

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 25 mars 1998	6
I - UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE DONT LES PRINCIPES FONDAMENTAUX CONSERVENT LEUR PERTINENCE	8
II - DES MODALITÉS DE RÉPONSES QUI DOIVENT S'ADAPTER À DES FORMES NOUVELLES DE DÉLINQUANCE	9
A - EXPANSION ET MUTATION DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS	9
B - DES CAUSES MULTIPLES ET COMPLEXES	10
C - UNE RÉCENTE PRISE DE CONSCIENCE QU'IL IMPORTE DE CONFORTER	11
1. Le rôle nouveau du parquet	11
2. Les obstacles à l'efficacité des mesures ordonnées par les juges des enfants	12
2.1. MESURES ÉDUCATIVES.....	12
2.2. MESURES RÉPRESSIVES.....	13
III - LES ORIENTATIONS RETENUES.....	13
IV - LES PROPOSITIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.....	15
A - LES CONDITIONS PRÉALABLES POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DES POLITIQUES DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS.....	15
1. Mieux connaître les phénomènes de délinquance pour agir à bon escient	15
2. Mieux détecter de manière précoce les cas difficiles.....	16
2.1. DÉPISTER TÔT LES TROUBLES DU COMPORTEMENT.....	16
2.2. CONSIDÉRER LA DÉSCOLARISATION COMME UN SIGNAL D'ALERTE	17
2.3. CONNAÎTRE PRÉCOCEMENT LES PETITS FAITS DE DÉLINQUANCE GRÂCE À UNE ANALYSE DES « MAINS COURANTES » POLICIÈRES.....	18
2.4. DÉVELOPPER L'ÎLOTAGE	18
3. Mieux coordonner les actions de prévention	18

B - RENDRE PLUS EFFICACES LES DISPOSITIFS EXISTANTS	21
1. Rechercher une meilleure complémentarité entre les interventions des différents acteurs	21
1.1. RENFORCER LES MOYENS DE LA PROTECTION ADMINISTRATIVE	21
1.2. DÉVELOPPER DES INSTANCES DE COORDINATION ET DES OUTILS DE PROGRAMMATION RENDUS OBLIGATOIRES.....	21
2. Développer et élargir les réponses éducatives	23
2.1. DÉVELOPPER LE PLACEMENT FAMILIAL POUR LES DÉLINQUANTS.....	23
2.2. AUGMENTER ET RÉÉQUILIBRER LE NOMBRE DE PLACES SELON LES FILIÈRES	23
2.3. POURSUIVRE L'EXPÉRIENCE DES UEER	24
2.4. ORGANISER LA DIFFUSION D'INFORMATIONS RÉGULIÈRES SUR LE NOMBRE DE PLACES DISPONIBLES	24
2.5. MIEUX RESPONSABILISER LES PARENTS DE MINEURS DÉLINQUANTS.....	24
3. Adapter les mesures pénales	25
3.1. DÉVELOPPER LE RÔLE DES PARQUETS DANS LE RESPECT DES PRÉROGATIVES DU SIÈGE.....	25
3.2. OUVRIR DES « MAISONS DE JUSTICE »	26
3.3. METTRE L'ACCENT SUR LES MESURES DE RÉPARATION ET LES TRAVAUX D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (TIG)	26
3.4. METTRE EN PLACE DES BRIGADES SPÉCIALISÉES DANS LA DÉLINQUANCE DES MINEURS.....	27
C - RECENTRER L'ACTION DE LA DIRECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (DPJJ).....	27
1. Recentrer l'action de la DPJJ.....	27
2. Mieux spécialiser les différents niveaux administratifs	27
3. Renforcer les interventions du service en milieu carcéral.....	28
4. Une mission de diffusion de l'information	28
ANNEXE A L'AVIS.....	32
SCRUTIN 32	
déclarations des groupes.....	34
RAPPORT présenté au nom de la section des Affaires sociales par Monsieur Alain CHAUVET, rapporteur	1
INTRODUCTION.....	5

TITRE I UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE	9
CHAPITRE I LA CONSTRUCTION DU DISPOSITIF DE PROTECTION	13
I - DES PRINCIPES APPARUS DE MANIÈRE PROGRESSIVE.....	13
A - UN DROIT LONGTEMPS PEU SPÉCIFIQUE.....	13
B - L'AFFIRMATION PROGRESSIVE D'UNE PROTECTION SPÉCIFIQUE	14
II - L'ORDONNANCE DU 2 FÉVRIER 1945 RELATIVE A L'ENFANCE DÉLINQUANTE	15
A - LES PRINCIPES FONDATEURS POSÉS PAR L'ORDONNANCE DE 1945	15
1. Le privilège de juridiction	16
2. La présomption d'irresponsabilité	17
3. L'excuse atténuante de minorité	18
4. Une large panoplie de mesures éducatives	18
B - UNE ORDONNANCE ÉLARGIE ET AMENDÉE SANS QUE SA PHILOSOPHIE EN SOIT MODIFIÉE	18
1. L'ordonnance du 23 décembre 1958	19
2. La loi du 4 janvier 1993 et la loi du 1er juillet 1996	19
CHAPITRE II JUSTICE DES MINEURS EN EUROPE ET STATUT DU MINEUR EN DROIT INTERNATIONAL.....	21
I - DES PRINCIPES DÉSORMAIS TRADUITS EN DROIT INTERNATIONAL.....	21
II - DES PRINCIPES QUI INSPIRENT LES LÉGISLATIONS DES PAYS EUROPÉENS	23
A - MINORITÉ PÉNALE ET RESPONSABILITÉ	23
B - LES SPÉCIFICITÉS DES PROCÉDURES.....	23
C - L'ESSOR DES SOLUTIONS EXTRAJUDICIAIRES	24
III - UNE APPROCHE ORIGINALE : LE CAS DE LA SUÈDE.....	24
CHAPITRE III LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS EN DANGER AUJOURD'HUI	28
I - LE PÔLE ADMINISTRATIF.....	28
A - L'ORGANISATION ET LES ACTEURS.....	29
B - LES MISSIONS.....	29
C - LES MODES D'INTERVENTION	30
1. Actions collectives.....	30

2. Actions individuelles	31
2.1. PRESTATIONS DE SERVICE.....	31
2.2. AIDES FINANCIÈRES	32
D - LE FINANCEMENT	32
II - LE PÔLE JUDICIAIRE	33
A - LE RÔLE CENTRAL DU JUGE DES ENFANTS	34
1. Le jeune en danger.....	34
2. Le jeune délinquant	34
3. Les moyens	35
B - LES PARTENAIRES DU JUGE DES ENFANTS	36
1. Les collaborateurs directs	36
1.1. LE SERVICE DÉPARTEMENTAL DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE.....	36
1.2. LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE.....	38
1.3. LE SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ	39
2. Les autres partenaires	39
2.1. LA POLICE DES MINEURS.....	39
2.2. LE PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE : PLAQUE TOURNANTE DE L'INFORMATION.....	40
III - LES POLITIQUES GLOBALES DE PRÉVENTION.....	40
A - L'ÉDUCATION NATIONALE.....	41
B - LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	42
CHAPITRE IV LE POINT SUR LA QUESTION DE LA MALTRAITANCE.....	44
TITRE II UNE NÉCESSAIRE ADAPTATION À UN CONTEXTE SOCIAL EN MUTATION.....	48
CHAPITRE I UNE DÉLINQUANCE EN EXPANSION ET EN MUTATION	52
I - LES ÉVOLUTIONS QUANTITATIVES ET QUALITATIVES DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS	52
A - LES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES À PARTIR DES DONNÉES POLICIÈRES	54
1. Une augmentation générale de la délinquance des mineurs indéniable mais relative.....	54
2. Un déplacement vers des infractions violentes	56
3. La délinquance dans les autres pays	58

B - LES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES À PARTIR DES DONNÉES JUDICIAIRES	59
1. Les condamnations de mineurs	61
2. Les mesures éducatives	63
3. Un exemple d'action judiciaire locale	64
C - LA DÉLINQUANCE DES MINEURS RESTE-T-ELLE IMPUNIE ?	65
II - UNE « NOUVELLE DÉLINQUANCE » AUX CAUSES MULTIPLES	67
A - LE CUMUL DE DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DANS LES QUARTIERS SENSIBLES	67
1. Un phénomène localisé	68
2. ...et lié à la crise économique et sociale	69
B - DES ÉVOLUTIONS DE FOND QUI TOUCHENT L'ENSEMBLE DE LA SOCIÉTÉ	71
1. La crise de l'autorité parentale	71
2. Une culture de la violence et du risque	74
CHAPITRE II LES CARENCES DES MESURES DE PRÉVENTION	78
I - A LA RECHERCHE DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE	78
II - L'IMPRÉCISION DES MISSIONS DE L'ÉTAT	79
A - LA POLITIQUE DE LA VILLE	79
B - LES RÉPONSES DE LA DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'INSERTION DES JEUNES	81
C - DES ACTIONS TROP PEU COORDONNÉES	82
D - LA MISSION DE L'ÉCOLE	83
III - LES LACUNES DE LA PRÉVENTION SANITAIRE ET LA MONTÉE DE LA PAUVRETÉ	84
A - LA PRÉVENTION SANITAIRE	84
B - LA MONTÉE DE LA PAUVRETÉ CHEZ LES JEUNES	85
CHAPITRE III UNE PANOPLIE DE MESURES ÉDUCATIVES DONT L'EFFICACITÉ EST INÉGALE	88
I - LE POIDS RELATIF DES MESURES ÉDUCATIVES RESTE PRÉPONDÉRANT	88
II - L'ASSISTANCE ÉDUCATIVE EN MILIEU OUVERT (AEMO) : DES EFFORTS D'ADAPTATION ENCORE LIMITÉS	90

A - L'ACTIVITÉ DES SERVICES EN MILIEU OUVERT : LES DONNÉES GLOBALES.....	91
1. L'activité dans le secteur public (DPJJ)	91
2. L'activité dans le secteur habilité justice	91
B - UN MODÈLE QUI A DU MAL À FAIRE FACE.....	92
1. Des difficultés à s'appuyer sur les familles.....	92
2. Des partenariats trop peu développés	92
3. Un décalage entre la commission des faits et la mise en oeuvre des mesures	93
4. Des rigidités de fonctionnement	94
III - LE PLACEMENT EN STRUCTURES D'ACCUEIL	94
A - DES STRUCTURES EN NOMBRE TROP LIMITÉ.....	95
1. Les structures d'hébergement	95
2. Les autres types de structures d'accueil.....	95
3. Les unités à encadrement éducatif renforcé (UEER).....	96
B - UNE PRISE EN CHARGE INADAPTÉE.....	97
CHAPITRE IV DES RÉPONSES JUDICIAIRES QUI SE CHERCHENT	100
I - UNE JUSTICE DES MINEURS DE PLUS EN PLUS SOLLICITÉE	100
II - LE RÔLE NOUVEAU DU PARQUET	101
III - LE DÉVELOPPEMENT DES MESURES DE MÉDIATION ET DE RÉPARATION.....	102
A - LA MÉDIATION.....	102
B - LA RÉPARATION	103
1. Formes de la réparation	103
2. Première évaluation	104
IV - LA PLACE DES MESURES RÉPRESSIVES.....	104
A - DES RÉPONSES RÉPRESSIVES DIVERSIFIÉES	105
1. Le contrôle judiciaire.....	105
2. Le travail d'intérêt général.....	105
3. L'emprisonnement.....	106
B - LA NÉCESSITÉ D'UN PROCESSUS DE RÉINSERTION	107
CONCLUSION	109
BIBLIOGRAPHIE	111
TABLE DES SIGLES	115
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	117

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 25 mars 1998	6
I - UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE DONT LES PRINCIPES FONDAMENTAUX CONSERVENT LEUR PERTINENCE	8
II - DES MODALITÉS DE RÉPONSES QUI DOIVENT S'ADAPTER À DES FORMES NOUVELLES DE DÉLINQUANCE	9
A - EXPANSION ET MUTATION DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS	9
B - DES CAUSES MULTIPLES ET COMPLEXES	10
C - UNE RÉCENTE PRISE DE CONSCIENCE QU'IL IMPORTE DE CONFORTER	11
1. Le rôle nouveau du parquet	11
2. Les obstacles à l'efficacité des mesures ordonnées par les juges des enfants	12
III - LES ORIENTATIONS RETENUES	13
IV - LES PROPOSITIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	15
A - LES CONDITIONS PRÉALABLES POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DES POLITIQUES DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS	15
1. Mieux connaître les phénomènes de délinquance pour agir à bon escient	15
2. Mieux détecter de manière précoce les cas difficiles	16
3. Mieux coordonner les actions de prévention	18
B - RENDRE PLUS EFFICACES LES DISPOSITIFS EXISTANTS	21
1. Rechercher une meilleure complémentarité entre les interventions des différents acteurs	21
2. Développer et élargir les réponses éducatives	23
3. Adapter les mesures pénales	25
C - RECENTER L'ACTION DE LA DIRECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (DPJJ)	27
1. Recentrer l'action de la DPJJ	27
2. Mieux spécialiser les différents niveaux administratifs	27
3. Renforcer les interventions du service en milieu carcéral	28
4. Une mission de diffusion de l'information	28

ANNEXE A L'AVIS.....	32
SCRUTIN.....	32
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	34
RAPPORT présenté au nom de la section des Affaires sociales par Monsieur Alain CHAUVET, rapporteur.....	1
INTRODUCTION.....	5
TITRE I - UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE	9
CHAPITRE I - LA CONSTRUCTION DU DISPOSITIF DE PROTECTION	13
I - DES PRINCIPES APPARUS DE MANIÈRE PROGRESSIVE...13	
A - UN DROIT LONGTEMPS PEU SPÉCIFIQUE.....	13
B - L'AFFIRMATION PROGRESSIVE D'UNE PROTECTION SPÉCIFIQUE	14
II - L'ORDONNANCE DU 2 FÉVRIER 1945 RELATIVE A L'ENFANCE DÉLINQUANTE	15
A - LES PRINCIPES FONDATEURS POSÉS PAR L'ORDONNANCE DE 1945	15
1. Le privilège de juridiction	16
2. La présomption d'irresponsabilité	17
3. L'excuse atténuante de minorité	18
4. Une large panoplie de mesures éducatives	18
B - UNE ORDONNANCE ÉLARGIE ET AMENDÉE SANS QUE SA PHILOSOPHIE EN SOIT MODIFIÉE	18
1. L'ordonnance du 23 décembre 1958	19
2. La loi du 4 janvier 1993 et la loi du 1er juillet 1996	19
CHAPITRE II - JUSTICE DES MINEURS EN EUROPE ET STATUT DU MINEUR EN DROIT INTERNATIONAL	21
I - DES PRINCIPES DÉSORMAIS TRADUITS EN DROIT INTERNATIONAL.....	21
II - DES PRINCIPES QUI INSPIRENT LES LÉGISLATIONS DES PAYS EUROPÉENS.....	23
A - MINORITÉ PÉNALE ET RESPONSABILITÉ.....	23
B - LES SPÉCIFICITÉS DES PROCÉDURES.....	23
C - L'ESSOR DES SOLUTIONS EXTRAJUDICIAIRES	24
III - UNE APPROCHE ORIGINALE : LE CAS DE LA SUÈDE	24

CHAPITRE III - LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS EN DANGER AUJOURD'HUI	28
I - LE PÔLE ADMINISTRATIF	28
A - L'ORGANISATION ET LES ACTEURS	29
B - LES MISSIONS	29
C - LES MODES D'INTERVENTION	30
1. Actions collectives	30
2. Actions individuelles	31
D - LE FINANCEMENT	32
II - LE PÔLE JUDICIAIRE	33
A - LE RÔLE CENTRAL DU JUGE DES ENFANTS	34
1. Le jeune en danger	34
2. Le jeune délinquant	34
3. Les moyens	35
B - LES PARTENAIRES DU JUGE DES ENFANTS	36
1. Les collaborateurs directs	36
2. Les autres partenaires	39
III - LES POLITIQUES GLOBALES DE PRÉVENTION	40
A - L'ÉDUCATION NATIONALE	41
B - LA POLITIQUE DE LA VILLE	42
CHAPITRE IV - LE POINT SUR LA QUESTION DE LA MALTRAITANCE	44
TITRE II - UNE NÉCESSAIRE ADAPTATION À UN CONTEXTE SOCIAL EN MUTATION	48
CHAPITRE I - UNE DÉLINQUANCE EN EXPANSION ET EN MUTATION	52
I - LES ÉVOLUTIONS QUANTITATIVES ET QUALITATIVES DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS	52
A - LES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES À PARTIR DES DONNÉES POLICIÈRES	54
1. Une augmentation générale de la délinquance des mineurs indéniable mais relative	54
2. Un déplacement vers des infractions violentes	56
3. La délinquance dans les autres pays	58
B - LES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES À PARTIR DES DONNÉES JUDICIAIRES	59
1. Les condamnations de mineurs	61
2. Les mesures éducatives	63

