la cour d'assise et de peines pouvant aller jusqu'à la perpétuité.

Défense sociale nouvelle : courant de la pensée sociale et juridique influent en France après la Deuxième Guerre Mondiale, promouvant la personnalisation des peines par un pouvoir accru conféré aux juges et le développement des peines alternatives à l'incarcération.

Délégué à la liberté surveillée : fonction définie à l'article 25 de l'ordonnance de 1945. Les délégués à la liberté surveillée, permanents ou bénévoles, sont chargés par le juge des enfants d'exercer la surveillance des mineurs placés sous le régime de la liberté surveillée. Cette fonction est tombée en désuétude.

Délégué du procureur : personne habilitée et mandatée par le procureur de la République pour mettre en œuvre sous son contrôle l'une des mesures alternatives aux poursuites prévues par la loi.

Délit : au sens large, fait dommageable illicite, intentionnel ou non, qui engage la responsabilité délictuelle de son auteur. Au sens strict, incrimination pénale définie par la loi moins grave que le crime et plus grave que la contravention.

Détention provisoire : incarcération dans une maison d'arrêt d'une personne mise en examen pour crime ou délit, avant son jugement.

Discernement : défini par la Cour de Cassation (arrêt *Laboube* du 13 décembre 1956) comme le fait pour le prévenu d'avoir « compris et voulu » son acte. Il conditionne la reconnaissance de la responsabilité pénale.

Enquête d'initiative : enquête préliminaire menée par des officiers de police judiciaire tendant à rassembler les preuves d'une infraction.

Excuse atténuante de minorité : principe selon lequel le mineur ne peut être condamné à plus de la moitié de la peine encourue par un majeur. A titre exceptionnel, la diminution de peine peut être refusée au mineur de plus de 16 ans par décision motivée du tribunal pour enfants ou de la cour d'assises des mineurs.

« **Fil rouge** » : principe de suivi par un même service de milieu ouvert, et si possible un même éducateur, du mineur pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse.

Fongibilité asymétrique : possibilité de réaffecter les crédits budgétaires d'un programme entre ses différents titres. Seules les dépenses de personnel ne peuvent faire l'objet d'un abondement.

Foyer d'action éducative : établissement prenant en charge des jeunes en danger ou délinquants lorsque le mineur est retiré de son milieu familial habituel. Ils sont chargés de l'hébergement du jeune et de son suivi éducatif.

Garde à vue : mesure pré-sententielle exceptionnelle pour les mineurs et décidée par un officier de police judiciaire, sous le contrôle d'un magistrat. Elle est applicable à l'encontre d'un mineur de plus de 13 ans soupçonné d'une tentative de crime ou de délit puni d'au moins 5 ans d'emprisonnement.

Impunité : fait de n'être pas puni, de se soustraire à la punition ou d'y échapper. Absence de sanction à l'encontre de l'auteur d'une infraction établie.

Incivilités : manquements aux règles de bienséance, de politesse ou d'usage par des actes (insultes, dégradation des lieux publics notamment) qui perturbent le fonctionnement de la vie quotidienne. Certains agissements visés par cette notion sont qualifiés pénalement d'infractions.

Juge de proximité : magistrat non professionnel nommé auprès d'un tribunal d'instance, chargé de régler les litiges de la vie courante et les infractions les moins graves en matière civile et pénale (contraventions des 4 premières classes).

Jugement à délai rapproché : procédure créée par la loi du 9 septembre 2002 qui permet au procureur de saisir directement le tribunal pour enfant, dans un délai compris entre dix jours et un mois (deux mois pour les 13-16 ans).

Mesures alternatives aux poursuites : Pour les infractions de faible gravité, le ministère public peut décider de ne pas engager de poursuites et de mettre alors en oeuvre ces mesures.

Mesures éducatives : au pénal, mesures qui peuvent être prononcées par le juge des enfants à titre provisoire ou définitif à l'encontre de tout mineur reconnu responsable.

Mesures d'investigation : mesure d'instruction sur la personnalité et l'environnement du mineur demandées par le juge des enfants ou le juge d'instruction des mineurs.

Milieu ouvert : services et organismes assurant la mise en oeuvre de certaines mesures dont l'AEMO, la liberté surveillée, la mise en oeuvre d'une peine de TIG, le contrôle judiciaire ou le suivi-socio-judiciaire. Le mineur est alors suivi par un éducateur qui lui rend, ainsi qu'à sa famille, des visites régulières, pour leur apporter aide et conseil et leur permettre de surmonter les difficultés éducatives et morales.

Mis(e) en cause : personne à l'encontre de laquelle sont réunis des indices concordants de culpabilité, attestant sa participation à la commission d'une infraction. Catégorie statistique utilisée par les forces de l'ordre pour mesurer l'évolution de la délinquance.

Multirécidiviste : terme désignant l'auteur de plusieurs infractions ayant fait l'objet de condamnations

Peine : sanction des délits et des crimes prévue par une loi et prononcée par une juridiction de jugement.

Permanence du parquet : permanence téléphonique d'un magistrat du ministère public assurant un traitement en temps réel de l'office du parquet. Il n'existe pas de permanence spécialisée mineur dans tous les TGI.

Placement : mesure éducative ordonnée par le juge à l'égard d'un mineur délinquant ou en danger (assistance éducative) qui entraîne le retrait du mineur de sa famille. Le mineur peut être confié à une personne digne de confiance, une famille d'accueil ou un établissement spécialisé relevant du secteur public ou du secteur privé habilité par la protection judiciaire de la jeunesse.

Prévention situationnelle : mode de prévention de la délinquance visant à la dissuader en modifiant les circonstances dans lesquels les délits pourraient être commis, notamment en les rendant plus difficiles (ex. : gardiennage, clôture, vidéosurveillance).

Primo-délinquant : personne qui commet une infraction pour la première fois.

Principes de Riyad : principes adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 45/112 du 14 décembre 1990 relatifs à la prévention de la délinquance juvénile.

Protection judiciaire de la jeunesse : services du ministère de la Justice chargés de la réinsertion sociale des jeunes délinquants et du suivi des mineurs en danger. Ces services assurent dans les établissements et services du secteur public et par le contrôle qu'ils exercent sur le secteur privé habilité par la justice, l'éducation de mineurs délinquants ou en danger.

Rapport annuel de performance : documents budgétaires inclus dans la loi de règlement et indiquant les résultats obtenus dans l'application d'une loi de finances.

Récidive : fait pour un individu qui a encouru une condamnation définitive à une peine pour une certaine infraction d'en commettre une autre (distincte) soit de même nature (récidive spéciale) soit de nature différente (récidive générale). La loi attache une aggravation de la peine aux cas définis comme entrant dans la catégorie de la récidive.

Réitération : il y a réitération lorsqu'une personne déjà condamnée définitivement pour un crime ou délit commet une nouvelle infraction dont la nature ne répond pas aux conditions de la récidive légale.

Règles de Beijing: ensemble de règles a minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/33 du 29 novembre 1985.

Règles de la Havane : ensemble de règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté adoptés et proclamés par l'Assemblée générale dans sa résolution 45 / 113 du 14 décembre 1990.

Rétention : fait de retenir une personne dans les locaux de police ou de gendarmerie pour un contrôle d'identité. Le procureur de la république doit être informé dès le début de la rétention.

Retenue : mesure applicable à titre exceptionnel à l'encontre d'un mineur de 10-13 ans (qui ne peut être mis en garde à vue) prévoyant sa retenue, sur accord du parquet ou d'un magistrat, lorsque la peine encourue est de cinq ans d'emprisonnement.

Sanctions éducatives : mesures qui peuvent être prononcées par le tribunal pour enfants à l'encontre d'un mineur condamné à partir de l'âge de 10 ans.

Secteur associatif habilité : établissements et services gérés par des associations de la loi de 1901 et habilités par le ministère de la Justice à recevoir des jeunes confiés par les juridictions de la jeunesse.

Service administratif régional : services administratifs déconcentrés du ministère de la justice, créés en 1996, et placés auprès des premiers présidents de cour d'appel. Le SAR a pour fonction de rationaliser la gestion de l'ensemble des juridictions du ressort d'une cour d'appel.

Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP): service départemental de l'administration pénitentiaire chargé du suivi des personnes condamnées, incarcérées ou non, confiées à eux par l'autorité judiciaire.

Signalement : désigne, dans le cadre de la protection judiciaire, la saisine de l'autorité judiciaire en cas de danger (art. 375 du code civil) ou d'urgence.

Sursis : mesure accordée par une juridiction pénale qui dispense une personne condamnée à exécuter la peine en tout ou en partie. Il existe deux sortes de sursis : le sursis simple (le condamné est dispensé d'exécuter la peine prononcée) et le sursis avec mise à l'épreuve (le condamné est dispensé d'exécuter la peine prononcée, mais il doit se soumettre à certaines obligations fixées par le juge).

Taux d'élucidation : rapport entre le nombre de faits élucidés dans l'année par les services de police et de gendarmerie (quelle que soit l'année de leur constatation) et celui des faits constatés la même année.

Taux de réponse pénale : rapport entre le nombre de mesures prononcées (poursuites ou alternatives aux poursuites) et le nombre d'affaires poursuivables soumises au parquet.

Tolérance zéro : volonté politique de sanctionner systématiquement toute infraction à la loi, à des fins de dissuasion et pour assurer l'égalité de traitement des victimes. Cette politique implique le recueil des plaintes par les force de sécurité et la transmission des affaires aux parquets, ainsi qu'une diminution des classements sans suite décidés par le ministère public pour des raisons d'opportunité (faible gravité de l'infraction notamment).

Unité opérationnelle de programme (UO) : service gestionnaire d'un budget opérationnel de programme. Elle est rattachée à un BOP et un seul.

Zonalisation : doctrine d'emploi des forces mobiles de police et de gendarmerie et consistant à les affecter prioritairement dans la zone de défense de leur lieu d'implantation.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Les fonctions indiquées sont celles qui prévalaient à la date des entretiens (mars – juin 2006).

ASSEMBLEE NATIONALE

- M. Christophe CARESCHE, député de Paris, adjoint au maire de Paris
- M. Gérard HAMEL, député d'Eure-et-Loir, maire de Dreux, président du groupe de travail de l'Association des maires de France sur la prévention de la délinquance
- M. Yann PADOVA, administrateur, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

SERVICES DE L'ETAT

ADMINISTRATION CENTRALE

MINISTERE DE LA DEFENSE

- M. Claude VICAIRE, général, sous-directeur de la sécurité publique et de la sécurité routière, Direction générale de la Gendarmerie nationale
- M. Pascal HURTAULT, lieutenant-colonel, chef du bureau prévention, sous-direction de la sécurité publique et de la sécurité routière, Direction générale de la Gendarmerie nationale

MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT

- M. Eric LENOIR, chargé de mission prévention, Délégation interministérielle à la ville (D.I.V)

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

- M. Bernard HAGELSTEEN, préfet, secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance
- Mme Françoise LAROQUE, commissaire divisionnaire, chef du bureau de l'aide aux victimes et de la prévention opérationnelle, Direction centrale de la sécurité publique
- M. Manuel PALACIO, conseiller du directeur de l'Institut national des hautes études de sécurité intérieure (I.H.E.S.I)

MINISTERE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

- M. Hervé LATIMIER, administrateur civil, sous-directeur de l'éducation populaire et des actions territoriales, Direction de la jeunesse et de l'éducation populaire
- Mme Sylvie MARTINEZ, adjointe au chef du bureau des actions territoriales, éducatives et culturelles, Direction de la jeunesse et de l'éducation populaire

MINISTERE DE LA JUSTICE

CABINET DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

- Mme Elisabeth PELSEZ, magistrate, conseillère pour la protection judiciaire de la jeunesse

SECRETARIAT GENERAL

- M. Marc MOINARD, magistrat, secrétaire général du ministère de la justice

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

- Mme Raphaëlle CADE, éducatrice, bureau des politiques sociales et de l'insertion, sous-direction des personnes placées sous main de justice
- Mme Laurence HUGUENIN-SINQUIN, magistrate, bureau des politiques sociales et de l'insertion, sous-direction des personnes placées sous main de justice
- M. Julien MOREL d'ARLEUX, directeur des services pénitentiaires, chef de cabinet du directeur de l'administration pénitentiaire

DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRACES

- Mme Myriam QUEMENER, magistrate, sous-directrice de la justice pénale générale

DIRECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (P.J.J)