3. Un exemple d'action judiciaire locale	64
C - LA DÉLINQUANCE DES MINEURS RESTE-T-ELLE IMPUNIE ?	65
II - UNE « NOUVELLE DÉLINQUANCE » AUX CAUSES MULTIPLES	67
A - LE CUMUL DE DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DANS LES QUARTIERS SENSIBLES	67
1. Un phénomène localisé.....	68
2. ...et lié à la crise économique et sociale.....	69
B - DES ÉVOLUTIONS DE FOND QUI TOUCHENT L'ENSEMBLE DE LA SOCIÉTÉ	71
1. La crise de l'autorité parentale	71
2. Une culture de la violence et du risque.....	74
CHAPITRE II - LES CARENCES DES MESURES DE PRÉVENTION...78	
I - A LA RECHERCHE DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE	78
II - L'IMPRÉCISION DES MISSIONS DE L'ÉTAT.....	79
A - LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	79
B - LES RÉPONSES DE LA DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'INSERTION DES JEUNES	81
C - DES ACTIONS TROP PEU COORDONNÉES.....	82
D - LA MISSION DE L'ÉCOLE	83
III - LES LACUNES DE LA PRÉVENTION SANITAIRE ET LA MONTÉE DE LA PAUVRETÉ	84
A - LA PRÉVENTION SANITAIRE	84
B - LA MONTÉE DE LA PAUVRETÉ CHEZ LES JEUNES.....	85
CHAPITRE III - UNE PANOPLIE DE MESURES ÉDUCATIVES DONT L'EFFICACITÉ EST INÉGALE.....88	
I - LE POIDS RELATIF DES MESURES ÉDUCATIVES RESTE PRÉPONDÉRANT.....	88
II - L'ASSISTANCE ÉDUCATIVE EN MILIEU OUVERT (AEMO) : DES EFFORTS D'ADAPTATION ENCORE LIMITÉS.....	90
A - L'ACTIVITÉ DES SERVICES EN MILIEU OUVERT : LES DONNÉES GLOBALES.....	91
1. L'activité dans le secteur public (DPJJ)	91
2. L'activité dans le secteur habilité justice	91

B - UN MODÈLE QUI A DU MAL À FAIRE FACE.....	92
1. Des difficultés à s'appuyer sur les familles.....	92
2. Des partenariats trop peu développés	92
3. Un décalage entre la commission des faits et la mise en oeuvre des mesures	93
4. Des rigidités de fonctionnement	94
III - LE PLACEMENT EN STRUCTURES D'ACCUEIL	94
A - DES STRUCTURES EN NOMBRE TROP LIMITÉ.....	95
1. Les structures d'hébergement	95
2. Les autres types de structures d'accueil.....	95
3. Les unités à encadrement éducatif renforcé (UEER).....	96
B - UNE PRISE EN CHARGE INADAPTÉE.....	97
CHAPITRE IV - DES RÉPONSES JUDICIAIRES QUI SE CHERCHENT	100
I - UNE JUSTICE DES MINEURS DE PLUS EN PLUS SOLLICITÉE	100
II - LE RÔLE NOUVEAU DU PARQUET.....	101
III - LE DÉVELOPPEMENT DES MESURES DE MÉDIATION ET DE RÉPARATION	102
A - LA MÉDIATION.....	102
B - LA RÉPARATION	103
1. Formes de la réparation	103
2. Première évaluation	104
IV - LA PLACE DES MESURES RÉPRESSIVES.....	104
A - DES RÉPONSES RÉPRESSIVES DIVERSIFIÉES	105
1. Le contrôle judiciaire.....	105
2. Le travail d'intérêt général.....	105
3. L'emprisonnement.....	106
B - LA NÉCESSITÉ D'UN PROCESSUS DE RÉINSERTION	107
CONCLUSION.....	109
BIBLIOGRAPHIE	111
TABLE DES SIGLES	115
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	117

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 25 mars 1998**

Le 11 mars 1997, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des Affaires sociales la préparation d'un rapport et d'un avis sur « la protection de l'enfance et de la jeunesse dans un contexte social en mutation ».

Monsieur Alain Chauvet a été désigné comme rapporteur¹.

*
* *

La délinquance des mineurs, au-delà des infractions constatées, met en jeu l'avenir d'enfants et d'adolescents. Elle ne peut dès lors se satisfaire de réponses brutales et insuffisamment réfléchies suscitées par une pression de l'opinion publique amplifiée par les médias.

Le Conseil économique et social, qui s'est saisi de cette question avant qu'elle ne fasse la « une » des journaux et qu'une mission interministérielle ne soit confiée à deux députés par le Premier ministre, **est attaché à un traitement serein d'un problème qui prend d'abord racine dans l'exclusion économique, sociale et culturelle d'une part grandissante de nos concitoyens.**

C'est dans cette optique que le Conseil a analysé le dispositif spécifique de protection de la jeunesse et réfléchi à des modalités de réponses mieux adaptées à des formes nouvelles de délinquance largement induites par ce contexte social en mutation. Une telle réorientation est parfaitement possible dans le respect des principes fondamentaux posés par l'ordonnance du 2 février 1945, qui conservent toute leur pertinence. Elle paraît d'ailleurs déjà largement engagée, même s'il convient de mieux structurer et systématiser des avancées récentes, parfois partielles.

Notre Assemblée réaffirme en particulier le bien-fondé de la primauté d'une réponse éducative aux faits de délinquance, même si celle-ci doit parfois être complétée par des mesures répressives. Elle souhaite surtout, qu'à travers une panoplie de mesures graduées et rapidement apportées, soit prise en compte une notion fondamentale et trop négligée aujourd'hui, celle de la continuité de la prise en charge du mineur délinquant, garantie de son inscription dans un processus de réinsertion.

Cette perspective nouvelle implique une réaffirmation des missions de l'Etat notamment en matière de prévention sanitaire et sociale, d'éducation, de logement, de lutte contre l'exclusion et de politiques publiques en faveur des jeunes en difficulté.

I - UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE DONT LES PRINCIPES FONDAMENTAUX CONSERVENT LEUR PERTINENCE

Fondé, dès la création en 1912 du tribunal pour enfants, sur le souci d'apporter aux jeunes délinquants une réponse autre que la seule répression, le volet judiciaire du dispositif français de protection de la jeunesse, original dans sa conception, a inspiré depuis la majorité des législations européennes.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté à l'unanimité (voir le résultat du scrutin en annexe).

Ses principes fondamentaux ont été fixés par l'ordonnance du 2 février 1945 et se traduisent par l'existence d'une juridiction spécialisée (tribunaux pour enfants et cour d'assises des mineurs), la primauté de l'éducatif sur le répressif, la recherche de réponses extra-judiciaires pour sanctionner le délit et le caractère exceptionnel du recours à l'incarcération. Par ailleurs, les mineurs âgés de moins de dix-huit ans bénéficient d'une présomption d'irresponsabilité pénale graduée en fonction de l'âge.

Le juge des enfants constitue, depuis l'origine, le pivot du dispositif concernant les jeunes délinquants. L'ordonnance du 22 décembre 1958 a étendu sa compétence aux jeunes en danger, donnant ainsi à la justice des mineurs une couleur délibérément sociale. Les deux types de population sont d'ailleurs liés, même si les réponses apportées ne sont pas de même nature. Quoiqu'il en soit ce sont bien les mêmes intervenants (juges, travailleurs sociaux) qui sont confrontés aux problèmes des jeunes en danger et délinquants. Une telle unité fonctionnelle est facteur de richesse, sous réserve d'un équilibre dans l'exercice de cette double mission.

C'est d'ailleurs sur la base du constat d'une prévalence de la mission de sauvegarde de l'intérêt de l'enfant en danger exercée par le juge sur sa mission de prévention de la délinquance et de réinsertion des auteurs de délits que le Conseil économique et social a privilégié l'examen de ce second aspect et formule des propositions favorisant le rétablissement d'un nécessaire équilibre. Les modifications récentes de l'ordonnance du 2 février 1945, qui n'en affectent pas le fond, commencent à aller en ce sens à savoir : **sanctionner rapidement le délit en mettant en oeuvre une réponse prioritairement éducative**. Tel est bien l'objet de la loi du 4 janvier 1993 qui officialise les actions de médiation et de réparation et de la loi du 1er juillet 1996 qui instaure la comparution à délai rapproché du mineur délinquant.

Le Conseil économique et social estime que la pertinence de l'ensemble du dispositif de protection de la jeunesse reste intacte et que les principes qui le guident n'ont pas à être remis en cause. Toutefois, des adaptations aux évolutions du contexte social, qui affectent les formes et la nature de la délinquance des mineurs, s'avèrent indispensables.

II - DES MODALITÉS DE RÉPONSES QUI DOIVENT S'ADAPTER À DES FORMES NOUVELLES DE DÉLINQUANCE

A - EXPANSION ET MUTATION DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

La délinquance des mineurs augmente significativement depuis le début des années 1990 ou du moins sa proportion dans l'ensemble des délits qui, eux, semblent se stabiliser, voire régresser au cours des années les plus récentes. Cette progression doit cependant être appréciée avec prudence. **L'approche statistique dans ce domaine comporte en effet bien des écueils** : outre un fréquent amalgame entre mineurs et jeunes adultes (18-21 ans), l'enregistrement des crimes et délits constatés se fonde très majoritairement (90 %) sur une plainte ne permettant pas toujours l'identification de l'auteur qui peut être aussi bien un mineur qu'un jeune majeur. Par ailleurs, le degré de tolérance de la société à

l'égard des déviances constatées influe aussi sur le mode de calcul : si par exemple les « tags » sont considérés comme des actes de délinquance, la statistique a vite fait d'exploser.

Enfin, un dernier écueil - et non le moindre dès lors qu'il s'agit d'appréhender une situation et d'en tirer des enseignements en terme d'adaptation des dispositifs - tient à la carence des données statistiques fournies par le ministère de la Justice et aux difficultés de comparaison avec celles du ministère de l'Intérieur.

Au-delà du seul dénombrement des délits, le rapport de la mission commune des inspections générales des affaires sociales et des services judiciaires (mars 1995) sur le dispositif de protection de l'enfance a également mis en évidence l'incommunicabilité qui résulte de systèmes de recueils de données construits sur des critères différents et à partir de logiques institutionnelles distinctes : les statistiques des départements, celles des tribunaux et celles de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ne correspondent pas. Comment dès lors identifier des besoins et élaborer des programmes d'équipements entre des partenaires qui ne parlent pas le même langage et ne disposent pas des mêmes informations ?

Ceci étant, même s'il convient de relativiser les données, la délinquance des mineurs est indéniablement en augmentation : de moins de 10 % du total des mises en cause en 1972, on est passé à près de 20 % aujourd'hui. La hausse est surtout sensible depuis 1987.

Mais c'est surtout une modification de la nature des actes délictueux commis par les mineurs qui retient l'attention. On observe ainsi, depuis le début des années quatre-vingt-dix, une évolution progressive d'une délinquance dite traditionnelle d'atteinte aux biens (vols, dégradations...) à des agressions plus violentes visant prioritairement les symboles et les représentants de l'autorité publique sans hésiter à s'attaquer aux personnes. Ces derniers faits restent néanmoins très minoritaires : en 1994, 174 mineurs ont été condamnés pour atteintes à la personne. Cette nouvelle délinquance, qualifiée « d'exclusion » par certains sociologues, qui affecte suivant la formule de Pierre Cardo « *des jeunes sans repères, sans espoir et sans limites* », apparaît plurifactorielle.

B - DES CAUSES MULTIPLES ET COMPLEXES

La pérennisation d'un chômage de masse a eu pour conséquence de faire perdre au travail, pour beaucoup, sa vertu intégratrice et d'installer nombre de ménages dans des situations parfois endémiques de pauvreté. Si **la démission de certaines familles peut être mise en cause et, le cas échéant, sanctionnée comme le permet la loi**, c'est essentiellement la déstructuration de nombre d'entre elles, liée à un cumul de précarités, qui peut expliquer, si elle ne l'excuse pas, la déresponsabilisation ou l'épuisement de certains parents, tout à la fois cause et conséquence de la délinquance de leurs enfants. Face à un tel constat, **il apparaît indispensable de restaurer l'autorité des parents et de les soutenir dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives qui impliquent droits et devoirs vis-à-vis de leurs enfants.**

Par ailleurs, les carences de l'urbanisme des grands ensembles et des politiques du logement social ont encore amplifié la marginalisation des populations les plus fragilisées. Dans certains quartiers, touchés avec une particulière acuité par la délinquance, le taux de chômage des parents et des jeunes atteint des sommets (plus de 30 %) et bouleverse tout l'équilibre social.

Le processus d'exclusion s'enclenche tôt et il est cumulatif : le taux d'échec scolaire des jeunes concernés est considérable. De la relégation dans les plus mauvaises classes à l'orientation précoce vers des filières dévalorisées et souvent sans issue, **l'école**, en dépit des efforts faits dans le cadre des zones d'éducation prioritaire **participe parfois**, à son corps défendant, **de ce mouvement de rejet**. Dès lors, cet espace essentiel d'intégration et de citoyenneté est soit désinvesti (absentéisme scolaire) soit cible d'incivilités et de violences sporadiques.

Dans son avis du 11 décembre 1996 sur l'« *avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale* », notre Assemblée a souligné l'impératif d'une politique active de prévention des exclusions dans tous les domaines, celle-ci ne pouvant être déconnectée « *des questions de politique économique et de leurs répercussions, en particulier dans le domaine de l'emploi et des inégalités sociales* ».

C'est en fait le cumul de carences familiales, de précarité économique, de distension des liens sociaux, du manque d'adaptation du système éducatif et de comportements individuels qui peut conduire à des actes de délinquance répétitifs.

Le Conseil économique et social estime qu'en conséquence une réponse univoque ne peut être opérante et efficace. Dans ce domaine particulier de la délinquance juvénile, **c'est bien une action multiforme, d'abord préventive puis éducative et en dernier lieu, si besoin est, coercitive qui apparaît nécessaire.**

C - UNE RÉCENTE PRISE DE CONSCIENCE QU'IL IMPORTE DE CONFORTER

La recherche d'une adaptation du dispositif judiciaire concernant les mineurs délinquants à l'évolution du contexte social s'est traduite, ces toutes dernières années, par le souci d'une **réaction plus rapide et explicite** face au comportement déviant, assortie d'une responsabilisation de l'auteur du délit.

Cette évolution de l'état d'esprit de la justice des mineurs est illustrée par le rôle nouveau assuré aujourd'hui par le parquet.

1. Le rôle nouveau du parquet

Face à la surcharge des juges des enfants, de plus en plus sollicités en matière de protection de l'enfance en danger, ce qui conduisait à des retards parfois considérables dans le traitement des procédures pénales, et afin de répondre aux attentes sociales de sanctions d'actes délictueux qui se répétaient, un rééquilibrage s'est progressivement engagé au sein de la juridiction des mineurs entre le parquet et le siège.

A travers des pouvoirs en fait inchangés, les substituts aux mineurs, parfois assistés de « délégués du procureur », traitent désormais de manière autonome des actes de primo-délinquance. Les réponses sont individualisées (du simple rappel à la loi à la mesure de réparation), les parents systématiquement convoqués et associés à la réhabilitation du jeune délinquant. La place des victimes est aussi mieux reconnue avec le développement des actions de médiation et de réparation. Ces dernières, encore peu nombreuses (on dénombrait 1 497 mesures de réparation en 1995), se heurtent toutefois à des difficultés de mise en oeuvre (faisabilité et surtout accompagnement éducatif).

Il apparaît au Conseil économique et social que cette évolution constitue **une amélioration de la répartition des tâches et des responsabilités en permettant un traitement direct et rapide des petits délits par le parquet et l'orientation des cas plus lourds sur le juge des enfants**. Elle participe donc à la fois de la lisibilité de la politique publique (tout acte délictueux est sanctionné à son juste niveau) et de la prévention d'un engrenage délinquant pour de nombreux mineurs.

Les juges des enfants, parfois réservés voire réticents, reconnaissent de plus en plus l'intérêt d'une telle coopération. Mais ils sont confrontés, pour leur part, à un certain nombre de dysfonctionnements qui obèrent l'efficacité des mesures qu'ils ordonnent tant en matière éducative que répressive.

2. Les obstacles à l'efficacité des mesures ordonnées par les juges des enfants

2.1. Mesures éducatives

Les actions éducatives en milieu ouvert (AEMO), bien qu'en stagnation au profit d'une hausse des mesures pénales depuis environ deux ans, constituent toujours l'essentiel (75 à 80 %) des mesures éducatives prescrites par les juges. Fondées sur l'ordonnance de 1945, elles ont concerné près de 30 000 mineurs délinquants en 1996.

Les principales limites auxquelles se heurte aujourd'hui l'AEMO résident surtout dans un manque d'ancrage et de relais au sein de l'environnement : difficultés à s'appuyer sur les familles, signalées par de nombreux travailleurs sociaux ou magistrats, partenariat et travail en réseau trop peu développés.

Par ailleurs, les mesures de suivi éducatif en milieu ouvert, efficaces pour la grande majorité des jeunes délinquants, se révèlent inadaptées pour les plus déstructurés et les plus violents d'entre eux.

Pour ceux là, une période d'éloignement du milieu familial voire du quartier peut s'imposer. Cependant, **les formules d'hébergement**, quelles que soient leurs modalités (placement familial, internats scolaires, foyers, unités à encadrement éducatif renforcé...), **sont en nombre trop limité et pas toujours bien réparties sur le territoire**. Toutes formes confondues (structures d'hébergement, placement familial...) environ 5 000 mineurs ont bénéficié en 1996 d'une mesure de placement fondée sur l'ordonnance de 1945.

Pour les mineurs les plus difficiles, la mission de l'Etat devrait être d'apporter une réponse. Or, les possibilités d'accueil dans les structures gérées par la protection judiciaire de la jeunesse, qui ont vocation à accueillir les cas lourds, sont très faibles en hébergement complet (600 à 800 places).

Par ailleurs, la mise en place d'un réseau d'unités à encadrement éducatif renforcé reste marginale. Quinze UEER sont ouvertes depuis 1996. Ces unités à faible effectif (six mineurs maximum) fortement encadrées (quatre à cinq éducateurs) permettent une prise en charge individualisée, contraignante et continue pour une durée de trois mois environ. Il s'agit encore d'expérimentations dont il n'est pas certain qu'elles soient applicables au plus grand nombre.

En tout état de cause, **le choix du juge**, quand il n'est pas simplement guidé par l'urgence, **relève davantage de l'offre disponible que de l'adaptation au profil du mineur concerné**. La création (prévue dans le cadre de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville) d'une structure d'information, au sein des services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT), recensant les différentes possibilités d'accueil, reste à l'état de projet.