- M. Pierre BILGER, inspecteur des affaires sanitaires et sociales, chargé de mission stratégie et pilotage de l'organisation territoriale
- M. Jean-Yves BOSSON, administrateur civil, chef du bureau de la gestion financière
- M. Alain BIROT, magistrat, chef de l'inspection des services
- M. Benoît DESCOUBES, magistrat, chef du bureau des affaires judiciaires et de la législation
- Mme Marie-Thérèse MANIGLER, magistrate, adjointe au directeur de projet des centres éducatifs fermés

ECOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE (E.N.M)

- Mme Françoise ANDRO-COHEN, magistrate, chargée de formation *Juge des Enfants*
- Mme Anne-Marie GUILLEM SANCHEZ, magistrate, chargée de formation *Juge des Enfants*
- M. Patrick MIGNAUD, magistrat, chargé de formation *Parquet*
- M. François PRADIER, magistrat, chargé de formation *Instruction*
- M. Eric VEYSSIERE, magistrat, sous-directeur des études

ADMINISTRATION DECONCENTREE

MINISTERE DE LA DEFENSE

- M. Jacques UVALLE, général, commandant la région de gendarmerie d'Alsace

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

- M. MICHEL PAYARD, inspecteur d'académie adjoint, Inspection académique de la Seine-Saint-Denis
- M. Thierry TESSON, inspecteur d'académie adjoint, Inspection académique de l'Essonne

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

- M. Pascal LE BORGNE, chef d'état-major, Direction départementale de la sécurité publique, Seine-Saint-Denis
- M. Cyrille LE VELY, sous préfet, chargé de mission pour la politique de la ville auprès du préfet de Vaucluse
- M. Pascal LALLE, directeur départemental de la sécurité publique, Bas-Rhin
- M. Jacques MERIC, directeur départemental de la sécurité publique, Seine-Saint-Denis
- M. Daniel PADOIN, commissaire, chef du service de protection, d'étude et d'orientation anti-délinquance, Préfecture de police, Paris

MINISTERE DE LA JUSTICE

DIRECTION REGIONALE DE LA P.J.J D'ALSACE

- M. Jean ZILLIOX, directeur adjoint

DIRECTION REGIONALE DES SERVICES PENITENTIAIRES D'AQUITAINE

- M. Jean-Marc CHARON, chargé de mission « mineurs »

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA P.J.J DU HAUT-RHIN

- Mme Marie-Christine KUHN KAPFER, directrice adjointe

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA P.J.J DE LA SEINE-SAINT-DENIS

- M. Bernard HULEUX, directeur adjoint, responsable du dispositif P.J.J en prison
- Mme Francine RUDELLE, directrice fonctionnelle, chargée du service milieu ouvert, formation initiale et continue, parentalité
- Mme Martine SERRA, directrice fonctionnelle, responsable du dispositif hébergement
- Mme Mireille STISSI, directrice
- M. Vincent VELLA, directeur fonctionnel, responsable du dispositif insertion

AMBASSADE DE FRANCE AU ROYAUME-UNI

- M. Bernard RABATEL, magistrat de liaison

STRUCTURES DE PRISE EN CHARGE

- Mme Alexia DRIANCOURT, directrice du Service éducatif auprès du tribunal, tribunal de grande instance de Bobigny, Seine-Saint-Denis
- Mme Céline BLANCHARD, éducatrice, directrice du centre d'action éducative de Voisins-Le-Bretonneux, Yvelines
- Mme Christelle LAPENE, éducatrice, directrice du centre d'action éducative de Pierrefitte, Seine-Saint-Denis
- M. Hakim TILOUCHE, directeur, centre éducatif fermé de Beauvais, Oise

MAISONS D'ARRET

- Mme Françoise BOISEAU, directrice du service médico-psychiatrique régional, maison d'arrêt de Bois d'Arcy, Yvelines
- M. Georges CASAGRANDE, directeur, maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan, Gironde
- Mme Hélène MARMIN, directrice des ressources humaines, maison d'arrêt de Bois d'Arcy, Yvelines
- M. Joaquim PUEYO, directeur, maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, Essonne
- M. Pascal SPENLE, directeur, centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis, Essonne
- M. Bernard VALETTE, éducateur, chef de service des services de la P.J.J, maison d'arrêt de Bois d'Arcy, Yvelines
- Mme Fabienne VITTON, directrice du « Petit Quartier », maison d'arrêt de Bois d'Arcy, Yvelines

JURIDICTIONS

COUR D'APPEL DE COLMAR

- M. Bruno LAPLANE, magistrat, secrétaire général
- Mme Karine MALARA, magistrate, substitut du procureur

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE BOBIGNY

- M. Thierry BARANGER, magistrat, juge des enfants
- M. Jean-Pierre ROSENCZVEIG, magistrat, président du tribunal pour enfants
- M. Alain VOGELWEITH, magistrat, juge des enfants

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE NANTERRE

- Mme Martine de MAXIMY, magistrate, vice-présidente du tribunal pour enfants

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS

- Mme Nathalie BECACHE, magistrate, vice-procureure, chef de la section des mineurs

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE STRASBOURG

- M. François GIORDANI, magistrat, vice-président du tribunal pour enfants
- M. Bernard KIEFER, retraité, délégué du procureur de la République
- Mme Patricia KRUMMENACKER, magistrate, juge d'instruction habilité mineurs
- Mme Pascale LADOIRE-SECK, magistrate, substitut du procureur chargée des mineurs
- M. Alfred LIENHARDT, assesseur près le tribunal pour enfants
- Mme Emmanuelle MAGA, greffière
- Mme Françoise SPEZIARRI-ULRICH, magistrate, substitut du procureur chargée des mineurs
- Mme Anne-Geneviève THOMAS, magistrate, vice-procureure spécialisée mineurs
- M. François WENDLING, magistrat, vice-président, juge des libertés et de la détention,

TRIBUNAL D'INSTANCE D'IVRY-SUR-SEINE

- M. Henri-Pierre CULAUD, juge de proximité

SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE

ORGANISATIONS

- M. Roger BELLOT, président de la section protection de l'enfance, Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (U.N.I.O.P.S.S), Paris
- Mme Karine METAYER, conseillère technique, responsable du pôle enfance jeunesse famille, U.N.I.O.P.S.S, Paris

STRUCTURES DE PRISE EN CHARGE

- M. Didier BOTTEAUX, président de l'association du Foyer Oberholz, représentant départemental du Défenseur des enfants, Bouxwiller, Bas-Rhin
- M. Antonio MORALES, éducateur, directeur du foyer du jeune homme, Fondation Armée du salut, Strasbourg, Bas-Rhin
- M. Daniel MULLER, éducateur, directeur du centre éducatif fermé de Saverne, Bas-Rhin
- M. Lucien NICOLAS, directeur du centre d'éducation renforcée « Roger Mimin », Association départementale de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (A.D.S.E.A), Seine-Saint-Denis.

DEFENSEUR DES ENFANTS

- Mme Muriel EGLIN, magistrate, conseillère juridique du Défenseur des enfants
- Mme Odile NAUDIN, chargée de mission auprès du Défenseur des enfants

COLLECTIVITES TERRITORIALES

CONSEIL GENERAL

- Mme Paulette PASTOR, directrice territoriale, Direction de la protection de l'enfance et de la famille, conseil général d'Indre-et-Loire

COMMUNAUTE URBAINE

- M. Francis JAECKI, contrôleur général de la Police nationale, directeur général délégué à la sécurité, Communauté urbaine de Strasbourg

HOPITAUX

- Pr. Claude BURSZTEJN, chef du service psychothérapique pour enfants et adolescents, Hôpital civil de Strasbourg

CONSEIL DE L'EUROPE

- M. John DALHUISEN, ancien chef de cabinet de M. GIL-ROBLES, ancien commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe

BARREAUX

- M. Stéphane AMBRY, avocat, Bordeaux
- Mme Christine GIBERT, avocate, présidente du Centre de Recherche, d'Information et de Consultation sur les droits de l'enfant (C.R.I.C), Bordeaux
- M. Frédéric MASSIOT, avocat, Strasbourg
- M. Marc VIALLE, avocat, Strasbourg

UNIVERSITAIRES, CHERCHEURS

- Mme Coralie FIORI-KAYAT, attachée temporaire d'enseignement et de recherche, Institut Droit-Dauphine, université Paris IX-Dauphine
- M. Sebastian ROCHE, directeur de recherche, Centre d'étude sur le politique, l'administration, la ville et le territoire (C.N.R.S), Grenoble

ORGANISATIONS SYNDICALES

- M. Laurent BEDOUET, trésorier, Union Syndicale des Magistrats (U.S.M)
- M. Roland CECCOTI-RICCI, secrétaire général, Syndicat National des Personnels de l'Education Surveillée de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (S.N.P.E.S-P.J.J)
- M. Gérard DEMARCQ, secrétaire administratif général, Alliance Police nationale

ADMINISTRATIONS ET JURIDICTIONS ETRANGERES

ALLEMAGNE

- M. Klaus BRAUCH-DYLLA, directeur adjoint, Jugendvollzugsanstalt (centre de détention pour mineurs), Adelsheim
- M. Joachim WALTER, directeur, centre de détention pour mineurs, Adelsheim
- Mme Petra WILL, magistrate, juge des enfants, tribunal de première instance, Offenburg

CANADA

- M. Michel RIVARD, avocat, conseiller à la direction de la protection de la jeunesse, Montréal

PAYS-BAS

- Mme Helcha PRINS, magistrate, magistrate de liaison du Royaume des Pays-Bas à Paris

- M. Rik QUINT, chargé de mission, Halt Nederland, Leiden

STAGES EN JURIDICTION

- Permanence du parquet du tribunal de grande instance de Strasbourg (2 élèves, 22 juin 2005)
- Audience du tribunal pour enfants du tribunal de grande instance de Strasbourg, cabinet de M. François GIORDANI, président du tribunal pour enfants, tribunal de grande instance de Strasbourg (2 élèves, 9 juin 2006)
- Audience de M. Bernard KIEFER, délégué du procureur, tribunal de grande instance de Strasbourg (un élève, 15 mai 2006)
- Cabinet de M. Thierry BARANGER, magistrat, juge des enfants, tribunal de grande instance de Bobigny (une élève, semaine du 24 au 28 avril 2006)

COLLOQUES ET MANIFESTATIONS

- Colloque organisé par la cour d'appel de Colmar et la direction régionale de la P.J.J d'Alsace sur le thème : « Le traitement de la délinquance des mineurs : éducation et / ou répression, l'ordonnance de 1945 en question », Strasbourg, 2 juin 2006
- Colloque « Les mineurs délinquants : une problématique à dimension européenne », Ecole nationale de l'administration pénitentiaire, Agen, 15 et 16 mai 2006
- Colloque régional « La santé des mineurs droits et pratiques professionnelles », Direction régionale Aquitaine de la PJJ, Ecole nationale de la magistrature, Bordeaux, 26 et 27 avril 2006
- Assemblée générale de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, Paris, 25 mars 2006
- « Evolution ou rupture ? La justice des mineurs en question », colloque organisé par l'association internationale de recherche en criminologie juvénile, Paris, 8-11 mars 2006.

LISTE DES SIGLES UTILISES

CCAS	Centre communal d'action sociale
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEF	Centre éducatif fermé
CER	Centre éducatif renforcé
CIDE	Convention internationale des droits des enfants
CNFE	Centre national de formation et d'étude
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
COPJ	Convocation par officier de police judiciaire
CPI	Centre de placement immédiat
CPP	Code de procédure pénale
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DDPJJ	Direction départementale de la Protection judiciaire de la jeunesse
DPJJ	Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse
DSQ	Développement social des quartiers
ENM	Ecole nationale de la magistrature
EPEI	Etablissement de placement éducatif et d'insertion
EPM	Etablissement pénitentiaire pour mineurs
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
JLD	Juge des libertés et de la détention
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
SAH	Secteur associatif habilité
SME	Sursis avec mise à l'épreuve
TIG	Travaux d'intérêt général
UEER	Unité éducative à encadrement renforcé
ZUS	Zone urbaine sensible

BIBLIOGRAPHIE

RAPPORTS PUBLICS

Assemblée nationale, *Projet de loi de finances 2006 : annexe « Justice »* - Paris, 2005