2.2. Mesures répressives

Il existe différentes gradations dans la répression, l'ultime niveau étant l'incarcération. Deux alternatives à la prison sont privilégiées actuellement par les juges des enfants : le contrôle judiciaire et le travail d'intérêt général. Toutefois, l'un et l'autre n'ont de sens qu'assortis **d'un accompagnement éducatif, très insuffisant aujourd'hui**.

L'emprisonnement constitue enfin la dernière étape. On dénombrait, en 1996, 576 mineurs incarcérés dont 448 prévenus. Nombre d'intervenants, dont des juges des enfants, reconnaissent que la répression, y compris dans un cadre carcéral, peut s'avérer nécessaire pour certains. Toutefois, les conditions actuelles dans lesquelles se déroulent les peines d'emprisonnement ne sont guère incitatives à l'utilisation de ce qui pourrait être une opportunité de ressaisissement.

III - LES ORIENTATIONS RETENUES

Même si aujourd'hui, face au développement de la délinquance, la tentation est à une accentuation de la répression, c'est un lieu commun que de souligner qu'il vaut mieux prévenir que guérir. S'agissant de la délinquance des mineurs, le repérage précoce des comportements déviants, suivi d'une prise en charge adaptée, évaluée et cohérente, constitue le seul moyen de combattre le mal à la racine alors qu'il est encore réversible. **La prévention est donc, pour le Conseil économique et social, le premier axe d'une politique publique pertinente en la matière.**

Or, force est de constater qu'au fil du temps et de l'empilement des dispositifs, cette dimension essentielle a été quelque peu perdue de vue. Il est vrai que la prévention est difficile à cerner. Elle est d'abord une action sur l'environnement économique et social qui, on l'a vu, détermine une large part de la délinquance et tout particulièrement de la « délinquance d'exclusion ». On peut

donc penser qu'une politique économique active, créatrice d'emplois et permettant une résorption progressive du chômage aura un réel effet, comme pourront l'avoir une politique d'urbanisme et de logement permettant l'accès à l'autonomie des jeunes (logements adaptés, rénovation des foyers de jeunes travailleurs...), une politique de santé publique plus volontaire, notamment en matière de lutte contre la toxicomanie et l'économie parallèle qu'elle génère, une école encore moins excluante ou un maillage plus serré des services publics dans les quartiers les plus défavorisés.

De même, la lutte contre les incivilités de toute nature qui minent le climat de certains quartiers participe elle aussi de la prévention de la délinquance. Chacun a un rôle civique à jouer pour introduire plus d'urbanité dans les rapports sociaux mais il convient aussi de favoriser le développement de toutes les formes de médiation sociale afin d'aider à retisser le lien social, élément structurant pour une part des jeunes aujourd'hui sans repères.

Au-delà de cette indispensable resensibilisation générale, le Conseil s'est efforcé de repérer les voies les plus prometteuses, parmi les expérimentations déjà menées dans de nombreux tribunaux ou services sociaux, et d'en nourrir des propositions susceptibles de contribuer à la recherche d'une efficacité accrue dans la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs.

Ces propositions, dont certaines nécessitent la mise en oeuvre de moyens nouveaux, notamment en personnels qualifiés, se fondent sur des principes généraux qui en sous-tendent les orientations :

- La délinquance des mineurs doit être vigoureusement prévenue et combattue, mais il serait illusoire de croire que l'on pourrait l'éradiquer. Il est plus raisonnable de chercher, en développant les outils existants, en les complétant, en particulier en matière de prévention et de traitement plus rapide et en les adaptant au nouveau contexte, à en limiter les conséquences et à offrir aux jeunes d'autres perspectives. **Les propositions de notre Assemblée s'inscrivent donc dans le cadre d'une contribution à une réponse qui doit être globale et engager tous les acteurs concernés.**

Cela suppose que chaque intervenant tienne sa juste place dans le réseau et travaille en concertation permanente avec les autres : familles, Education nationale, services sanitaires et sociaux, associations, structures de quartiers, protection judiciaire de la jeunesse et magistrats... ont tous une responsabilité au regard des réponses à apporter à la délinquance des mineurs.

- **Le traitement de la délinquance des mineurs appelle d'abord, et essentiellement, des réponses éducatives** conformément d'ailleurs aux principes qui fondent l'ordonnance de 1945 et qu'ont adoptés l'ensemble des pays développés. Même si une telle prévalence peut paraître optimiste à certains, cette priorité correspond en réalité à un investissement dont le « retour » est la forte proportion de jeunes primo-délinquants qui ne récidivent pas après avoir fait l'objet de mesures éducatives.

- **La continuité de prise en charge et la cohérence du parcours de réinsertion du mineur délinquant doivent être une ligne directrice.**

Le choix d'une réponse éducative aux modalités adaptées et graduées en fonction des actes commis implique nécessairement une palette d'interventions diversifiées.

Cette diversité doit s'accompagner d'un effort d'amélioration de la connaissance quantitative et qualitative des phénomènes de délinquance et de la coordination des différents intervenants en les intégrant dans le cadre plus large des actions de prévention et du travail social, en liaison avec les familles concernées.

La recherche d'une meilleure cohérence d'ensemble passe aussi par une véritable programmation des équipements et des actions, assortie d'une certaine stabilité des politiques publiques qui les sous-tendent.

- **L'Etat doit remplir pleinement son rôle de pilotage de la politique de prévention et de traitement de la délinquance des mineurs.**

Il lui appartient de donner de manière lisible, claire et volontariste une impulsion propre à stimuler des orientations qui se dessinent sur le terrain, et qui vont d'ailleurs, peu ou prou, toutes dans le même sens mais dont l'efficacité est freinée par un manque d'animation et de coordination au niveau national.

IV - LES PROPOSITIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Sur la base des orientations qui viennent d'être développées et des principes qu'il a réaffirmés, le Conseil économique et social pense qu'il est possible de donner plus d'efficacité aux interventions des différents services publics chargés de la délinquance des mineurs en adaptant les outils à leur disposition et en améliorant les moyens de coordination d'ensemble. Mais **en amont, il convient d'abord de rechercher une capacité accrue d'analyse et d'expertise et de renforcer la prévention.**

A - LES CONDITIONS PRÉALABLES POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DES POLITIQUES DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

1. Mieux connaître les phénomènes de délinquance pour agir à bon escient

Le Conseil économique et social estime indispensable la mise en place rapide d'un outil d'analyse coordonné de la délinquance des mineurs. Cela implique :

- Un continuum entre les dispositifs statistiques des ministères de l'Intérieur et de la Justice afin de permettre un suivi précis des mineurs délinquants (caractéristiques socio-démographiques, types de délits, répétition ou récidive...) de leur mise en cause par les services de police (inscription en « main courante », transmission ou non au

parquet) aux décisions de justice (classement, instruction, mesure éducative, condamnation...) qui y font suite. Un même continuum est tout aussi nécessaire entre la justice et les conseils généraux. Sans rien enlever aux responsabilités de chacun des acteurs, la conception et la coordination de cet outil de connaissance et d'analyse pourraient être confiées au conseil national de l'information statistique (CNIS).

- La constitution de panels qui permettent de reconstruire les trajectoires familiales, sociales, policières et judiciaires des mineurs délinquants pour comprendre les déterminants des actes posés et surtout analyser l'efficacité et l'efficience des mesures prises. Un tel outil serait tout particulièrement utile pour l'analyse des processus de réitération qui ne sont aujourd'hui connus que de manière très partielle. Il devrait être complété par des études approfondies des phénomènes de délinquance des mineurs et des jeunes adultes.
- La reconstitution d'un centre de recherche associé à l'administration pourrait contribuer également à cet objectif.

2. Mieux détecter de manière précoce les cas difficiles

Sans attendre qu'un mineur soit déféré devant un juge, il est possible de repérer plus précocement qu'actuellement les comportements à risques en valorisant des outils existants.

2.1. Dépister tôt les troubles du comportement

Le Conseil économique et social rappelle le rôle important des services de protection maternelle et infantile pour déceler dès l'enfance les handicaps physiques, les troubles nerveux ou mentaux, afin d'en permettre le traitement précoce. Plus tard, et singulièrement pour les plus défavorisés, l'insuffisance des moyens des services de santé scolaire se fait lourdement sentir. Cependant, le plan de relance de la santé scolaire présenté par le Gouvernement, en particulier les mesures destinées à détecter le plus tôt possible les troubles de santé, notamment psychologiques, des adolescents, constitue un progrès. Notre Assemblée souhaite qu'un meilleur suivi des jeunes en difficulté soit assuré par un réseau associant les services de santé scolaire, l'ensemble des professionnels de santé, les enseignants et les familles.

En outre, tous les observateurs et acteurs de terrain s'accordent sur le fait que certains jeunes délinquants manifestent des troubles du comportement qui relèvent de la psychiatrie. Or, comme l'a constaté le Conseil économique et social à l'occasion de son avis du 2 juillet 1997 sur « *Prévention et soins des maladies mentales, bilan et perspectives* », il existe une réelle carence dans la prévention précoce puis dans la prise en charge des jeunes adolescents par les secteurs de psychiatrie infanto-juvénile. Notre Assemblée renouvelle donc sa proposition de **création d'intersecteurs de santé mentale spécifiques aux adolescents et aux jeunes adultes**.

2.2. Considérer la déscolarisation comme un signal d'alerte

L'absentéisme scolaire et la déscolarisation constituent des clignotants d'alerte qui ne sont pas toujours bien pris en compte. Trop d'établissements s'accommodent de l'absence, qu'ils ne signalent plus, d'élèves posant des problèmes ou de leur renvoi qui ne résoud pas, bien au contraire, les difficultés qu'ils rencontrent et accroît encore leur exclusion.

L'Institution scolaire **doit développer des partenariats avec le réseau de prévention de la délinquance en signalant systématiquement et rapidement, tant à la justice qu'aux travailleurs sociaux du secteur, tous les cas d'absentéisme scolaire grave**. Les conseillers d'éducation et les assistantes sociales scolaires devraient aller davantage à la rencontre de leurs partenaires de terrain et des familles en difficulté pour ramener ces jeunes à l'école et rechercher, avec l'équipe éducative, les modalités d'une nouvelle motivation.

Par ailleurs, toujours pour ces élèves en difficulté, un traitement préventif devrait être mis en place :

- En accompagnant tout renvoi de l'établissement, lorsqu'il s'avère nécessaire, afin d'éviter une déscolarisation. Notre Assemblée estime que devrait exister, au niveau de chaque inspection d'académie, une personne chargée d'assurer, dès avant l'exclusion définitive, la liaison avec le nouvel établissement d'accueil afin de préparer la réintégration.
- En développant, en liaison avec la DPJJ et ses structures d'hébergement en particulier, des classes d'appui et des internats destinés aux jeunes délinquants les plus difficiles qui ne peuvent continuer à fréquenter les établissements classiques. Des expériences sont déjà menées, elles doivent être pérennisées et étendues.

En outre, notre Assemblée rappelle qu'existe, dans chaque département, un réseau de délégués de l'Education nationale dont on pourrait revitaliser la fonction en étendant leur compétence à l'ensemble de l'enseignement primaire et secondaire ainsi qu'en leur confiant un rôle d'intermédiaire et **de relais entre l'école et le tissu social pour la lutte contre l'exclusion scolaire**, voire pour la prévention de la délinquance dans les établissements. En ce sens, ces délégués pourraient participer aux structures locales de réflexion et d'action concernant la prévention et le traitement de la délinquance.

Enfin, d'une manière générale, l'institution scolaire se doit de s'investir, plus qu'elle ne le fait aujourd'hui, dans la lutte contre l'échec scolaire qui, on le sait, peut être une cause de la délinquance. Elle ne peut le faire seule mais en partenariat avec son environnement et tout particulièrement en liaison avec les familles et les associations de quartiers. Cela passe notamment par un renforcement des équipes éducatives dans les établissements sensibles et les zones d'éducation prioritaire, par un développement d'activités péri et extra-scolaires qu'il convient de rendre plus accessibles aux plus démunis, de l'aide aux devoirs, des classes d'adaptation et par un **effort accru d'information et d'orientation afin d'éviter les choix passifs ou contraints**.

2.3. *Connaître précocement les petits faits de délinquance grâce à une analyse des « mains courantes » policières*

Celles-ci recensent, au jour le jour, les plaintes déposées auprès des services de police et les nombreux faits dont ils ont eu connaissance. Or, ces documents sont rarement exploités dans un but de prévention alors que la connaissance de faits, en apparence anodins, permettrait une action plus en amont pour éviter leur aggravation ou leur réitération. Il serait donc utile que les parquets puissent régulièrement être rendus destinataires d'une synthèse des « mains courantes » pour, le cas échéant, prendre les dispositions nécessaires (investigations, alerte des acteurs sociaux, transmission au juge...).

2.4. *Développer l'ilotage*

Tout le monde s'accorde sur l'intérêt de cette forme d'action policière de proximité dans la prévention de la délinquance. Pourtant on constate, année après année, un désengagement de l'Etat. Si l'affectation à ces tâches de policiers auxiliaires et bientôt d'agents locaux de sécurité est une bonne chose, cela ne doit pas avoir pour effet une diminution du nombre des policiers professionnels indispensables à leur encadrement et plus aptes à faire face à des situations difficiles. En ce sens, tout particulièrement au profit des banlieues de la couronne parisienne et des grandes villes, **un renforcement et, le cas échéant, un rééquilibrage des effectifs des agents et gradés de la police nationale est impératif**, comme l'est la formation de ces personnels à une mission de prévention et de résolution des conflits. Il convient également de prévoir un soutien psychologique approprié pour ces agents qui travaillent souvent dans des conditions difficiles.

3. **Mieux coordonner les actions de prévention**

Comme on l'a vu, la prévention est à la fois généraliste quand elle s'appuie sur des structures de quartier et dépend alors des communes, et spécialisée lorsqu'il s'agit du travail des équipes de prévention financées par les conseils généraux. A ce propos, le Conseil économique et social déplore le désengagement de nombreux départements en la matière. Il lui apparaît pourtant que ces équipes, oeuvrant dans la rue au plus près des jeunes les plus difficiles et en liaison avec les associations et les structures sociales, ont un rôle essentiel à jouer pour la prévention de la délinquance.

Pourtant, là encore, l'Etat lui aussi, devrait être plus présent. Pour ce faire, notre Assemblée souhaite que l'on puisse aller plus loin :

- **En instituant** - comme instrument d'incitation à la mise en oeuvre des schémas départementaux de l'enfance et de leur volet « prévention de la délinquance » dont nous préconisons, plus loin, la création - **un fonds national destiné à appuyer les programmes de prévention de la délinquance**, articulés avec les contrats locaux de sécurité et les contrats-ville, au profit des collectivités territoriales les plus démunies où sont en général concentrés les phénomènes de délinquance les plus graves.

Dans ce cadre, les crédits d'Etat devraient être ciblés - et non globalisés - sur des actions considérées comme prioritaires au niveau national.

Par ailleurs, il convient d'évaluer régulièrement les programmes de prévention et de traitement de la délinquance des mineurs. Pour ce faire, comme c'est déjà le cas pour les politiques communautaires (2 %) ou les contrats de plan, une part des crédits consacrés au financement de ces programmes devrait être obligatoirement affectée à cette évaluation.

- **En développant des outils de prévention plus spécifiques** tant à partir de ceux qui existent et qui ont déjà été expérimentés localement qu'en imaginant de nouveaux. L'accent pourrait en particulier être mis sur :
 - **la politique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté** grâce au regroupement de toutes les structures spécialisées, actuellement éparses, au sein de missions locales présentes dans chaque bassin d'emploi. Cette proposition vise à simplifier et à rendre plus efficace le fonctionnement en réseau ;
 - **l'extension des groupes locaux de prévention (GLPD) et de traitement (GLTD) de la délinquance.** Ces structures informelles et souples, rassemblant tous les acteurs concernés, permettent de faire le point sur une situation donnée (au niveau d'un quartier ou d'une agglomération) et de rechercher, en réseau et en partenariat, les réponses les plus adaptées. Ayant un caractère très opérationnel, elles sont complémentaires des actions menées par les Conseils communaux ou départementaux. Le Conseil économique et social préconise que ces groupes locaux soient systématisés dans le cadre des schémas départementaux évoqués plus loin et des contrats locaux de sécurité ;
 - **la structuration d'un réseau de partenariat au plus près du terrain**, corollaire de la proposition précédente. En effet, les cloisonnements entre les divers partenaires de la prévention et de la lutte contre la délinquance des mineurs (justice, police, travailleurs sociaux, associations...) limitent parfois considérablement l'efficacité des actions menées par les uns et par les autres et les logiques de territoire et de compétences freinent la mise en oeuvre d'une stratégie commune. L'information, en particulier, circule très mal.

Aussi, notre Assemblée suggère que soit étudiée la **possibilité juridique d'une information des acteurs institutionnels tenus au secret professionnel** sur les signalements et les mesures éducatives et pénales dont fait l'objet un mineur délinquant. Une telle information faciliterait la mise en oeuvre d'une prise en charge cohérente. Dans le même souci, le Conseil propose **que soit établi, dans chaque ressort de tribunal pour enfants, un guide de réseau**. Un tel guide, mis à la disposition de tous les intervenants concernés, devrait recenser les coordonnées précises de chacun des acteurs et son ou ses domaines de

compétence et d'action afin de faciliter les contacts et de permettre l'orientation la plus appropriée du mineur délinquant.

La mise en oeuvre et la coordination de ce réseau d'information pourraient être confiées aux services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT) relevant des directions départementales de la protection judiciaire de la jeunesse ;

- **le soutien et la valorisation de la responsabilité parentale**

La famille reste une « valeur forte » même si ses formes changent. Sa fonction essentielle demeure aux yeux des jeunes. La société a tout à gagner à permettre aux familles d'assumer le plus efficacement possible leurs responsabilités éducatives. A cet effet, le Conseil économique et social suggère de **développer les lieux d'accueil et de parole permettant aux parents, surtout lorsqu'il s'agit de parents isolés, d'exprimer leurs difficultés**, leur désarroi éventuel, et de trouver les appuis et les aides qui leur sont nécessaires. L'action des caisses d'allocations familiales et des associations familiales dans ce domaine et dans la formation, la réflexion et l'accompagnement des parents devrait être encouragée et soutenue. Il conviendrait également de renforcer ou, là où elles n'existent pas, de favoriser la création de structures où les parents pourraient trouver assistance en cas de difficultés plus aiguës ou de crises dans la relation parents-enfants (lieux d'accueil temporaire, familles-relais...).

Par ailleurs, notre Assemblée souhaite que l'accent soit mis aussi sur l'intégration des familles immigrées rejoignantes dans le cadre du regroupement familial, qui sont souvent dans l'ignorance de notre culture et des règles de vie en commun qui sont les nôtres. Elle réitère sa proposition, faite dans son avis du 8 juin 1994 sur « *La scolarisation des enfants d'immigrés* », d'institution d'un **contrat accueil-intégration** centré sur les questions de scolarité et de connaissance de la société d'accueil et de ses lois.

Enfin, sans verser pour autant dans le communautarisme, le Conseil économique et social estime qu'il convient de favoriser l'émergence de **structures associatives** permettant aux parents de réfléchir et d'agir en commun pour une meilleure insertion de leurs enfants dans la communauté nationale et ainsi de pallier partiellement le manque de capacité de réaction de certaines familles.

Des aides financières pourraient être accordées à ces structures ainsi que, le cas échéant, une capacité juridique particulière pour agir en justice ;

- **l'implication des jeunes eux-mêmes dans la prévention et la lutte contre la délinquance**

Notre Assemblée estime que l'implication des jeunes eux-mêmes dans la prévention de la délinquance passe par une **reconnaissance** et un **soutien** à apporter à leurs **projets collectifs**. De telles réalisations, accompagnées par un adulte de référence, sont déjà mises en oeuvre

dans certains quartiers pour prévenir la violence et les dégradations. Elles favorisent en outre l'exercice d'une responsabilité et d'une citoyenneté revendiquées par de nombreux jeunes.

B - RENDRE PLUS EFFICACES LES DISPOSITIFS EXISTANTS

Une meilleure programmation des équipements et des actions ainsi qu'une nécessaire complémentarité devraient être recherchées au moins entre l'Etat et les conseils généraux. Mais chacun des segments éducatif, pénal, pourrait également voir son fonctionnement amélioré par un ensemble cohérent d'adaptations au demeurant limitées.

Enfin, les services de la protection judiciaire de la jeunesse, le plus souvent perçus comme en crise, devraient voir leurs missions recentrées et leur organisation interne adaptée en conséquence.

1. Rechercher une meilleure complémentarité entre les interventions des différents acteurs

1.1. Renforcer les moyens de la protection administrative

La « judiciarisation » de la prévention et du traitement de la maltraitance traduit une difficulté croissante des services sociaux départementaux à convaincre les familles du bien-fondé des solutions éducatives proposées. Elle aboutit à un encombrement préjudiciable de la justice des mineurs qui ne peut donc se consacrer, plus qu'elle ne le fait aujourd'hui, aux mineurs délinquants.

Une meilleure complémentarité entre protection administrative et protection judiciaire pourrait être recherchée dans chaque département de manière à éviter des saisines judiciaires pour des situations qui pourraient - et donc devraient - rester de la compétence de l'autorité administrative. Un tel rééquilibrage suppose une recherche approfondie de l'accord parental d'ailleurs conforme à la nécessité, soulignée par notre Assemblée, d'une plus grande implication des parents. Il passe également par un renforcement du rôle du parquet et de la fonction de coordination des services de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Ainsi, le Conseil économique et social propose :

- que les services de l'ASE soient destinataires, sauf cas d'urgence, de tous les signalements d'enfants en danger. Il conviendrait, pour ce faire, de prévoir une extension des compétences que le président du conseil général tire des dispositions de l'article 68 du code de la famille et de l'aide sociale ;
- que le rôle régulateur du parquet dans les saisines du juge des enfants soit renforcé par l'obligation faite au président du conseil général de l'informer de tout signalement. La transmission directe au juge des enfants ne constituerait plus le mode de saisine.

1.2. Développer des instances de coordination et des outils de programmation rendus obligatoires

- Des instances de coordination générale

Le rapport de la Cour des comptes de décembre 1995 consacré à la décentralisation en matière d'aide sociale relève que : « *Le souci d'instituer des instances de coordination entre les principaux intervenants de l'action sociale a déjà justifié la création, par voie législative et réglementaire, de nombreux lieux d'échanges, placés au niveau départemental. Certains d'entre eux, créés avant 1983, subsistent malgré leur inadaptation au nouveau contexte et, pour la plupart, l'activité de ceux mis en place à la suite de la décentralisation, semble aujourd'hui éteinte.*

Une tentative d'adaptation des instances de coordination à la nouvelle situation issue des lois de décentralisation, s'est traduite par la création, par la loi du 6 janvier 1986, d'un conseil départemental du développement social (...). Son objectif était de faciliter la coordination des politiques sociales mises en oeuvre dans le département et permettre aux usagers de mieux se faire entendre.

Ces conseils départementaux n'ont pas eu le temps de se mettre en place (...) ils ont été supprimés et remplacés, à la suite de la loi du 19 août 1986, par une commission à l'objet nettement plus limité ».

Suivant en cela les préconisations de la Cour des comptes, le **Conseil économique et social propose donc de recréer**, éventuellement sous une forme allégée qui lui permette d'être opérationnelle, **une telle structure de concertation globale au sein du conseil départemental du développement social.**

- Des outils de concertation et de programmation pour l'enfance

De même, en matière de programmation des équipements et des actions, on relève une absence de documents prévisionnels assortis d'orientations sur les filières ou les programmes d'action à développer alors même que la loi, particulièrement pour les établissements relevant d'une double tarification, prévoit l'élaboration concertée d'un schéma départemental.

Certes, des outils plus spécifiques ont été mis au point - notamment les schémas départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse ou les schémas départementaux de l'enfance - mais ces outils n'existent pas dans tous les départements et, au total, dans ce domaine particulier de l'enfance en danger ou délinquante, « *l'absence d'une structure de coordination ne permet pas aujourd'hui d'inscrire les relations existant entre les départements et les services judiciaires dans un cadre susceptible d'assurer une bonne articulation des décisions de placements avec les contraintes de gestion de l'offre d'hébergement* » (Rapport de la Cour des comptes).

Pour le Conseil économique et social, la définition d'un outil de concertation doit être de nouveau prévue par une loi, quitte à ce que la composition des instances compétentes soit revue pour l'adapter au contexte de la décentralisation. Elle pourrait prendre la forme de **schémas départementaux de prévention et de traitement de la délinquance entrant dans le cadre des schémas départementaux de l'enfance**. Leur établissement devrait être rendu obligatoire par la loi, celle-ci assortissant leur élaboration d'un calendrier contraignant (par exemple trois ans à compter de sa promulgation).

2. Développer et élargir les réponses éducatives

Notre Assemblée estime qu'il convient aujourd'hui d'enrichir encore la palette des outils éducatifs mis à la disposition des magistrats et des services sociaux.

2.1. Développer le placement familial pour les délinquants

Depuis le rapport Bianco-Lamy sur l'aide à l'enfance demain (mai 1980), un effort a été fait pour développer les placements familiaux. Mais ils sont surtout utilisés pour les enfants en danger et très peu pour les adolescents délinquants. Il paraît évident que les contraintes pour les familles d'accueil sont dans ce dernier cas plus lourdes.

Le Conseil économique et social estime donc souhaitable de distinguer - au moins pour les cas les plus difficiles - un placement spécialisé prévoyant une formation spécifique, un accompagnement renforcé et une revalorisation de l'indemnisation des familles accueillant ces jeunes.

2.2. Augmenter et rééquilibrer le nombre de places selon les filières

Une mesure d'éloignement peut s'avérer nécessaire tant dans l'intérêt du jeune lui-même que dans celui de son environnement, y compris familial. Or, aujourd'hui, les structures permettant l'hébergement de mineurs délinquants sont en nombre insuffisant et mal réparties sur le territoire national, **outre-mer compris**. De même, entre le suivi classique en milieu ouvert et le placement en hébergement sont trop peu développées des formules d'action éducative plus intenses en milieu ouvert.

Aussi, notre Assemblée recommande :

- **Qu'un effort particulier de rattrapage, tant dans le secteur public qu'habilité justice, en matière de structures d'hébergement, soit rapidement effectué.**

Cet effort devrait porter sur des structures à faible effectif particulièrement adaptées à certains mineurs délinquants, en particulier les foyers d'hébergement proposant un rattrapage scolaire ou des formules d'insertion professionnelle, les centres de vie et les internats associés à un établissement scolaire qui font cruellement défaut aujourd'hui.

Notre Assemblée estime qu'il conviendrait de réorienter les projets de l'ensemble de ces structures vers un accueil continu intégrant la formation ou l'aide à la recherche d'emploi et d'accompagner cette évolution par un redéploiement des moyens vers de telles formules qui sont, comme on l'a vu, en nombre trop restreint par rapport aux besoins.

- **Que soient développés les centres de jour**

Entre les interventions en milieu ouvert et le placement en établissement, il semble manquer, dans nombre de départements et en particulier en région parisienne, le maillon que constituent les centres de jour qui peuvent avoir une fonction d'accueil d'urgence mais **aussi permettre un travail éducatif plus intensif**. Le Conseil économique et social

appuie en ce sens les préconisations faites par la mission conjointe des inspections générales des affaires sociales, des services judiciaires et de l'administration (janvier 1998). Il propose l'ouverture d'au moins un centre de jour par département.

2.3. Poursuivre l'expérience des UEER

Les unités à encadrement éducatif renforcé constituent une réponse, encore expérimentale, à la **nécessité d'une prise en charge intensive et individualisée de mineurs en situation de rupture**. A ce titre, elles enrichissent la panoplie des moyens offerts.

Toutefois, de telles structures ne peuvent être considérées comme une solution définitive aux problèmes posés par les mineurs délinquants multi-récidivistes les plus difficiles mais une possibilité supplémentaire dans une panoplie de mesures graduées. **C'est dans cette optique que notre Assemblée propose de poursuivre l'expérience des unités à encadrement éducatif renforcé (UEER)**. Toutefois, il convient de tirer les enseignements des deux évaluations conduites récemment pour améliorer un dispositif qui doit par ailleurs continuer à concerner le secteur associatif habilité justice. Le Conseil économique et social suggère, à cet effet, quelques pistes :

- Augmenter, de manière conséquente, le nombre des UEER et mieux les répartir sur le territoire national. A terme, le nombre de places disponibles au sein de ces unités devrait s'établir à 200 pour permettre l'accueil de 500 à 800 mineurs par an.
- Assouplir les conditions de séjour dans ces unités, dont la durée ne doit pas être strictement fixée à trois mois. Dans certains cas une durée plus brève est envisageable dans d'autres, elle est insuffisante. Par ailleurs, la sortie de l'UEER ne devrait pouvoir se faire que si une mesure éducative de suivi (AEMO, placement en foyer...) est prévue immédiatement.

2.4. Organiser la diffusion d'informations régulières sur le nombre de places disponibles

En principe, le choix du type d'établissement d'accueil, voire de l'établissement précis, relève du juge des enfants. Mais ce choix s'opère souvent dans un certain manque de visibilité sur les places disponibles ce qui peut se traduire par une coexistence de services surchargés et d'autres au contraire sous-utilisés.

Notre Assemblée préconise la constitution, au niveau de chaque région (DRPJJ), d'une base de données régulièrement tenue à jour et consultable à distance pour permettre d'informer les magistrats sur les capacités disponibles dans les diverses structures.

2.5. Mieux responsabiliser les parents de mineurs délinquants

Partout, tout particulièrement pour ce qui concerne la délinquance des mineurs, la démission des parents est dénoncée, parfois sans nuances. S'il est indéniable que cette démission - lorsqu'elle existe - peut être considérée comme

une cause (ou une conséquence) de la délinquance de certains jeunes déstructurés, les parents n'en sont pas toujours les premiers responsables tant certaines situations économiques et sociales sont dégradées et tant, du fait de leurs conditions de travail, des parents ne sont plus à même d'exercer leurs responsabilités (familles mono-parentales en particulier).

Il n'en reste pas moins que, s'agissant de mineurs, l'appel à la responsabilité parentale est la première des mesures éducatives. **Notre Assemblée recommande que l'on poursuive résolument dans la voie d'une association systématique des parents aux mesures, éducatives ou pénales, prescrites à leurs enfants.** Les parents doivent, toujours et en toutes circonstances, être convoqués avec leurs enfants tant devant la police que devant le procureur ou le juge des enfants. La multiplication des « maisons de justice », que nous recommandons par ailleurs, doit le permettre dans de bonnes conditions.

Enfin, certaines voix s'élèvent périodiquement pour proposer la suppression des allocations familiales pour les parents des mineurs délinquants. Une telle mesure remettrait en question le fondement même des allocations familiales en tant que compensation partielle des charges liées à la présence d'enfants au foyer. Le remède pourrait être pire que le mal s'agissant le plus souvent de familles déjà confrontées à des situations de précarité.

Le Conseil économique et social suggère, toujours dans la perspective d'une diversification des moyens mis à la disposition du juge, que soit engagée une réflexion sur un élargissement à la notion « d'absentéisme scolaire manifeste » des textes relatifs à la tutelle aux prestations familiales, dispositif de soutien éducatif à la famille. En ce sens, il faudrait compléter le décret du 25 avril 1969.

3. Adapter les mesures pénales

Le renforcement et l'amélioration de la mise en oeuvre des mesures éducatives ne sont pas suffisants en eux-mêmes pour lutter efficacement contre une délinquance des mineurs qui aujourd'hui, par sa violence et la gravité des actes posés, met l'ensemble du dispositif en porte-à-faux.

Une réponse pénale rapide et ferme à certains faits de délinquance est également nécessaire. Pour le Conseil économique et social, **elle doit néanmoins avoir une visée éducative** et non purement répressive. C'est à cette seule condition que les mesures prises dans ce cadre, en continuité avec celles qui précèdent, pourront prétendre à atteindre l'objectif : la réinsertion des jeunes délinquants.

Dans cette optique, notre Assemblée préconise de :

3.1. Développer le rôle des parquets dans le respect des prérogatives du siège

Les réformes introduites depuis 1991 ont eu pour effet, encore inégalement suivant les juridictions, de donner un rôle nouveau au parquet pour une réponse plus rapide aux faits de délinquance des mineurs. Elles ont réduit, par exemple, le

nombre de classements sans suite et la charge de travail des juges des enfants qui peuvent désormais mieux se consacrer aux cas les plus difficiles.

Pour le Conseil économique et social ce rôle nouveau des parquets est souhaitable dans la mesure où il s'inscrit dans une politique judiciaire de traitement de la délinquance des mineurs concertée avec les magistrats du siège et leur hiérarchie.

Pour approfondir cette réforme, **notre Assemblée suggère** :

- De **systematiser la présence, auprès du procureur, de délégués issus de la société civile** comme il existe des **assesseurs** auprès du juge des enfants. Il importe de préciser clairement les conditions de recrutement, les modalités de formation et de défraiement et les limites de l'action de ces délégués.
- De prévoir que soient communiquées, au conseiller spécialisé pour le traitement de l'enfance auprès de la Cour d'appel, l'ensemble des traces écrites (et signées de l'intéressé et de sa famille) relatives aux diverses mesures prescrites par le parquet (admonestations, rappel à la loi, classements sous condition...) afin de permettre une harmonisation des politiques pénales suivies.

3.2. Ouvrir des « maisons de justice »

Ces équipements, qui permettent de rapprocher la justice de ses usagers et d'apporter une réponse plus rapide - éducative et pénale - aux petits délits, ont fait la preuve de leur intérêt. Malheureusement, faute de moyens, elles ne peuvent se développer.

Le Conseil économique et social souhaite que, sous réserve que leurs soient donnés les moyens - en particulier humains - d'un fonctionnement adapté, l'Etat développe de manière volontariste des « maisons de justice » dans les quartiers les plus sensibles. Chaque « maison » devrait se voir affecter un mi-temps de magistrat sans que celui-ci soit prélevé sur les effectifs de juridictions déjà sous-dotées. A cet égard, l'institution de 200 « maisons de justice », telle que préconisée par le rapport « *Demain, la ville* » présenté par M. Jean-Pierre Sueur le 13 février 1998, implique la création de 100 postes de magistrats qui, rappelons-le, ne sont pas plus nombreux aujourd'hui qu'il y a un siècle !

3.3. Mettre l'accent sur les mesures de réparation et les travaux d'intérêt général (TIG)

Ces mesures pénales, dont le caractère éducatif est évident, constituent une bonne réponse à de nombreux actes de délinquance dans la mesure où elles responsabilisent le mineur, tentent de réparer le préjudice subi par la victime ou la collectivité et montrent à l'opinion publique que les auteurs ne restent pas impunis.

Avec un peu plus de 2 000 mesures de réparation et de travaux d'intérêt général prescrites chaque année à l'encontre de mineurs délinquants, cette panoplie est cependant insuffisamment exploitée. Pour qu'elle le soit davantage, il importe de donner à ceux qui ont la responsabilité de les initier et de les

contrôler (DDPJJ) ainsi qu'à ceux qui les mettent en oeuvre (collectivités locales, associations...) les moyens de le faire.