Assemblée nationale, *Projet de loi de finances 2006 : avis budgétaire n° 2573 tome 4* présenté par Mme Michèle TABAROT, députée, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le programme « administration pénitentiaire ; protection judiciaire de la jeunesse » - Paris, 2005

Assemblée nationale, *Projet de loi de finances 2005 : rapport spécial n° 1863* présenté par M. Pierre ALBERTINI, député, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan - Paris, 2004

BONNEMAISON, Gilbert, *Rapport de la commission des maires pour la sécurité : « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité »* – Paris, 1982

BREMAN, Claude, PICARD, Paul, *Une ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*, rapport au ministre délégué à la ville – Paris, 2000

BRUEL, Alain, *Un avenir pour la paternité ? Jalons pour une politique de la paternité*, rapport au ministre de l'emploi et de la solidarité – Paris, 1997

CARESCHE, Christophe, PANDRAUD, Robert, *Sur la création d'un observatoire de la délinquance : rapport au premier ministre* – Paris, 2003

CHAUVET, Alain, *Rapport présenté au nom de la section des affaires sociale*, Conseil économique et social – Paris, 1998

Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Etude et propositions sur les mineurs en milieu carcéral* – Paris, 2004.

Commission nationale de déontologie de la sécurité, *Rapport annuel* – Paris, 2003 à 2005

Conseil supérieur de la magistrature, *Rapport annuel* – Paris, 2001 à 2005

Cour des comptes, *Garde et réinsertion, la gestion des prisons* – Paris, 2006.

Cour des comptes, *La Protection Judiciaire de la Jeunesse* – Paris, 2003

Défenseur des enfants, *Rapport annuel au Président de la République et au Parlement* – Paris, 2001 à 2005

DUFFE, Pierre, DUPONT, Marc, STEINMANN, Bruno, ROMAIN, Thierry, *Propositions d'orientation pour la mise en place de contrats locaux de nouvelle génération*, Ministère de l'intérieur, 2005.

Ecole nationale d'administration, *Les politiques territoriales de prévention et de traitement de la délinquance des mineurs*, promotion Averroès – Strasbourg, 2000

FITOUSSI, Jean-Paul, LAURENT, Eloi, MAURICE, Joël, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Conseil d'analyse économique – Paris, 2004

Groupe de travail interinstitutionnel sur la prévention spécialisée, *La prévention spécialisée, enjeux actuels et stratégies d'action* – Paris, 2004

GIL-ROBLES, Alvaro, *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, Conseil de l'Europe – Strasbourg, 2006

Inspection générale des affaires sociales, *L'intervention sociale, un travail de proximité* – Paris 2005

Inspection générale des affaires sociales, *Le travail social auprès des jeunes en difficulté dans leur environnement* – Paris 2005

Inspection générale des affaires sociales, *Analyse et propositions sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France* – Paris, 2005

Inspection générale des affaires sociales, Inspection Générale de l'Administration, *Rapport sur les unités à encadrement éducatif renforcé (UEER) et leur apport à l'hébergement des mineurs délinquants* – Paris, 1998

LAZERGES, Christine, BALDUYCK, Jean-Pierre, *Réponse à la délinquance des mineurs : rapport de la mission interministérielle sur la prévention de la délinquance des mineurs* – Paris, 1998

LORRAIN, Jean-Louis, *Rapport d'information sur l'adolescence en crise*, Sénat – Paris, 1998

Ministère de la justice, « *Aux origines de l'éducation surveillée : textes réunis pour le 50ème anniversaire de l'Ordonnance du 2 février 1945* », BOULARD, Jacques, BOURQUIN, Michel, CHAULEUR, Andrée, WOLFF, Geneviève (dir.) – Paris 1995

SCHOSTECK, Jean-Pierre (prés.), CARLE, Jean-Claude (rapp.), *Rapport n°340 de la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 12 février 2002 : « La République en quête de respect »* – Paris, 2002

Sénat, *Les procédures pénales accélérées*, Division des études de législation comparée – Paris, 2005

Sénat, *Les droits du justiciable et la détention provisoire*, Division des études de législation comparée – Paris, 2004

Sénat, *L'aide juridique*, Division des études de législation comparée – Paris, 2004

Sénat, *Le plaider coupable*, Division des études de législation comparée – Paris, 2003

Sénat, *La responsabilité pénale des mineurs*, Division des études de législation comparée – Paris, 1999

Sénat, *La lutte contre la délinquance juvénile*, Division des études de législation comparée – Paris, 1999

OUVRAGES

BAILLEAU, Francis, *Les jeunes face à la justice pénale : analyse critique de l'application de l'ordonnance de 1945*, Syros, Paris, 1996

BIGOT, Josiane, *Des enfants sans voix, ni loi*, Pygmalion, Paris, 2000

BLATIER, Catherine, *La délinquance des mineurs*, P.U.F, Grenoble, 2002

BLAYA, Catherine, *L'absentéisme des élèves : recherches internationales et politiques de prévention*, Observatoire européen de la violence scolaire, Bordeaux, 2003

BOULOC, Bernard, *Droit Pénal Général*, Dalloz, Paris, 19^{ème} édition, 2005

CARTUYVELS, Yves, *Justice des mineurs et sanctions alternatives : à propos des prestations éducatives et philanthropiques pour des mineurs auteurs d'abus sexuels*, Bruxelles, 2001

CORNU, Gérard, *Vocabulaire juridique*, P.U.F, Paris, 2005

DESPORTES, Frédéric, LE GUNEHEC, Francis, *Droit pénal général*, Economica, Paris, 2005

GEBLER, Laurent, GUITZ, Yvan, *Le traitement judiciaire de la délinquance des mineurs*, ASH, Paris, 2004

LAROCHE-GISSEROT, Florence, *Les droits de l'enfant*, Dalloz, Paris, 2005

LE BRETON, David, *Passions du risque*, Métailié, Paris, 1991.