Le Conseil économique et social propose la **mise en place d'une aide financière spécifique pour permettre aux organismes concernés de faire face aux charges entraînées par l'encadrement des jeunes mineurs.**

3.4. Mettre en place des brigades spécialisées dans la délinquance des mineurs

Une mission a été confiée aux renseignements généraux qui sont supposés recueillir l'information utile pour comprendre de l'intérieur le fonctionnement des bandes dans les quartiers. L'expérience montre que cette mission n'est le plus souvent pas assurée dans de bonnes conditions car cette direction n'a ni les moyens humains ni la capacité d'investissement pour connaître de l'intérieur les quartiers difficiles. Il vaudrait mieux tirer les leçons de cet échec et rechercher une autre voie pour constituer des outils efficaces.

C'est pourquoi, notre Assemblée préconise la mise en place de brigades spécialisées dans la délinquance des mineurs.

Elle estime que de telles brigades, tant de police que de gendarmerie, spécialisées non seulement dans l'enfance maltraitée mais aussi dans la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs, sont indispensables aujourd'hui et complèteraient utilement le dispositif policier, en particulier l'ilotage, dans certaines zones. Ces brigades devraient concerner prioritairement les quartiers les plus exposés et, ailleurs, un officier de police judiciaire devrait être spécialement affecté à cette question dans chaque commissariat de police ou chaque gendarmerie située en secteur urbain.

C - RECENTER L'ACTION DE LA DIRECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (DPJJ)

En élargissant ses interventions de l'éducation surveillée à la protection de l'enfance et de la jeunesse, la DPJJ a vu ses missions couvrir l'ensemble du champ de l'enfance en danger lui faisant perdre ainsi une part de sa spécificité et de son efficacité.

En outre, la structuration administrative de la PJJ, aux plans régional et départemental, est encore incertaine, la déconcentration n'étant réalisée que progressivement.

1. Recentrer l'action de la DPJJ

Notre Assemblée, constatant qu'une spécialisation relative sur les mineurs délinquants s'est opérée de fait entre le secteur associatif et les services de la PJJ au profit de cette dernière, **préconise un recentrage de la DPJJ sur l'ensemble des mineurs relevant de l'ordonnance de 1945 et sur ceux relevant de l'article 375 du Code civil âgés de plus de 13 ans.**

2. Mieux spécialiser les différents niveaux administratifs

A l'heure actuelle, les juges pour enfants sont en principe chargés de contrôler les établissements. En pratique, le plus souvent, cette mission n'est pas

exercée par manque de temps mais aussi de formation voire d'outils d'intervention.

Le Conseil économique et social propose de confier de manière claire et univoque cette mission d'évaluation et de contrôle des établissements d'accueil et des services éducatifs aux services de la PJJ, aussi bien pour le secteur associatif que pour le secteur public.

Pour éviter cependant qu'un même service risque d'être perçu comme juge et partie, cette mission de contrôle, d'ailleurs élargie à la détermination des tarifs, doit être exercée au **niveau régional**. Un tel choix est cohérent avec la proposition évoquée précédemment qui vise à organiser au plan régional l'échange d'information sur les places disponibles. Cet ensemble constituerait ainsi une mission réservée au niveau régional.

L'échelon départemental devrait quant à lui, en sus de la coordination de la politique d'ensemble à mener à ce niveau, être plus clairement chargé de gérer les services pour lesquels la PJJ est un opérateur. En ce sens, notre Assemblée suggère d'élargir les compétences du directeur départemental pour donner plus de souplesse dans les redéploiements de moyens d'un établissement ou d'un service à l'autre.

En outre, au sein des directions départementales et sous l'autorité du directeur, **il conviendrait de renforcer les services éducatifs auprès des tribunaux** (SEAT) qui doivent jouer pleinement leur rôle de conseiller éducatif des magistrats (parquet et siège), de coordination de l'action éducative menée tant par les services déconcentrés de la PJJ que par les organismes habilités (guide d'intervention, tableau de bord des disponibilités de placement en urgence...) et enfin de suivi des mesures prescrites (assistance à l'application des peines).

3. Renforcer les interventions du service en milieu carcéral

Compte tenu de la faiblesse du taux d'encadrement éducatif de l'administration pénitentiaire, du nombre relativement restreint de mineurs incarcérés et de leur durée de détention assez brève, le Conseil économique et social estime que des éducateurs de la PJJ devraient être chargés, plus qu'aujourd'hui, de préparer leur sortie et d'établir les liens avec les services territoriaux compétents afin de **garantir une meilleure continuité dans la prise en charge**.

Par ailleurs, notre Assemblée demande que, conformément aux textes, les quartiers pour mineurs soient profondément rénovés afin d'adapter les locaux à un travail éducatif véritable (petites unités, chambres individuelles, salles de réunions et de classe, ateliers...). Elle demande que soit établi un **programme triennal de remise à niveau**.

4. Une mission de diffusion de l'information

Une mission actuellement non exercée, si ce n'est par certains parquets, est la diffusion d'une information périodique sur les mesures décidées et exécutées,

destinée à faire comprendre à l'opinion qu'une mesure éducative n'est pas pour autant synonyme d'impunité.

Notre Assemblée demande que, sous réserve d'une particulière vigilance sur les droits de la personne et le droit à l'oubli qui doit être reconnu à tout adolescent qui a « commis des bêtises », une information synthétique sur le nombre de délits élucidés et le nombre de mesures (éducatives et coercitives) décidées soit régulièrement diffusée pour permettre de relativiser aux yeux de l'opinion l'effet de faits divers souvent montés en épingle.

*
* *
*

La délinquance des mineurs, parce qu'elle touche des enfants et des adolescents, est une question trop grave pour que l'on s'en remette aux émotions des médias et de l'opinion publique pour trouver les réponses qu'elle appelle.

Le Conseil économique et social réaffirme la primauté de réponses éducatives conformément aux principes posés par l'ordonnance de 1945 qui reste, plus que jamais, d'actualité. Ce sont ces principes, dignes d'une démocratie, qui ont guidé ses propositions.

Notre Assemblée, consciente du caractère destructeur pour le lien social d'une délinquance qui s'étend et s'aggrave, souhaite que, à partir de ses suggestions et de celles que ne manqueront pas de faire d'autres corps constitués, un débat s'instaure et aboutisse à la définition d'une politique adaptée et résolue de prévention et de traitement de la délinquance des mineurs où chacun des acteurs a sa place, son rôle et ses responsabilités.

A partir des propositions et orientations qui précèdent, il paraît possible de donner plus d'efficacité à des interventions aujourd'hui trop cloisonnées et souvent trop peu adaptées à la nécessité d'une action éducative plus intensive ou au besoin d'une palette d'institutions plus diversifiée encore, permettant de doser les mesures de manière fine en fonction de la gravité des faits commis.

Mais au-delà de ces propositions techniques, il convient de mobiliser l'ensemble des services publics et de la société civile, notamment par le canal des associations.

Car la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs ne sont pas seulement l'affaire de la justice et de la police, elles réclament aussi une implication de tous les acteurs sociaux, des familles et de chaque citoyen.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....174

Ont voté pour.....174

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 174

Groupe de l'agriculture - MM. Amis, Baligand, de Benoist, Bouche, Bros, Bué, Cazalé, Droulin, Ducroquet, Girardi, Guyau, Hervieu, Kayser, Lapèze, Le Fur, Louis, Mme Méhaignerie, MM. Munet, Christian Patria, Raoult, Rigaud, Salmon, Stéfani.

Groupe de l'artisanat - MM. Buguet, Delmas, Gilles, Lardin, Millet, Seassari, Teilleux, Vignon.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, MM. Bury, Capp, Caron, Delaby, Denizard, Mme Djukic, MM. Lobjeois, Mennecier, Moussy, Mmes Piazza, Raiga, M. Rousseau-Joguet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Chapuis, Clapin, Mme Cumunel, MM. Insa, Vilbenoît, Walter.

Groupe de la CFTE - MM. Deleu, Faki, Hédouin, Naulin.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mme Brovelli, MM. Decisier, Demons, Forette, Junker, Le Duigou, Masson, Moulin, Mme Rey.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bouchet, Caillat, Gaillard, Gaudy, Maurice Gendre, Grandazzi, Mme Paulette Hofman, MM. Jayez, Lamarque, Lesueur, Mailly, Malley, Ordronneau, Roulet, Santune, Valladon.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ballé, Courtois, Ducrotté, Gaudinat, Jean Gautier, Marquet, Morel, Picard, Verdier.

Groupe des départements, des territoires et des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer - MM. Giraud, Polycarpe.

Groupe des entreprises privées - MM. Brunaud, Brunet, Calvet, Chesnaud, Clément, Dermagne, Domange, Flahault, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gilson, Joly, Leenhardt, Levaux, Michel, Périgot, Pinet, Rebuffel, Scherrer, Simond, Urbain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Bailly, Bonnaud, David, Delaporte, Gadonneix, Hadas-Lebel, Peyrelevade, Rouvillois.

Groupe de la FEN - MM. Jean-Louis Andreau, Barbarant, Gualuzzi, Oger.

Groupe des représentants des français de l'étranger, de l'épargne et du logement - MM. Courbey, Ricout.

Groupe de la mutualité - MM. Baudiment, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Aicardi, Beauchamp, Bêche, Mme Bergé, M. Bichat, Mmes Braun, Brunet-Lechenault, M. Casanova, Mme Cayet, MM. Chaton, Dechartre, Deleplace, Depaix, Désir, Mme Douvin, M. Fourçans, Mme de Gaulle-Anthonioz, MM. Giscard d'Estaing, Haggai, Lux, Mandinaud, Poujade, Alain Robert, Schapira.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Bichot, Billet, Bordereau, Boué, Brin, Burnel, de Crépy, Guimet, Mme Lebatard, M. Trimaglio.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Les récents événements impliquant des mineurs délinquants ont mis en lumière les difficultés que rencontrent nos institutions à prévenir les changements profonds observés dans la délinquance juvénile.

Nos institutions travaillent dans un double esprit : une volonté d'assurer, d'abord, une prise en charge éducative des jeunes délinquants, un traitement répressif ensuite, conçu comme résiduel et lui-même fortement marqué par la notion d'accompagnement des enfants à travers l'action du juge des enfants.

Parce que la violence juvénile est aussi un appel du jeune à trouver sa place dans la société, elle réclame une coordination étroite de ces deux modes de traitement. Il faut aider les jeunes à trouver les repères nécessaires à la vie quotidienne, en l'absence desquels ils mêlent réalité et virtuel jusqu'à s'exclure de la société en s'enfermant dans un monde à part dont les chances de retour à une vie normale sont minimales.

Le traitement des jeunes délinquants, comme le souligne fort justement l'avis, doit, pour rencontrer une efficacité maximale, reposer sur une responsabilisation accrue de la structure éducative familiale.

Les familles des délinquants doivent, en effet, être accompagnées spécifiquement en raison des nombreuses déficiences qu'elles peuvent présenter ou des handicaps multiples que souvent elles cumulent. La famille demeure le lieu premier de la sociabilisation des individus. Elle doit d'abord remplir son rôle pour que les autres institutions, que sont l'école et la justice, puissent à leur tour assurer leurs missions.

Le traitement de la délinquance doit, au-delà de l'individu, s'étendre à son environnement entier. Chacun doit avoir conscience de ses responsabilités à l'encontre des autres. La délinquance ne pourra régresser et les jeunes s'intégrer pleinement dans notre société que si les institutions concernées travaillent main dans la main, jusqu'à changer le regard de tout un chacun sur cette difficile question de la violence des jeunes.

Groupe de l'artisanat

L'accumulation d'incidents graves causés par des jeunes méritait une attention particulière du Conseil économique et social.

En préalable, le groupe de l'artisanat estime que notre société doit d'abord penser à tous ceux et celles qui ont été victimes de cette violence, parfois au péril de leur vie et souvent par la dégradation de leur outil de travail, ressentie comme une véritable provocation.

Paradoxalement, à en juger par le rapport fort documenté, la France dispose en matière de protection de la jeunesse, d'un arsenal juridique qui a inspiré

certains de nos voisins européens, mais dont l'efficacité semble aujourd'hui contestée et contestable.

En réalité, il s'agit moins d'une remise en cause de ces outils que d'un appel à leur coordination et surtout à une véritable responsabilisation de tous les acteurs.

Au-delà de la réaffirmation des devoirs de chacun, Etat, parents, enfants, enseignants, citoyens, le groupe de l'artisanat partage l'évolution des principes de l'ordonnance de 1945 et particulièrement, « la mise en oeuvre conjointe d'une sanction immédiate des délits et de réponses éducatives, auxquelles l'avis ajoute, à juste titre, celle de la continuité de la prise en charge du mineur délinquant, comme garantie de son inscription dans un processus de réinsertion ».

Compte tenu du retard constaté et incompris entre la décision de justice et l'application, des moyens suffisants doivent être mis en place pour encadrer les jeunes en nombre et en qualité dans des lieux d'accueil répartis sur l'ensemble du territoire et surtout animés par du personnel compétent et formé à ce domaine très sensible.

En matière de prévention, le groupe de l'artisanat apprécie la mise en valeur et le renforcement des services de la protection maternelle et infantile, qui, sur le terrain, font un travail considérable de détection des dysfonctionnements.

De même, s'agissant de l'école, outre le renforcement urgent de la médecine scolaire, l'idée de prise en considération de l'absentéisme, comme cote d'alerte est à retenir, quand on sait que la délinquance se trouve de plus en plus chez les jeunes de moins de treize ans.

Sur ce point, la récente enquête menée dans les lycées, faisant apparaître une demande d'apprentissage des « codes de la société » pour pallier l'absence « de l'exemple à suivre » familial, conforte la proposition de l'avis, de création de lieux d'écoute ou de parole pour adapter les réponses éducatives aux attentes des jeunes d'aujourd'hui.

Enfin, le groupe de l'artisanat estime nécessaire de rétablir les travaux d'intérêt général pour aller davantage vers la prise de conscience de ces jeunes, de l'importance du respect des biens et des personnes.

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis.

Groupe des associations

L'ordonnance du 2 février 1945 affirme l'originalité de la loi pénale française en posant le principe d'un traitement spécifique de la délinquance des mineurs qui allie possibilité de sanction et réponse éducative. Elle est aujourd'hui contestée par certains, et la tentation existe de remettre en cause, pour les jeunes délinquants, l'action de réinsertion en retenant uniquement des solutions d'éloignement et d'éviction sociale. Une telle attitude est porteuse d'exclusion.

Notre société souffre d'une cassure profonde du lien social dont l'un des aspects est la remise en cause du respect de la loi. La délinquance des mineurs est avant tout le signe d'une souffrance, où les jeunes les plus fragilisés rencontrent dans un environnement complexe et déstructuré, des modèles nouveaux,

asociaux, qui ont occupé le vide laissé par la disparition des repères traditionnels. Leur confrontation à la norme n'est plus balisée a priori, ils découvrent l'acte délictuel comme une affirmation d'autonomie. Alors que la délinquance des majeurs aurait tendance à diminuer, la délinquance juvénile est en constante progression. Elle touche des enfants de plus en plus jeunes et elle s'accompagne de plus en plus d'actes de violence. Pour cette raison, l'attention qui doit être portée à la prévention précoce nous semble essentielle. Le rôle de l'Etat devrait être plus soutenu en matière de prévention, y compris de prévention précoce.

Cette intervention devrait viser plusieurs domaines :

- en premier, le milieu scolaire où le mineur passe le plus de temps, et qui est par ailleurs le lieu de vie où l'on peut le mieux diagnostiquer le mal-être, le risque de déviance. L'Etat doit favoriser, dans le respect mutuel des compétences et des savoir-faire de chacun, l'ouverture des portes de l'école pour faire place, comme on peut l'observer déjà dans certains établissements, à de nouveaux partenariats : justice, police, mais aussi à l'ensemble des institutions publiques ou privées qui oeuvrent dans le champ éducatif ;
- l'Etat doit aussi favoriser plus qu'il ne le fait aujourd'hui, dans le cadre des politiques publiques, les décloisonnements et les coopérations qui s'imposent entre les institutions, entre les travailleurs sociaux, entre ce qui relève du public et ce qui est confié aux associations habilitées ou agréées ;
- il doit aussi inciter à la création d'équipements collectifs ouverts à tous dans les quartiers populaires en favorisant la vie associative, facteur de lien social, de prise de responsabilité et de cohésion sociale ;
- il doit redonner enfin toute leur place aux équipements existants, équipements à vocation socio-éducative, mais aussi aux internats qui doivent recevoir les moyens de leur mission car ils représentent, pour une action éducative renforcée, l'alternative naturelle à l'incarcération qui ne devrait être utilisée, en cas de primo-délinquance, que dans des circonstances exceptionnelles.

Quelques mots clefs structurent les grands axes de l'avis et résument les propositions qu'il contient.

Il s'agit de partenariat, de décloisonnement, de complémentarité des acteurs, de coordination, d'informations réciproques, de réseau.

Ils nous permettent de mesurer la complexité de la lutte contre la délinquance juvénile, lutte qui ne pourra progresser qu'avec la mise en œuvre d'une politique mobilisatrice de tous les acteurs qui sauront dépasser les replis corporatifs et les compétences cloisonnées. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

La CFDT regrette que le rapport et l'avis présentés dissocient, dans la réflexion sur la protection de l'enfance et de la jeunesse, la maltraitance de la délinquance, en limitant ses propositions à cette dernière. Pour la CFDT, le traitement de la maltraitance est essentiel. En outre, il permet aussi de prévenir la délinquance.

Au moment où les phénomènes de violence s'accroissent chez les jeunes, alors que les délits, globalement, diminuent, la CFDT estime qu'il est urgent d'impulser une véritable politique de prévention à laquelle chacun, certes, en tant que citoyen, a sa part à prendre, mais qui serait aussi favorisée par le développement de toutes les formes de médiation sociale.

Améliorer la prévention, le traitement rapide des délits, la prise en charge éducative, la réinsertion des mineurs en danger permettra de freiner une délinquance par ailleurs prétexte à tous les discours sécuritaires.

C'est ce que propose cet avis qui s'inscrit dans la continuité des ordonnances de 1945 et 1958.

Il est temps qu'une véritable politique nationale associant tous les acteurs concernés soit définie et mise en oeuvre avec une programmation des équipements et des actions.

Pour renforcer la prévention de la délinquance, il s'agit d'abord de mieux l'appréhender, tant par l'harmonisation des outils statistiques que par le développement d'une recherche qui dépassent les clivages ministériels.

Sur le terrain, la structuration d'un partenariat au plus près des jeunes est une nécessité. Il devrait associer le secteur médico-social, éducatif, judiciaire et policier. La CFDT préconise pour tous ces personnels des formations adaptées.

Il convient également de développer et d'élargir les réponses éducatives, parmi lesquelles les Unités à encadrement éducatif renforcé (UEER), dont l'expérimentation doit se poursuivre, mais avec des moyens appropriés.

Enfin, il est nécessaire de conserver aux mesures pénales une visée éducative. En ce sens, les travaux d'intérêt général constituent une bonne réponse. Ils responsabilisent les mineurs, qui font acte de réparation.

Toutefois, dans les cas d'incarcération, il convient de veiller particulièrement à de bonnes conditions matérielles de prise en charge des jeunes délinquants afin de maintenir une scolarisation qui favorise un parcours d'insertion.

L'avis qui nous est soumis aujourd'hui développe des propositions, qui correspondent, pour l'essentiel, aux souhaits de la CFDT, qui l'a voté.

Groupe de la CFTC

Le groupe de la CFTC donne son accord aux diverses propositions lorsqu'il s'agit de réaffirmer :

- la primauté de l'éducatif sur le répressif ;
- la nécessaire implication des parents qu'il convient d'aider dans l'exercice de leurs responsabilités et la restauration de leur autorité ;
- la nécessité d'un accompagnement éducatif des mesures de répression ;
- le rôle et la place des « dispositifs-relais » ;
- la nécessité d'effectuer un suivi attentif, un contrôle rigoureux et une évaluation précise des expériences en cours ;
- la nécessité de développer au maximum les formules d'insertion professionnelle et sociale afin de lutter contre la marginalisation et l'inactivité des jeunes en situation de détresse ou d'exclusion ;
- le besoin d'une concertation et d'une meilleure coordination entre les différents intervenants.

La prise en charge du jeune doit être globale, élargie à la famille et à son environnement. Elle exige la continuité. La responsabilisation des familles dépendra souvent de l'aide qui leur sera apportée pour résoudre leurs difficultés économiques et sociales. Il importe d'y affecter des moyens importants aux plans matériel, administratif et humain.

Le dispositif de protection de la jeunesse doit être conservé et adapté. Il convient en particulier de renforcer les attributions et les moyens de l'AEMO, notamment par une extension de son champ d'intervention à l'entourage familial.

La situation des personnes en charge de la réinsertion sociale des jeunes délinquants doit bénéficier d'une particulière attention.

Le rapport met en évidence la complexité des structures au travers desquelles s'organisent les politiques de prévention et de lutte contre la délinquance des mineurs. Il souligne avec pertinence l'importance du rôle des familles, de l'école et des médias. Mais le projet d'avis aurait pu être plus précis dans l'affirmation de la nécessité de la concertation comme dans la définition des coordinations indispensables.

Les mesures de prévention contre la délinquance devront s'inscrire dans le cadre de politiques plus générales. Ainsi, les aides ne doivent pas être réservées aux seules familles qui connaissent la délinquance de leurs jeunes.

Le rôle de l'institution scolaire doit être renforcé dans sa mission éducative globale par une implication plus grande des enseignants. Le rapport démontre l'impérieuse nécessité de développer l'instruction civique et d'en faire une véritable éducation civique. Cette mission éducative ne réussira que si elle résulte d'un travail d'équipe associant tous les adultes présents dans l'école et à la condition que ces adultes puissent « faire référence », être des « repères » et soient reconnus comme tels par les jeunes pour leur crédibilité, leur dévouement et leur aptitude à les faire progresser vers des comportements respectueux des règles de la vie en société et de la dignité des personnes. L'école devra également

décider des modalités de son ouverture aux partenariats de terrain. Cette ouverture devra être institutionnalisée.

S'agissant des médias, le groupe de la CFTC regrette que le rapport se limite au constat de l'influence néfaste de certains d'entre eux ou du fait que les jeunes détenus n'ont souvent pas d'autre occupation que de passer leur journée devant la télévision. Il suggère que les représentants de la Nation développent une réflexion déontologique et même éthique sur les pratiques des médias et sur leur responsabilité dans le développement d'un climat de violence.

Une plus grande efficacité de l'intervention des services pourrait résulter d'une forte anticipation d'un mécanisme de prévention qui s'appuierait sur un état d'esprit faisant référence à un ensemble de valeurs sur lesquelles se fondent les règles de la vie en société.

Néanmoins, n'ayant pas d'objections à formuler à l'égard des propositions présentées, le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

C'est dans l'exclusion économique, sociale, culturelle d'une part croissante de nos concitoyens qu'il faut aller chercher les causes fondamentales de la délinquance juvénile actuelle. Son extension, son évolution, notamment en ce qui concerne la nature des actes délictueux, sont d'abord l'expression de la profonde détresse des milieux où elle s'enracine. Elles témoignent de l'absence totale d'issue et de perspective, et d'une fracture sociale d'autant plus dénoncée qu'elle est, hélas, moins combattue.

Et c'est sans doute à ces causes qu'il importe de s'attaquer résolument : chômage et précarité, bas salaires, conditions de logement, accès aux loisirs et à la culture, moyens et missions des services publics, c'est à ces questions majeures qu'il faut répondre par une autre politique ; c'est à cette exigence que, selon nous, le projet d'avis aurait dû appeler avec plus de vigueur et de conviction. Ainsi pourront être créées les conditions d'une action spécifique efficace en matière de prévention et de prise en charge des phénomènes de délinquance juvénile.

Cette action doit s'appuyer sur le renforcement ou la reconstruction des liens sociaux dans les cités, notamment par le renforcement de la vie associative et de la démocratie locale permettant une implication plus forte des habitants dans la vie locale.

En matière de prévention, c'est à la lutte contre l'échec scolaire qu'il importe de donner les moyens d'agir efficacement, c'est-à-dire avant que les processus d'exclusion ou d'auto-exclusion ne viennent le sanctionner. Or, force est bien de constater que les moyens dégagés sur cette question sont loin de correspondre à la volonté affichée par le gouvernement. Il en va de même en ce qui concerne la prise en charge périscolaire des jeunes, en particulier du premier cycle du secondaire. C'est en général à cette période que se déclenchent les processus de marginalisation de jeunes souvent livrés à eux-mêmes.

De même convenons-nous de la nécessité de développer les moyens d'une politique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficultés, ainsi que

les groupes locaux de prévention et de traitement de la délinquance. De plus, la prise en charge locale de ces problèmes pourrait se faire dans le cadre des « contrats locaux de sécurité » en privilégiant les axes relatifs à l'éducation, la citoyenneté et la prévention. L'on peut s'étonner de ce que le projet d'avis n'en ait pas fait état.

Bien que nous partagions le souci exprimé par le projet d'avis d'enrayer la « judiciarisation » excessive de situations qui relèvent plutôt de l'action sociale, nous ne sommes pas certains que les modalités envisagées d'un transfert de pouvoirs sur des services administratifs constituent la meilleure alternative dans la mesure où ne manqueront pas de se poser des problèmes de principes au regard de l'exercice des droits de la défense et où ce transfert peut avoir pour effet de masquer l'insuffisance criante des moyens de l'autorité judiciaire et des services de protection judiciaire de la jeunesse. Il est clair que la question essentielle qui est posée, tient à l'insuffisance criante de moyens dans tous les segments de l'action en direction des mineurs délinquants et, en particulier, pour toutes les mesures alternatives à l'incarcération, mais aussi aux conditions de détention des mineurs. Sans doute aurions-nous souhaité que le projet d'avis marque avec plus d'insistance qu'il ne le fait, cette exigence des moyens et celle d'un plan pluriannuel à la hauteur des enjeux.

S'agissant enfin des conditions de détention des mineurs délinquants, le groupe rejoint le projet d'avis. Il nous apparaît nécessaire que soient prises en compte les conditions d'un encadrement éducatif permettant de préparer dans de bonnes conditions la sortie et la réinsertion des jeunes. Nous ne pouvons que souligner, là encore, l'impérieuse nécessité de structures, de personnels compétents permettant un véritable travail éducatif en direction de ces mineurs.

Partageant pour l'essentiel le constat et les propositions du projet d'avis, le groupe de la CGT émet un vote positif.

Groupe de la CGT-FO

Pour traiter de phénomènes graves comme l'exclusion ou la délinquance des mineurs, il convient en permanence de garder à l'esprit tant les causes que les effets si l'on veut non seulement être efficaces mais éviter deux dérives :

- oublier les causes, c'est prendre le risque de mettre en oeuvre des mesures qui auront des effets pervers ou aggravants. Ce serait par exemple le cas sur le dossier qui nous préoccupe aujourd'hui, si l'accent était mis prioritairement sur des mesures répressives ;
- n'en rester qu'aux causes interdirait toute amélioration possible à court terme.

A juste titre, le rapporteur établit une relation entre la montée du chômage, de l'exclusion et des inégalités sociales et la délinquance juvénile et rappelle que ces questions ne peuvent être déconnectées de celles concernant la politique économique menée.

Comment ne pas rappeler, ici, la nécessité d'un effort considérable, de la responsabilité des pouvoirs publics, en matière d'urbanisation afin de reconstruire des cités conçues dans l'urgence il y a une trentaine d'années ?

Comment ne pas comprendre, quand le chômage touche toute une famille, que l'image du héros pour un mineur tend à se déplacer vers celui que la société n'intègre plus ?

Comment ne pas comprendre que le libéralisme économique, en introduisant le communautarisme, ou les ghettos, transforme la nation en une structure plurielle contraire aux principes fondamentaux de la République ?

D'une manière générale, pour Force Ouvrière, quand la République oublie les droits, les devoirs sont eux aussi oubliés.

Il ne sert dès lors à rien de se lamenter si l'on n'est pas décidé à combattre activement une logique économique porteuse en elle-même et quasi mécaniquement de chômage, d'exclusion et d'inégalités sociales. De ce point de vue, l'actualité récente doit inéluctablement faire réfléchir. Le groupe de la CGT-FO suit donc le rapporteur quand il rappelle ce qui devrait être pour toutes et tous des évidences et quand il insiste sur la démarche générale de prévention.

Il le suit également sur la nature des propositions formulées qui peuvent parfois apparaître comme modestes alors qu'elles sont avant tout soucieuses de lier les causes et les effets, ce qui interdit toute démagogie et impose l'efficacité.

Qu'il s'agisse donc de mieux connaître les phénomènes de délinquance, de mieux détecter précocement les cas difficiles, de mieux coordonner les actions de prévention, de rendre plus efficaces les dispositifs existants, y compris en terme de complémentarité, de développer les réponses éducatives et de prévoir les moyens matériels et humains nécessaires, ce qui impose des recrutements, le groupe de la CGT-FO appuie les propositions du projet d'avis.

Il a donc prononcé un vote favorable.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération souligne l'urgence de rechercher les moyens pour protéger les plus jeunes face à l'augmentation de la délinquance.

Parmi les causes du développement de la délinquance des jeunes, il faut souligner : l'avenir incertain qui s'offre aujourd'hui à trop de jeunes confrontés aux difficultés économiques, au chômage, aux conditions d'habitation et à la précarité de leurs parents. A cela s'ajoute la déstructuration trop fréquente des familles, l'inadaptation des cursus scolaires, les circuits de la drogue...

Les mesures de prévention s'imposent. Mais comment modifier l'évolution de la société où l'économie qui devrait être au service de l'homme est devenue une économie pour elle-même.

Les critères de réussite des entreprises les amènent à privilégier les ratios de bonne gestion qui se traduisent par les restructurations et l'aggravation du chômage. La recherche d'une meilleure répartition de la richesse pour combattre cette situation est donc essentielle.

Pour parer au plus urgent, la protection des mineurs en danger est impérative et le groupe de la coopération partage les propositions du rapporteur.

S'agissant de la répression, qui ne peut être totalement évitée, il faut insister sur les effets de l'isolement au travers de l'incarcération. Il convient donc de

reconsidérer l'incarcération des jeunes. Certes, les textes relatifs à la détention semblent offrir certaines garanties quand à l'éducation et à la protection des jeunes qui ont été sanctionnés. La réalité est bien différente. Les moyens dont dispose l'administration pénitentiaire sont tellement insuffisants que le résultat curatif recherché de la sanction se révèle le plus souvent aggravant.

Des solutions proposées dans l'avis du Conseil économique et social pourraient être mises en œuvre comme « alternative » à la détention.

Groupe des entreprises privées

Le groupe des entreprises privées tient à féliciter le rapporteur pour la rigueur du travail qu'il a accompli sans négliger aucun des aspects du problème, et pour la finesse de son analyse. L'angélisme que celui-ci a su éviter est également très appréciable dans la mesure où il s'agit d'un domaine difficile à gérer pour des adultes qui ont d'autant plus de mal à dialoguer avec les jeunes qu'ils ne partagent plus les mêmes idées sur les contraintes de la vie en société.

La délinquance croissante d'une partie de notre jeunesse est un phénomène grave de société, à la fois complexe parce que multifactoriel et parce qu'il met en évidence l'incapacité des adultes à y répondre, faute de véritables statistiques, d'analyses sereines notamment du fait des interférences avec d'autres phénomènes, et surtout de responsabilités clairement établies.

Les propositions du rapporteur vont dans le bon sens. Nous souscrivons comme lui à la nécessité de rechercher une meilleure cohérence de l'ensemble des structures existantes, notamment pour mieux coordonner la prévention. Nous tenons également à la réaffirmation des missions de l'Etat pour adapter les réponses éducatives et les mesures pénales.

Ce dont les enfants, à quelques milieux qu'ils appartiennent, ont d'abord besoin, c'est d'amour, d'exemplarité et d'autorité. Au-delà des nécessaires réponses institutionnelles, il nous semble que la délinquance des jeunes, fruit d'incertitudes et de manques affectifs et sociaux, doit être abordée par chacun d'entre nous dans cet esprit.

Groupe de la FEN

Le rapport et l'avis s'inscrivent dans la pensée humaniste qui animait les auteurs de l'ordonnance de 1945. Globalement, les propositions prolongent le dispositif existant de protection de la jeunesse en en conservant les pertinences d'ensemble.

Comme l'ordonnance de 1945, l'avis privilégie la prévention et une réponse éducative aux faits de délinquance, même si celle-ci doit parfois être complétée par des mesures répressives. Il propose des adaptations rendues nécessaires par l'évolution de la délinquance des mineurs aujourd'hui plus précoce, plus violente, plus collective, et par le fait qu'elle prend d'abord racine dans l'exclusion économique, sociale et culturelle d'une part grandissante de nos concitoyens.

Ce processus d'exclusion est cumulatif et l'est d'autant plus qu'il s'enclenche tôt. C'est en fait le cumul de carences familiales, de précarité économique, de distension des liens sociaux, du manque d'adaptation du système éducatif et de comportements individuels qui peut conduire à des actes de délinquance répétitifs.

En conséquence, le traitement de la délinquance juvénile est indissociable d'une politique globale et cohérente de prévention sanitaire et sociale, d'éducation, de logement, de lutte contre l'exclusion et de politiques publiques en faveur des jeunes en difficulté.

Le groupe de la FEN-UNSA partage les analyses du rapport, et approuve les orientations et les propositions formulées dans l'avis. Elles donnent un contenu concret à sa préconisation que l'Etat remplisse pleinement son rôle de pilotage de la politique de prévention et de traitement de la délinquance des mineurs.

Cependant, le groupe de la FEN-UNSA est réservé quant à la suggestion de systématiser la présence, auprès du procureur, de délégués issus de la société civile. Cette pratique renforce le rôle du parquet au détriment du siège. En outre, elle risque de conduire à attribuer à des non-magistrats des fonctions qui relèvent des magistrats.

Or, au sein de la justice pénale des mineurs, le rôle des parquets se développe. Cette évolution est positive à la condition d'être maîtrisée. Il faut se garder de la « dérive » actuelle qui, dans certains endroits, tend à donner au procureur un rôle central qui doit rester sans ambiguïté l'apanage du juge des enfants, juge spécialisé. Réduire le délai entre l'acte incriminé et sa sanction - ce qui est positif - ne doit pas conduire à remettre en cause le respect de la présomption d'innocence, du rôle de la défense, et de l'instance de jugement.

Le groupe de la FEN-UNSA a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité a apprécié le rapport et l'avis consacrés au problème de « la protection de l'enfance et de la jeunesse dans un contexte social en mutation ».

Il s'agit tout d'abord, d'un sujet de société, qui intéresse au premier chef la mutualité, car la façon dont il sera résolu aura des conséquences sur la santé des populations, et, dans cet esprit, le mouvement mutualiste peut envisager en amont de prendre une part dans sa prévention.