MAXIMY (de), Martine, BARANGER, Thierry, MAXIMY (de), Hubert, *L'enfant sorcier africain entre ses deux juges*, Essai, Odin éditions, Paris, 2000

MOUYSSSET, René, *Ados derrière les barreaux*, Fayard, Paris, 1998

PEDRON, Pierre, *Droit et pratiques éducatives de la protection judiciaire de la jeunesse : mineurs en danger, mineurs délinquants*, Gualino, Paris, 2005

PETITCLERC, Jean-Marie, *Enfermer ou éduquer ?*, Dunod, Paris, 2004

RAYMOND, Guy, *Droit de l'enfance et de l'adolescence*, Litec, Paris, 2005

RENAULT-BRAHINSKY, Corinne, *Procédure pénale : la poursuite, l'enquête et l'instruction, le jugement, le mineur*, Gualino, Paris, 1999

RENUCCI, Jean-François, *Le droit pénal des mineurs*, Que sais-je ? n° 2616, P.U.F, Paris, 1998

ROCHE, Sebastian, *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Le Seuil, Paris 2005

ROCHE, Sebastian, *La délinquance des jeunes, les 13-19 ans racontent leurs délits*, Le Seuil, Paris 2001

ROSENCZVEIG, Jean-Pierre, *Le dispositif français de protection de l'enfance*, Jeunesse et droit, Paris, 2005

SALAS, Denis, *La Volonté de punir, Essai sur le populisme pénal*, Hachette Littératures, 2005.

SALAS, Denis, *La délinquance des mineurs*, Problèmes politiques et sociaux, La Documentation française, Paris, 1998

TURBELIN, Dominique, *La justice a-t-elle besoin d'éducateurs ?*, Erès, Paris, 1995

WYVEKENS, Anne, *Jeunesse en difficulté et justice de proximité : mission de recherche droit et justice*, Paris, 1998

ARTICLES

BAILLEAU, Francis (dir.), « La justice pénale des mineurs en Europe », *Déviance et société*, N°3 Volume 26, 2005

CASTAIGNEDE, Jocelyne, « La loi du 9 septembre 2002 : un nouveau regard porté sur le droit pénal des mineurs », *Recueil Dalloz*, 2003

CHENUT, Michel, « Les CER : une réussite scandaleuse ! », *revue Empan*, octobre 2005

« La justice pénale des mineurs : un choix politique fort éloigné des intérêts de l'enfant », *J'essaim* (Journal du Syndicat de la Magistrature), mai 2003

JACOPIN Sylvain, *La mise en conjonction des diversités préservées en matière de minorité*, Recueil Dalloz, 2001

Grand angle (Bulletin statistique de l'observatoire national de la délinquance), n° 1, octobre 2005

LAMEYRE, Xavier, SALAS, Denis, « Prisons : permanence d'un débat » (dossier), *Problèmes politiques et sociaux*, n° 902, juillet 2004

LAZERGES, Christine, « Fallait-il modifier l'ordonnance du 2 février 1945 ? », *Revue de science criminelle*, 2003

LAZERGES, Christine, « De l'irresponsabilité à la responsabilité pénale des mineurs délinquants ou relecture des articles 1 et 2 de l'ordonnance du 2 février 1945 », *Revue de science criminelle*, 1995

LE MOIGNE, Philippe, « Les mineurs multirécidivistes : un regard sur l'organisation de la décision judiciaire », *Esprit*, n° 12, décembre 1998

« Les métamorphoses de l'enfance », *Melampous* (Revue de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille) n° 9, printemps 2006

PETIT, Jacques-Guy, « Prisons : chronique d'une réforme impossible », *L'Histoire*, n° 272, janvier 2003

PERDRIOLLE, Sylvie, « Centres fermés pour mineurs délinquants : les ambiguïtés d'un projet », *Etudes*, n° 3995, novembre 2003

Regards sur l'actualité, numéro spécial sur la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, n° 284, septembre-octobre, 2002

RENUCCI, Jean-François, « Le droit pénal des mineurs entre son passé et son avenir », *Revue de science criminelle*, 2000

WYVEKENS, Anne, « Justice de proximité : état des lieux », *Pouvoirs locaux*, n°39, IV/ 1998 pp.34-38.

DOCUMENTS DE TRAVAIL

Actes du colloque : « *Mineurs délinquants : une problématique à dimension européenne* » – Agen , 15 et 16 mars 2006

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, *Rapport d'activité 2003* – Paris, 2003

Association des maires de France, *Enquête réalisée en juin 2005 sur la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité (CLS) et des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)*, Maire infos (version électronique), 1^{er} septembre 2005.

Cabinet ARESS, *Eléments de référence sur la politique départementale de prévention de la délinquance des jeunes en Seine-Saint-Denis, Synthèse des travaux du groupe de travail partenarial* – Paris, 2005

CHOQUET Marie, HASSLER Christine, MORIN Delphine, *Adolescents (14-20 ans) de la protection judiciaire de la jeunesse (Secteur Public) sept ans après*, Enquête épidémiologique, INSERM - Unité 669 – Paris, 2005

CHOQUET Marie, LEDOUX Sylvie, HASSLER Christine, PARE Catherine, *Adolescents (14-21 ans) de la protection judiciaire de la jeunesse et santé*, Enquête épidémiologique, INSERM - Unité 472 – Paris, 1998

CREST-INSEE, FOUGERE, Denis, KRAMARZ, Francis, POUGET, Julien - *L'analyse économétrique de la délinquance, une synthèse des résultats récents (version préliminaire)*, Paris, 2004

Documents de travail et supports pédagogiques des auditeurs de l'Ecole nationale de la magistrature : direction d'études « *Juge des enfants* », « *Juge d'application des peines* », « *Instruction* », « *Parquet* » – Bordeaux, 2006

Legifrance, *Projet de loi relatif à la prévention de la délinquance présenté au Conseil des ministres le 28 juin 2006*

Legifrance, *Projet de loi relatif réformant la protection de l'enfance présenté au Conseil des ministres le 3 mai 2006*

Ministère de l'intérieur, *Criminalité et délinquance constatées en France par les services de police et les unités de gendarmerie*, Direction centrale de la police judiciaire – Paris, 2006

Ministère de l'intérieur, *Rapport annuel 2006*, Observatoire national de la délinquance – Paris, 2006

Ministère de la justice, DPJJ, *Référentiel des mesures* – Paris, 2006

Ministère de la justice, DPJJ, *Projet stratégique de la DPJJ*, séminaire annuel AC/DR/DD – Paris, 20 mars 2006

Ministère de la justice, *Annuaire statistiques* – Paris, 2000 à 2006

Ministère de la justice, *Guide de la justice des mineurs* – Paris, septembre 2005