- tout d'abord, le projet d'avis fait apparaître que ce qui est en cause, c'est le lien de socialisation des enfants avec le monde environnant. Celui-ci se fait de plus en plus ténu, alors que la société moderne n'a jamais autant créé d'interdépendance. La société civile et les pouvoirs publics, chacun dans leur rôle, contribuent à restaurer ce lien social : l'éducation, les activités socialisées mais aussi la santé, sont des facteurs de cohésion tout autant que peut l'être le renforcement de la responsabilité parentale ;

- en deuxième lieu, les réponses choisies pour réduire la délinquance des mineurs ont des conséquences sur la santé, ne serait-ce que pour la réparation des atteintes aux personnes qui lui sont liées. De plus, les enfants délinquants, devenus adultes, continuent d'exprimer des dérèglements psychologiques qui deviennent même, par somatisation, des dérèglements physiques. Le groupe de la mutualité estime donc qu'il est de la responsabilité du mouvement mutualiste de renforcer le lien social en participant, par exemple, aux soins que nécessitent les mineurs en matière de maladies mentales ;
- enfin, la mutualité développe un tissu d'activités autour de la santé et de sa prévention, qu'il s'agisse des phénomènes de drogue, de logements insalubres, ou des conséquences dommageables du désordre des mœurs. Elle construit ainsi un réseau d'aide qui évite que des délinquances d'occasion, qui sont la majorité, ne glissent vers le professionnalisme du crime, ou l'exclusion sociale dont on sait ce qu'ils coûtent à la société. Comme l'ensemble du projet d'avis le laisse entendre, il ne sert à rien, bien souvent, de pratiquer le « feuilletage » des institutions, source de déperdition d'énergie. Avec sagesse, le projet d'avis préconise de favoriser les complémentarités de ce qui existe, de renforcer les maillons faibles, de donner des moyens pour généraliser les bonnes expériences, d'adapter les mesures pénales à la nouveauté des phénomènes. Cela aussi le groupe de la mutualité l'approuve.

Le groupe de la mutualité a donc voté positivement parce que les idées qui sont émises relèvent d'une recherche constructive, axée sur la prévention et la responsabilisation. Elles développent des propositions coordonnées, cohérentes et efficaces.

Groupe des personnalités qualifiées

Mme Cayet : « Chaque époque a donné à la délinquance sa spécificité, comme s'il s'agissait d'un miroir de la société. Elle affecte aujourd'hui les jeunes sans repères, sans espoir, sans limites. Plusieurs éléments interviennent dans la spécificité actuelle :

- la famille qui ne joue plus son rôle éducatif. La référence aux adultes, quand ceux-ci sont en situation précaire, n'offre pas une perspective d'avenir attractive ;
- l'école est quelquefois une machine à exclure, même s'il est vrai qu'elle ne peut pas prendre en charge la totalité du volet éducatif. L'apparition d'enseignant permettant une attitude de « copain » a ouvert les portes de l'irrespect ou de l'incivilité en milieu scolaire ;
- l'urbanisme. Certaines cités ghettos des années 60 ne facilitent pas l'épanouissement et empêchent la mixité sociale ;
- les médias, notamment la télévision, soumettent les jeunes très tôt à une culture de violence banalisée qui peut amener le jeune adolescent à ne plus faire la démarcation entre réalité et fiction.

Si l'on ne peut pas parler de phénomène de bandes, comme aux USA, le regroupement de jeunes qui ont leurs règles et qui s'affrontent d'un quartier à l'autre se développe et leurs « chefs » ont quelquefois entre huit et dix ans. La plupart des outils permettant de répondre à cette délinquance existent pour les adolescents, encore faut-il qu'ils soient mieux coordonnés. Prévention et répression ne doivent pas être dissociées, les deux volets ont leurs modes d'actions spécifiques. Cependant il nous reste à inventer des réponses appropriées pour les très jeunes (8-10 ans) et les très violents (12-16 ans). Le mérite de ce rapport est d'être allé au fond des choses et d'avoir ouvert des pistes de réflexions pour demain. C'est pourquoi j'émet un vote positif. »

M. Mandinaud : « Le thème de ce projet d'avis renvoie à ce qui constitue la politique et l'éthique d'une société. Une seule partie de ce sujet est traitée : « la délinquance des mineurs ». Il faudrait en avertir préalablement les lecteurs et annoncer que le Conseil économique et social pourrait se saisir des autres aspects de ce thème.

Le projet d'avis s'inscrit dans la dialectique éducation, répression en privilégiant la première. Montesquieu écrivait que nous recevons trois éducations différentes ou contraires, celle de nos pères, celle de nos maîtres, celle du monde.

Le projet d'avis réaffirme les responsabilités réciproques du législateur, de la justice, de la famille, des éducateurs et de chacun de nous par l'exemple que nous pouvons donner individuellement ou collectivement à une enfance perturbée. L'exemplarité de l'adulte est une responsabilité première car elle est un déterminant majeur pour l'enfant, il faut également à ce propos évoquer la responsabilité du monde médiatique qui envoie des images d'un monde désespérément violent et destructeur.

La délinquance des mineurs aujourd'hui prend un aspect particulier dans le contexte de développement de l'exclusion, non seulement matérielle mais morale. Mais il serait faux, injuste et dangereux d'en déduire que la pauvreté engendre la délinquance.

L'analyse des mesures comme les propositions vont dans le sens de la précision, de l'amélioration et aussi de l'innovation de l'existant. Le Conseil économique et social estime que c'est bien une action multiforme, d'abord préventive puis éducative et en dernier lieu, si besoin est, coercitive qui est nécessaire. Les lois doivent être appliquées scrupuleusement par la justice, respectées par tous les citoyens, enseignées à tous les enfants et adolescents, non pour les en menacer de foudres imaginaires, mais pour en démontrer les vertus salvatrices dans les notions du bien et du mal. C'est ce qu'on appelait il n'y a pas si longtemps la morale civique. En accord avec le projet d'avis, j'émet un vote positif. »

Groupe des professions libérales

Les actes violents dans la prime enfance sont souvent le reflet d'un manque d'affection, d'une perte prématurée d'espoir. Bien sûr, il y a une crise de l'urbanisation, il y a le choc des cultures, mais les enfants prennent aussi trop prématurément connaissance des mystères de la vie et ils en perdent la notion du

bien et du mal qui n'a pas été remplacée par une appréhension civique du respect, de l'intégrité et de la dignité de l'homme. La faute en revient notamment au monde virtuel qui trouble parfois la vision de la réalité.

Les professionnels de santé détectent chez ces enfants une souffrance physique, des carences alimentaires, des troubles psychiques et somatiques source d'angoisse et de dépression qui induisent souffrance et révolte puis violence dans le langage et dans les actes, atteinte à l'intégrité physique et rejet de la société. Il faut prévenir très tôt la délinquance des jeunes et développer une politique de responsabilité à tous les niveaux et spécialement au niveau de l'Etat, de la famille et de l'école. Le groupe des professions libérales approuve l'ensemble des mesures proposées dans le projet d'avis. Il insiste sur l'importance de la détection précoce des handicaps physiques et psychiques de l'enfant dans le cadre de l'école. C'est là que peuvent se découvrir les problèmes qui empêchent l'enfant de travailler, de vivre en communauté et de s'épanouir. Les professions libérales souhaitent que le secteur sinistré de la médecine scolaire puisse désormais bénéficier de moyens nouveaux. Le rapport élaboré en son temps au Conseil économique et social, par le Docteur Beaupère, avait préconisé un certain nombre de mesures pour valoriser ce secteur. Nous nous réjouissons que ses propositions aient été entendues par le gouvernement.

Un meilleur suivi des enfants impose la mobilisation des familles, des éducateurs, des institutions spécialisées, des représentants des professions de santé du secteur public et libéral, en liaison étroite avec les avocats qui se sont beaucoup investis dans ce domaine. Il s'agit de prévenir, de lutter contre la déscolarisation, mais aussi de coordonner en réseau les actions de dépistage des troubles physiques et psychiques pour faire front à cette délinquance qui devient facteur de violence collective.

Groupe de l'UNAF

Si la délinquance des mineurs avait pour explication la démission des familles, notre société aurait explosé depuis longtemps. Les familles jouent le rôle de tampon de la crise. Elles doivent être aidées et non jugées, surtout lorsque, devant certaines situations familiales très dégradées, elles se mobilisent prioritairement sur la satisfaction des besoins les plus élémentaires, parfois au détriment des préoccupations éducatives, voire de la légalité.

La politique de prévention de la délinquance des jeunes passe certainement par une nouvelle approche des repères, des plages de liberté et d'interdit comme principe de construction de l'enfant et du jeune, mais tout autant par une évolution des politiques de formation, d'emploi, de logement, d'aménagement du territoire.

L'absence de statistiques fiables génère un amalgame de la délinquance relevant des mineurs proprement dits, avec celle des jeunes adultes. Il convient donc de réfléchir sur les recueils de données afin de mieux connaître les phénomènes de délinquance, et sur la qualification des actes eux-mêmes, trop souvent confondus avec l'incivilité.

Une nécessité s'impose : clarifier et recentrer le rôle de chacune des institutions concernées, notamment l'ASE et la PJJ, dans le cadre d'une mise en réseau et de partenariats renouvelés et rénovés, tout en conservant sa spécificité à la prise en charge des mineurs délinquants.

L'UNAF approuve les propositions de l'avis demandant des sanctions mieux adaptées, une diminution des délais entre les faits incriminés et la sanction, l'association systématique des parents aux mesures éducatives ou pénales prescrites à leurs enfants, la création d'unités de vie spécifiques et adaptées, surtout en milieu carcéral, un accompagnement social et éducatif amélioré. Il convient en outre de poursuivre la réflexion sur la notion de sursis avant dix-huit ans, qui peut conforter le jeune dans un sentiment d'impunité, et alourdir le jugement sur des faits intervenant après dix-huit ans.

Le groupe de l'UNAF apprécie que le rapporteur n'ait pas cédé à la facilité de la mise sous tutelle des parents, ou de la suspension, voire la suppression, du bénéfice des allocations familiales : « après la mise sous condition de ressources, la mise sous condition de civisme, alors que d'autres ont déjà demandé la mise sous condition de citoyenneté ». Un droit est un droit et ne saurait être progressivement érodé par des justifications d'opportunité, même si celles-ci flattent l'opinion publique. Si l'objectif à atteindre est la « reparentalisation », c'est-à-dire la recréation des responsabilités et des liens parentaux et familiaux, celle-ci ne peut se faire sans reconnaître dignité et liberté aux parents concernés.

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur d'avoir intégré ses observations et suggestions tout au long des travaux de la section et se prononce en faveur de l'avis.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des Affaires sociales
par Monsieur Alain CHAUVET, rapporteur**

Pour l'élaboration du rapport, la section des Affaires sociales a entendu les personnalités suivantes :

- Mme Cécile Petit, Directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, le 24 septembre 1997 ;
- M. François Dubet, Professeur à l'Université de Bordeaux II, le 5 novembre 1997 ;
- M. Jean-Pierre Rosenczveig, Président du Tribunal pour enfants de Bobigny, le 26 novembre 1997 ;
- M. Hervé Serieyx, Délégué interministériel à l'insertion des jeunes, le 10 décembre 1997 ;

Par ailleurs, le rapporteur a rencontré de nombreuses personnalités politiques, judiciaires, policières, administratives, éducatives et syndicales.

En outre, le rapporteur s'est déplacé à Rennes (Ille-et-Vilaine) où il a rencontré les représentants de l'Etat, des collectivités locales et des travailleurs sociaux ainsi qu'à Raismes (Nord) pour y dialoguer avec les équipes éducatives d'une Unité à encadrement éducatif renforcé (UEER) et d'un foyer d'hébergement.

Enfin, le rapporteur a effectué une mission en Suède du 15 au 19 janvier 1998 où il a pu rencontrer les représentants des ministères de la Justice et des Affaires sociales, les responsables de la commission sociale municipale de Botkyrka et visiter le centre de Hommagården.

Que tous soient ici remerciés pour leur collaboration.

INTRODUCTION

En 1960, le Conseil économique et social rendait un avis sur « l'inadaptation de l'enfance et de l'adolescence à la vie sociale » dans lequel il constatait un doublement de la délinquance juvénile et faisait des propositions tendant à remédier à cette poussée d'un phénomène qu'il assimilait à une véritable maladie sociale. En 1975, à nouveau, notre Assemblée se penchait sur « la délinquance des jeunes et l'éducation surveillée² » pour faire, à peu de choses près, les mêmes constats. Depuis cette date, l'éducation surveillée est devenue la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) mais le problème de la délinquance des mineurs reste réel et paraît même s'être aggravé.

En décidant de traiter ce thème, le Conseil économique et social pouvait en fait aborder deux questions en réalité distinctes : celle de l'enfance maltraitée et celle de l'enfance délinquante. En effet, sous le vocable « protection judiciaire de la jeunesse », se retrouvent d'une part les jeunes délinquants (ordonnance du 2 février 1945) et d'autre part l'enfance en danger (ordonnance du 23 décembre 1958).

En ce qui concerne **l'enfance maltraitée**, les chiffres connus, en forte progression, peuvent donner le sentiment d'une importante dégradation de la situation qui justifierait un examen approfondi. D'après l'ensemble des spécialistes, cependant, ces données traduisent semble-t-il surtout les progrès récemment accomplis dans la sensibilisation de l'opinion, dans la reconnaissance collective de la gravité des faits de maltraitance et dans la constitution d'un réseau d'alerte et d'écoute efficace. Sans méconnaître l'importance de cette question, ni la possibilité de nouveaux progrès, on peut néanmoins avoir le sentiment que les différents rapports et les mesures législatives et réglementaires prises portent déjà quelques fruits et qu'il est peut-être encore un peu tôt pour tirer un premier bilan de ces mesures (mais on peut penser qu'il conviendra de l'établir sous peu).

Le thème de **la délinquance juvénile** a déjà fait, lui aussi, l'objet de nombreux travaux de qualité. L'inquiétude sur l'explosion supposée de ce phénomène n'est en effet pas nouvelle, elle se fait jour périodiquement et particulièrement depuis quelques mois en raison d'une actualité qui voit fleurir les rapports sur ce sujet sur fond de médiatisation de faits spectaculaires.

Faut-il, avec du recul, percevoir le caractère cyclique de ces discours alarmistes et observer que des phases de reflux de la délinquance juvénile ont jusqu'ici alterné avec des phases de progression ? Faut-il, au contraire, conclure que cette progression traduit une réalité sociale nouvelle à laquelle les institutions chargées du traitement de la délinquance juvénile se seraient insuffisamment adaptées ?

Une telle question est loin d'être théorique d'abord par ses enjeux sur le devenir des adolescents, des familles, mais aussi des quartiers concernés mais,

² « *La délinquance des jeunes et l'éducation surveillée* » - Rapport présenté par M. Louis Tourancheau - 10-11 juin 1975.

plus encore, par sa résonance symbolique et politique, du fait de l'attention qu'y porte l'opinion.

Si la délinquance des mineurs est donc aujourd'hui au centre de l'actualité, de manière plus essentielle, les statistiques fournies par les services de police semblent indiquer une augmentation constante du nombre des mineurs mis en cause depuis quelques années et une aggravation des faits de délinquance désormais plus violents. De ce fait, se développe un sentiment croissant d'insécurité qui alimente une remise en cause de plus en plus importante des principes qui fondent l'intervention de la protection judiciaire de la jeunesse souvent taxée, dans ce domaine de la prévention de la délinquance juvénile, d'angélisme ou d'irréalisme.

Le sentiment intuitif est, bien que la situation s'est encore dégradée au cours des années les plus récentes, que la délinquance concerne désormais des mineurs de plus en plus jeunes, que les faits répertoriés sont plus graves et que se diffuse sur l'ensemble du territoire national une culture faite de violence et de refus de la société des adultes. Ce sujet est devenu le centre de l'attention médiatique et les reportages sensationnels sur les « banlieues de la peur », sur les « bandes de jeunes », ou sur la violence à l'école constituent des thèmes récurrents. Dans la longue chronique des faits divers, les jets de pierres contre les autobus alternent avec le recensement du nombre de voitures spectaculairement brûlées sans que pour autant l'ampleur réelle du phénomène soit parfaitement analysée.

En réalité, les travaux qui prennent un peu de recul et qui approfondissent l'analyse des statistiques relatives à la délinquance, conduisent à relativiser ce sentiment et montrent qu'alternent parfois des périodes de progression et des périodes de régression de la délinquance juvénile sans qu'il soit d'ailleurs facile de distinguer ce qui tient à la réalité des faits observés et ce qui tient aux modalités de leur enregistrement par les appareils statistiques de la police et de la justice. Il reste que le constat d'une modification des formes de la délinquance juvénile, qui la rend plus manifeste et dérangeante pour la société, paraît indéniable.

Dans ce contexte, il nous est apparu utile, non pas de rechercher d'hypothétiques données plus récentes et supposées plus fiables, mais d'essayer de discerner, à partir des éléments disponibles - déjà en fait très abondants - les évolutions intervenues dans la délinquance des mineurs, d'en analyser les causes et de dégager, avec le plus de sérénité possible, un certain nombre de perspectives. Le but de notre Assemblée n'est pas de minimiser la délinquance des mineurs pour rassurer, ni de mettre en exergue certains actes pour faire peur mais bien de rétablir les faits dans leur contexte et de pointer les forces et les faiblesses d'un dispositif qui, soulignons-le, se fonde sur des principes largement appliqués au-delà de la France et consacrés par le droit international.

L'état des lieux figurant dans la première partie du présent rapport présente une description de l'ensemble du dispositif public compétent aussi bien en matière d'enfance maltraitée qu'en matière d'enfance délinquante car ce sont en fait les mêmes institutions qui traitent ces différents problèmes. Il était par ailleurs indispensable de rendre compte, même brièvement, de la longue

évolution qui a conduit à privilégier la **visée éducative** et non simplement punitive et qui inspire également, mais avec des modalités diversifiées, les systèmes des pays voisins de la France.

Est-il pour autant nécessaire de modifier profondément les institutions actuellement en charge des missions de prévention et de répression de la délinquance juvénile ou faut-il plutôt les adapter pour les rendre plus efficaces ? C'est la question implicite, souvent d'ailleurs conflictuelle, qui est posée de manière publique depuis un récent colloque gouvernemental tenu à Villepinte. A y bien regarder, les oppositions sont moins tranchées car une succession d'évolutions ou d'innovations expérimentées sur le terrain puis progressivement diffusées peut conduire à une rénovation profonde des méthodes et à une évolution rapide des résultats.