Ministère de la justice, DPJJ, *Evaluation du programme expérimental « centres éducatifs fermés »* – Paris, janvier 2005

Ministère de la justice, DPJJ, CIRESE, sous la direction de Guy CAUQUIL en collaboration avec Louis DUBOUCHET - Georges PELLEN - Michèle PONDAVEN - Michel CALVO, *La PJJ face aux défis de l'éducation renforcée, (évaluation des dispositifs PJJ de prise en charge des mineurs multirécidivistes ou en grande difficulté)* – Paris, 2001

Ministère de la justice, Direction de l'administration pénitentiaire, *Guide du travail auprès des mineurs en détention* – Paris, 2001

Ministère de la justice, *Référentiel de compétence des éducateurs de la P.J.J* – Paris, 2002

Sénat, *Rencontres sénatoriales de la justice : « Justice pénale des mineurs, un maillon faible ? »* – Paris, 8 juin 2004

TEXTES DE REFERENCE

DROIT INTERNATIONAL

Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants et rapport explicatif : convention ouverte à la signature le 25 janvier 1996, Conseil de l'Europe – Strasbourg, 1996

Principes directeurs des Nations Unies sur la prévention de la délinquance juvénile (dits *principes directeurs de Riyad*) adoptés et proclamés par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/112 du 14 décembre 1990 – Riyad, 1990

Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (dites *règles de La Havane*) adoptés et proclamés par l'Assemblée générale dans sa résolution 45 / 113 du 14 décembre 1990 – La Havane, 1990

Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989 – New-York, 1989 (ratifiée en France le 2 juillet 1990 et entrée en vigueur le 2 septembre 1990)

Ensemble de règles a minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (dites *règles de Beijing*) adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/33 du 29 novembre 1985, Beijing, 1985

Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 telle qu'amendée par le protocole n° 11 entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998

Rapport du comité des droits de l'enfant en application de l'article 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant relatif à la situation de la France, Genève, 30 juin 2004

DROIT INTERNE

Ordonnance n° 58-1301 du 23 décembre 1958 *relative à la protection de l'enfance et à l'adolescence en danger*, J.O du 24 décembre 1958, page 11770

Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante*, J.O du 4 février 1945, page 530

Ordonnance n° 45-1966 du 1^{er} septembre 1945 *portant création à l'administration centrale du ministère de la Justice d'une direction de l'Education surveillée*. J.O du 2 septembre 1945, page 5491

Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 *relative aux lois de finances*, J.O n° 177 du 2 août 2001, page 12480

Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 *pour l'égalité des chances*, J.O du 2 avril 2006, page 4950

Loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 *relative au traitement de la récidive des infractions pénales*, J.O du 13 décembre 2005, page 19152

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales*, J.O du 17 août 2004, page 14545

Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 *portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, J.O du 10 mars 2004, page 4567

Loi *d'orientation et de programmation pour la justice réformant la justice pénale des mineurs* n° 2002-1138 du 9 septembre 2002, J.O du 10 septembre 2002 et rapport annexé à la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002, J.O du 10 septembre 2002, page 14934

Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 *renovant l'action sociale et médico-sociale*, J.O du 3 janvier 2002, page 123

Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 *portant réforme de la procédure pénale*, J.O du 5 janvier 1993

Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 *relative au service public pénitentiaire*, J.O du 23 juin 1987, page 6775

Code de l'action sociale et des familles, Dalloz, édition 2006

Code civil, Dalloz, édition 2006

Code pénal, Dalloz, édition 2006

Code de procédure pénale, Dalloz, édition 2006

Décret n° 2006-52 du 17 janvier 2006 *instituant un comité interministériel de prévention de la délinquance*, J.O du 18 janvier 2006

Décret n° 2004-31 du 5 janvier 2004 *pris pour application de l'article 15-1 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 et relatif à la sanction éducative de stage de formation civique*, J.O du 10 janvier 2004, page 691

Décret n° 2002-999 du 17 juillet 2002 *relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la lutte et la prévention de la délinquance*, J.O du 18 juillet 2002, page 12256

Décret n° 93-344 du 27 mars 1992 *portant statut du corps des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse*, J.O du 2 avril 1992

Décret n° 72-355 du 4 mai 1972 *relatif à l'Ecole nationale de la magistrature*, J.O du 5 mai 1972, p. 4635

Arrêté du 30 juillet 1997 *portant création d'un service éducatif auprès des tribunaux pour enfants*, J.O du 18 août 1987

Circulaire du 24 mai 2006 du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et de la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité *relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale*

Circulaire NOR JUS F06 50 027 C, du 10 février 2006 *relative à l'entrée en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et mise en œuvre dans les services extérieurs de la protection judiciaire de la jeunesse, de l'expérimentation d'attribution des compétences des départements pour l'exécution des décisions judiciaires prises en matière d'assistance éducative.*

Circulaire NOR JUS KO5 40 081 C du 5 juillet 2005 *relative à l'application des dispositions des articles 20-9 et 20-10 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et des articles d.49-45 à d.49-63 du code de procédure pénale issus du décret n° 2004-1364 du 13 décembre 2004 relatif à l'application des peines*

Circulaire NOR JUS D05 300 XXS, du 11 avril 2005 *relative au prononcé, à l'exécution et à l'application des peines*

Circulaire NOR JUS J 04 049 16 C du 24 novembre 2004 *relative aux maisons de la justice et du droit et aux antennes de justice*

Circulaire NOR JUS F 04 501 13 C du 28 septembre 2004 *relative à la mise en œuvre de la sanction éducative de stage de formation civique*

Circulaire NOR JUS 03 500 42 C du 28 mars 2003 *relative à la mise en œuvre du programme des centres éducatifs fermés : cadre juridique, prise en charge éducative et politique pénale*

Circulaire NOR JUS D 04 300 45 C, CRIM 04-3 / E5-16-03-04 du 16 mars 2004 *relative à la politique pénale en matière de réponses alternatives aux poursuites et de recours aux délégués du procureur*

Circulaire NOR JUS D 02 03200 C du 13 décembre 2002 *relative à la politique pénale en matière de délinquance des mineurs*

Circulaire NOR JUS D 02 30177C du 7 novembre 2002 *relative à la présentation des dispositions portant réforme du droit pénal des mineurs et de certaines dispositions de droit pénal spécial résultant de la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice*

Circulaire NOR INT 02 05 744 C du 17 juillet 2002 *relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance*

Circulaire DGS / DGAS / DHOS / DPJJ n°2002-282 du 3 mai 2002 *relative à la prise en charge concertée des troubles psychiques des enfants et adolescents en grande difficulté*

Circulaire JUS B 02 10100 C du 8 mars 2002 *relative à l'amélioration de la coordination de la justice des mineurs*

Circulaire n°522/2201 du 15 mai 2001 *relative aux missions éducatives exercées au tribunal : contenu et organisation*

Circulaire P.J.J n°778/99 du 13 janvier 2000 *relative aux centres éducatifs renforcés et centres de placement immédiats*

Circulaire du Premier ministre NOR PRM X 98 032 49C du 6 novembre 1998 *relative à la délinquance des mineurs*

Circulaire NOR JUS F 98 500 88 C du 15 juillet 1998 *relative à la politique pénale en matière de délinquance juvénile*

Circulaire NOR JUS 96 500 47 C du 7 juin 1996 *relative à la mise en œuvre des unités à encadrement éducatif renforcé*

Circulaire NOR JUS F 93 C K2 du 11 mars 1993 *relative à la mise en œuvre à l'égard des mineurs de la mesure de réparation pénale*

Instruction NOR INTC0200197C du 30 octobre 2002 *relative à la doctrine d'emploi des forces mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale et à la déconcentration de la gestion opérationnelle.*

Instruction INTC0200195C du 24 octobre 2002 *relative à l'adaptation de l'action des services territoriaux de la sécurité publique au renforcement de la lutte contre les violences urbaines et la délinquance*

JURISPRUDENCE

JURISPRUDENCE INTERNATIONALE

Cour européenne des droits de l'homme, 16 décembre 1999, T. et V. contre ROYAUME UNI

Cour européenne des droits de l'homme, 24 août 1993, NORTIER contre PAYS-BAS

Cour européenne des droits de l'homme, 26 octobre 1984, DE CUBBER contre BELGIQUE

JURISPRUDENCE NATIONALE

Conseil Constitutionnel, décision n° 2004 - 492 DC du 2 mars 2004, relative à la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 *portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*

Conseil constitutionnel, décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 relative à la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 *d'orientation et de programmation pour la justice.*

Conseil d'Etat, Sect. 22 septembre 1997, Mlle CINAR

Cour de cassation, 1^{ère} Civ. 18 mai 2005, n° 02-20613

Cour de cassation, 1^{ère} Civ, 22 novembre 1994, n°94-84027

Cour de cassation, 1^{ère} Civ. 10 mars 1993, Bull.civ I, n° 103

Cour de cassation, Crim., 13 décembre 1956, « Laboube », Bull.crim 840

ADRESSES INTERNET

MINISTERE DE LA JUSTICE

www.justice.gouv.fr (ministère)

www.enm.fr (Ecole nationale de la magistrature)

www.enap.fr (Ecole nationale de l'administration pénitentiaire)

CONSEIL DE L'EUROPE

www.coe.int

ADMINISTRATIONS ETRANGERES

www.youth-justice-board.gov.uk

www.justice.gc.ca

www.halt.nl

www.justice.govt.nz/youth

RESUME

Un nombre croissant d'enfants et d'adolescents sont confrontés à la justice pénale, parce qu'ils ont commis des infractions. Cette délinquance est aujourd'hui le fait de mineurs de plus en plus jeunes connaissant de graves difficultés personnelles et sociales. La justice a prononcé plus de 43.000 condamnations en 2004, contre moins de 10.000 dix ans plus tôt. En raison de leur jeunesse, les enfants et les adolescents constituent une catégorie spécifique de délinquants qui nécessite une prise en charge éducative.

Cela justifie le régime protecteur défini par l'ordonnance du 2 février 1945. Ce régime repose sur trois grands principes : la primauté donnée à l'éducation dans la réponse judiciaire, l'individualisation de la réponse par la connaissance de la personnalité du mineur et la spécialisation des juridictions et des acteurs.

La mise en œuvre de ces principes fondateurs s'est profondément renouvelée ces dernières années. Certaines étapes de la procédure sont devenues plus rapides. La réponse pénale s'est systématisée. Des modes plus contraignants de prise en charge éducative sont apparus. Au total, l'efficacité de la justice des mineurs s'est renforcée.

Toutefois, des difficultés d'organisation continuent d'amoindrir la portée pédagogique de son action et sa crédibilité aux yeux des mineurs. L'intensité éducative de la réponse pénale souffre en premier lieu de délais trop importants entre l'infraction et la prise en charge. La complexité du droit ainsi que l'insuffisante spécialisation des acteurs constituent deux autres limites.

Le cloisonnement des nombreux acteurs de la justice pénale affaiblit la cohérence de l'action judiciaire. Il entraîne un défaut de coordination des actions de prévention, un morcellement du parcours du mineur et un manque plus général de dialogue. Enfin, l'insuffisance ou l'absence d'outils d'évaluation et de pilotage adéquats limite sensiblement l'efficacité de la chaîne judiciaire.

Les propositions formulées dans le rapport visent à répondre à ces difficultés. L'expérimentation d'un mandat semi-global confié à la protection judiciaire de la jeunesse contribuerait à réduire les délais de prise en charge. La clarification de certains aspects du droit pénal des mineurs, le renforcement de la dimension pédagogique des décisions et une spécialisation accrue des acteurs amélioreraient également la qualité de la réponse pénale. L'adaptation des structures à l'accueil des multirécidivistes favoriserait enfin leur réinsertion.

D'autres intervenants doivent être mobilisés aux côtés de l'institution judiciaire. Le transfert expérimental de la prévention spécialisée aux communes et la rénovation des outils de contractualisation permettraient de dynamiser les politiques de prévention. Introduire des policiers de sécurité et de cohésion sociale et impliquer davantage les adultes dans les quartiers contribuerait à y apaiser les tensions.

L'instauration d'une nouvelle organisation budgétaire regroupant l'ensemble des crédits de la justice des mineurs offrirait au ministère de la justice un cadre pour optimiser l'emploi des moyens, unifier le pilotage des actions publiques et conforter la démarche évaluative, dans l'intérêt des mineurs.