Il importe de prendre la mesure exacte des évolutions enregistrées et de repérer les principales causes qui tiennent bien entendu au contexte économique et social mais aussi à certaines raisons plus administratives et notamment à la période de redéfinition des missions ouverte par la décentralisation et la déconcentration. Une telle mise en perspective permettra alors de proposer les orientations susceptibles de fonder certaines propositions plus précises, voulues réalistes et équilibrées.

TITRE I

**UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE DE PROTECTION
DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE**

La délinquance juvénile est un phénomène qui traverse les siècles. Aucune époque n'en est exempte et, régulièrement, on l'a vu, son accroissement est dénoncé. Sans nécessairement remonter à la nuit des temps, un rapide survol de la presse du début du siècle (« Lectures pour tous ») permet de voir que les peurs d'aujourd'hui ne le cèdent en rien à celles d'hier : « Le règne de l'apache » (décembre 1911), « Pour sauver l'enfance coupable » (mars 1914). Plus près de nous, en 1973, *le Nouvel Observateur* titrait à sa une « Les banlieues de la peur » !

Pourtant, l'enfant, cette personne en devenir, n'était pas vraiment une préoccupation des sociétés anciennes. L'Etat ne s'y intéressait guère et s'il le faisait, c'était généralement à l'occasion d'une conduite déviante causant un préjudice à la communauté ou à l'un de ses membres.

En s'intéressant d'abord à cette enfance-là, petit à petit, à partir de la fin du XIX^e siècle, le souci de protection de l'enfance va se développer et l'Etat y prendra une place de plus en plus importante. Ainsi, essentiellement à partir de la fin de la II^e guerre mondiale, notre pays s'est doté d'un dispositif complet et d'ailleurs complexe de protection de l'enfance et de la jeunesse que la décentralisation, intervenue en 1982, rendra encore plus délicat à appréhender. Deux grands textes marquent de leur empreinte ce dispositif : l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et l'ordonnance du 23 décembre 1958 qui concerne l'ensemble des mineurs en état de danger, délinquants ou victimes.

Ce dispositif, chargé donc d'une double mission, malgré toutes les critiques dont il a pu faire l'objet, n'a sans doute pas si mal fonctionné. Toutefois, dans une société en crise et sujette à de très profondes mutations économiques, sociales et culturelles, devant la montée de phénomènes de délinquance nouveaux, et en raison d'une plus grande sensibilité aux phénomènes de maltraitance, il est de plus en plus sollicité et parfois contesté.

Mais, avant d'examiner ces critiques, il convient de mieux connaître l'histoire complexe de la construction du dispositif français de protection de l'enfance et de la jeunesse et d'en examiner le fonctionnement aujourd'hui en complétant cette présentation par une mise en perspective avec les systèmes en vigueur dans les autres pays européens.

CHAPITRE I

LA CONSTRUCTION DU DISPOSITIF DE PROTECTION

I - DES PRINCIPES APPARUS DE MANIÈRE PROGRESSIVE

L'état actuel du droit concernant les mineurs ne peut être appréhendé sans une référence à l'histoire des rapports entre l'enfant et la société. Cela est particulièrement vrai pour ce qui concerne les mineurs délinquants.

De tout temps, l'auteur d'un crime ou d'un délit devait être sanctionné et cela quel que soit son âge. Reste que, à certaines époques, ceux qui n'avaient pas encore atteint l'âge adulte - donnée variable - pouvaient se voir accorder certaines circonstances atténuantes pour cette raison même. Cela reste circonstanciel car, jusqu'au début du XX^e siècle, la délinquance des enfants et des jeunes ne fait pas vraiment l'objet d'une législation et d'un traitement spécifique. Il faudra attendre la fin du XIX^e siècle et particulièrement la loi du 22 juillet 1912 pour que l'approche de la société se modifie en profondeur puis le milieu de notre siècle et l'ordonnance du 2 février 1945 pour voir émerger une nouvelle conception de la minorité pénale.

A - UN DROIT LONGTEMPS PEU SPÉCIFIQUE

La société romaine ne connaissait pas de droit spécifique applicable aux mineurs (moins de 25 ans) délinquants. Toutefois, de la naissance à l'âge de sept ans, le petit enfant était dans un statut d'incapacité et donc d'irresponsabilité absolue (*doli incapax*). Au fur et à mesure de son avancée en âge, il pouvait être reconnu responsable des infractions qu'il commettait.

Au Moyen Âge, est considéré comme mineur l'enfant qui n'est pas en âge de porter les armes. En cas de délit ou de crime, il est dispensé de verser le *frédus* (amende due à la collectivité) mais pas le *faidus* (dédommagement dû à la victime). Reste que les coutumes régionales sont extrêmement disparates et qu'il n'existe donc aucune unité dans le droit appliqué.

C'est sous l'Ancien régime qu'apparaît un droit « étatique » sous lequel perçait le souci d'uniformiser la justice. L'âge de la puberté est fixé à 14 ans pour les garçons et à 12 ans pour les filles mais l'impuberté ne constitue pas une circonstance atténuante. Sous le règne de Saint Louis, une ordonnance royale (1268) établit pour les enfants un régime particulier dans lequel les châtiments corporels tiennent une place essentielle. Par la suite, les sanctions seront particulièrement sévères, les juges ayant toute latitude pour fixer, souvent arbitrairement, le châtimement aux mineurs suivant la maxime « *la méchanceté a le pas sur l'âge* ».

Déjà, la jeunesse déviante fait peur et l'augmentation ou l'aggravation de la délinquance juvénile sont régulièrement dénoncées et font l'objet de mesures draconiennes (dont la mort) pour les mineurs jusqu'à 14 ans. On parle même, au début des conquêtes coloniales, d'éloignement des mineurs délinquants dont

beaucoup, souvent à la demande des parents, feront l'objet de mesures de relégation. Toutefois, à certaines époques, ressurgit la notion d'atténuation de peine en raison de la minorité. On s'en remet alors à la prudence et à l'appréciation souveraine du juge pour en décider.

L'ordonnance criminelle de 1670, qui tente d'unifier la législation pénale dans tout le royaume, ne contient aucune mention particulière pour les mineurs et il faudra attendre la période révolutionnaire pour voir apparaître une nouvelle notion : le discernement.

Le Code criminel de 1791 fixe la majorité pénale à 13 ans. L'âge au moment de l'infraction est désormais pris en compte légalement, des mesures de rééducation sont prévues (remise aux parents ou mise en maison de correction) et les peines prononcées notablement atténuées. De plus, tout mineur de 16 ans bénéficie d'une présomption légale de non discernement laissée au libre arbitre du juge. Reste que, pour ces mineurs, la privation de liberté sera l'unique réponse apportée. Des prisons pour mineurs, où la vie, d'après les sources disponibles, aurait été insupportable et les décès nombreux, sont créées.

Toutefois, à l'initiative de certaines fondations privées, on assistera à la mise en place, pour assurer la rééducation des mineurs délinquants, de colonies agricoles et artisanales dans toute la France. Certaines resteront célèbres pour la qualité de leur action moralisatrice et éducative comme la colonie de rééducation de Mettray près de Tours ; cependant, la plupart le seront plutôt pour la dureté de leur séjour. Elles furent consacrées par la loi du 12 août 1850 mais, peu à peu, tombèrent en désuétude. Déjà l'éloignement et l'enfermement n'apparaissaient plus comme une solution au problème et on se tourna vers un autre type de réponse, le traitement en milieu ouvert. La loi du 19 avril 1898 le prévoit en donnant au juge la possibilité d'un placement chez un particulier « digne de confiance » ou dans une institution ouverte.

B - L'AFFIRMATION PROGRESSIVE D'UNE PROTECTION SPÉCIFIQUE

Parallèlement, apparaissent à cette époque les premières mesures visant à la protection de l'enfance non délinquante : la loi du 23 décembre 1874 instaure la surveillance des enfants placés en nourrice et crée une inspection du travail des enfants, celle du 28 mars 1889 introduit l'obligation de l'enseignement primaire, celle du 24 juillet 1889 prévoit les cas de déchéance de l'autorité parentale et celle du 19 avril 1898 porte sur la répression des violences à enfants. Dans ce contexte général, à l'instigation du sénateur Baranger, il fut décidé que l'enfant délinquant devait bénéficier de la même protection que l'enfant, victime d'actes de violence. Ainsi apparaît, pour la première fois, l'idée qu'« *il n'y a pas d'enfance coupable, il n'y a qu'une enfance malheureuse* », qui anime les évolutions qui amèneront à l'ordonnance de 1945.

C'est d'abord la loi du 22 juillet 1912 qui pose les prémisses d'un droit moderne des mineurs délinquants. Elle instaure la liberté surveillée considérée comme une mesure éducative permettant au juge de suivre et d'aider le mineur au sein de sa famille. Elle établit une présomption absolue d'irresponsabilité pénale au profit des mineurs jusqu'à 13 ans. Ceux-ci ne peuvent plus être condamnés mais seulement faire l'objet de mesures éducatives. Mais, surtout, la loi de 1912

créé le tribunal pour enfants et adolescents (13-18 ans)³, qui n'est encore qu'une formation particulière du tribunal correctionnel. Toutefois, cette législation moderne connaît deux atténuations sensibles :

- entre 16 et 18 ans le mineur accusé d'un crime relève toujours de la procédure criminelle de droit commun ;
- entre 13 et 18 ans, le mineur co-inculpé avec un majeur relève des juridictions de droit commun.

Cette réforme essentielle reste pourtant insuffisante car elle n'est pas accompagnée de mesures éducatives appropriées. Il faudra attendre l'acte dit « loi du 27 juillet 1942 » pour en voir apparaître l'embryon (même s'il n'a pas reçu d'application en raison du contexte de l'époque). C'est, en fait et en droit, l'ordonnance du 2 février 1945 qui assurera la traduction dans la pratique judiciaire de cette nouvelle conception de la minorité pénale et du « traitement » des mineurs délinquants contenue en germe dans la loi de 1912.

II - L'ORDONNANCE DU 2 FÉVRIER 1945 RELATIVE A L'ENFANCE DÉLINQUANTE

Poursuivant la réforme engagée en 1912, l'ordonnance du 2 février 1945 parachève une évolution profonde dans l'approche de la société à l'égard de la délinquance juvénile. Il ne s'agit plus désormais de se préoccuper d'abord de protéger la société mais de prendre des mesures éducatives au bénéfice de celui qui court le risque de tomber ou de retomber dans la délinquance afin d'assurer son insertion dans le lieu où il doit vivre. L'ordonnance fonde le principe que la réadaptation par l'action éducative est la meilleure et la plus rentable des protections pour la société. Elle est mieux adaptée à la personnalité en devenir du mineur. Ces mesures doivent permettre au délinquant de prendre conscience de ses potentialités, des devoirs qui sont les siens et donc de sa responsabilité.

A - LES PRINCIPES FONDATEURS POSÉS PAR L'ORDONNANCE DE 1945

L'ordonnance du 2 février 1945 pose **quatre grands principes fondamentaux** qui, aujourd'hui encore, fondent la spécificité juridique du dispositif de protection de l'enfance et de la jeunesse pour ce qui concerne les mineurs délinquants.

³ Les jeunes âgés de 18 à 21 ans, qui sont mineurs civils, sont traités par les juridictions de droit commun.

1. Le privilège de juridiction

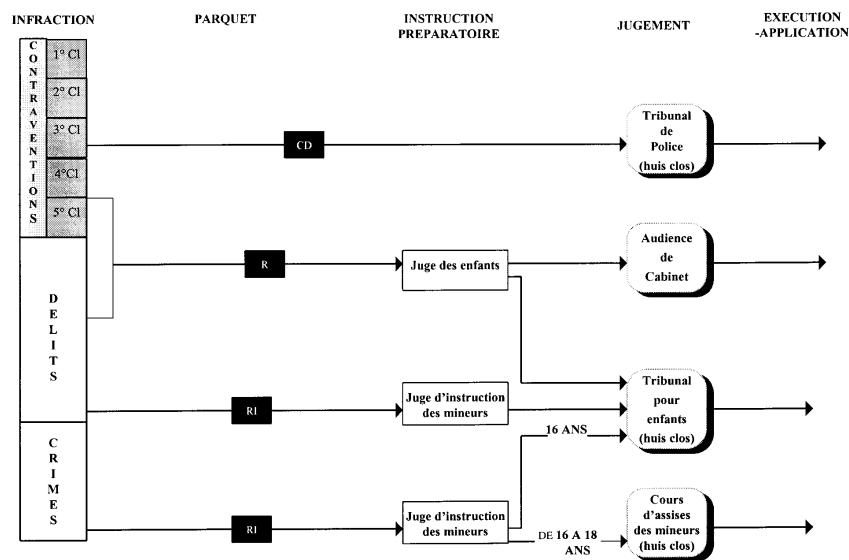
C'est là l'innovation majeure du texte. Suite logique de la loi de 1912, **il est créé une justice spécifique et particulière pour les mineurs**. Ainsi, sauf pour les contraventions des quatre premières classes, qui sont jugées indifféremment par les tribunaux de police, les mineurs bénéficient d'un privilège de juridiction. Ceux-ci ne peuvent être jugés que par :

- **le juge des enfants** qui statue seul en audience de cabinet, en matière de contraventions de la cinquième classe et de délits. Il est seul juge pour décider des affaires qui seront évoquées en audience collégiale. Il peut relaxer, admonester, remettre le mineur à ses parents ou à une personne digne de confiance, le dispenser de mesure après réparation ou décider de ne pas inscrire la mesure au casier judiciaire. Il peut surtout prescrire des mesures éducatives ;
- **le tribunal pour enfants**, que le juge des enfants préside avec l'assistance de deux assesseurs bénévoles. Il juge les contraventions de cinquième classe et les délits que le juge n'a pas voulu retenir en audience de cabinet ainsi que les délits qui ont fait l'objet d'une instruction et les crimes commis par des mineurs de 16 ans ;
- **la cour d'assises** des mineurs qui juge les mineurs de 16 à 18 ans accusés de crime. L'une des spécificités de procédure doit être également signalée : à peine de nullité, deux questions doivent être posées aux jurés : y a-t-il lieu d'appliquer une condamnation pénale ? Y a-t-il lieu d'exclure l'accusé du bénéfice de la minoration de peine ?

On doit noter que, lorsqu'un mineur est mis en cause, le parquet joue un rôle essentiel. L'article 5 de l'ordonnance pose le principe de **la nécessité d'une information préalable** en matière de procédure pénale applicable aux mineurs. De ce fait, il existe également, à ce niveau, des magistrats spécialisés (Article L. 522-6 du Code de l'organisation judiciaire).

Enfin, le privilège de juridiction entraîne également des mesures particulières pour ce qui concerne la garde à vue et la détention provisoire. La garde à vue est strictement encadrée. Sa durée est limitée et elle est même impossible dans certains cas (mineurs de 13 ans et mineurs de 16 ans encourant une peine inférieure à sept ans). Quant à la détention provisoire, elle ne peut être prononcée que si elle est strictement indispensable ou s'il est impossible de mettre en oeuvre une autre disposition. Elle ne peut être prescrite pour les mineurs de 13 ans et pour les mineurs de 16 ans encourant une peine inférieure à sept ans.

Fig. 1 : SCHÉMA SIMPLIFIÉ DE PROCÉDURE PÉNALE APPLIQUÉE AUX MINEURS



Légende : CD comparution directe

R Requête

RI Requête introductive

Source : Enfance Majeur 1997.

2. La présomption d'irresponsabilité

L'article 2 de l'ordonnance précise que tout mineur de 18 ans (c'est-à-dire âgé de moins de 18 ans) est présumé pénalement irresponsable. Toutefois, cette présomption est plus ou moins forte selon des tranches d'âge.

Pour le mineur de 13 ans (c'est-à-dire âgé de moins de 13 ans), cette présomption est quasi absolue. En conséquence, quelle que soit la gravité de l'acte commis, le mineur pourra certes être parfois condamné à une peine mais elle sera généralement assortie d'un sursis complet. Dans la quasi totalité des cas on privilégiera les mesures éducatives. Si les faits reprochés (dans la mesure où ils sont constitués) relèvent d'une simple contravention, le mineur ne peut faire l'objet que d'une admonestation. Toutefois, si le juge estime l'enfant en danger, il peut avoir recours aux dispositions du Code civil en matière d'assistance éducative (Article 375).

Pour le mineur de 13 à 18 ans, la présomption d'irresponsabilité n'est plus aussi absolue. L'ordonnance (Article 2) pose bien le principe que les mineurs reconnus coupables se verront appliquer «selon le cas, les mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation qui sembleront appropriées... » mais ajoute que ne pourront être prononcées des condamnations

pénales que « *lorsque les circonstances et la personnalité du délinquant (...) paraîtront l'exiger* ».

Cependant, dans tous les cas, et c'est la philosophie même du nouveau dispositif, la solution éducative doit primer sur la sanction pénale.

3. L'excuse atténuante de minorité

Les articles 20-2 et 20-3 de l'ordonnance disposent que les tribunaux pour enfants et les cours d'assises des mineurs ne peuvent condamner un mineur à plus de la moitié de la peine normalement encourue par une personne majeure. Reste que cette excuse de minorité peut toujours être écartée pour les mineurs ayant commis une infraction entre 16 et 18 ans (à titre exceptionnel et compte tenu des circonstances et de la personnalité de l'intéressé).

4. Une large panoplie de mesures éducatives

L'application de la loi du 22 juillet 1912 s'était heurtée à la carence des mesures éducatives susceptibles de suppléer au seul enfermement. L'ordonnance de 1945, en son article 8, envisage six séries de mesures pouvant être prononcées par le juge des enfants :

- la dispense de peine « *s'il apparaît que son (celui du mineur) reclassement est acquis, que le dommage causé est réparé et que le trouble résultant de l'infraction a cessé* » ;
- l'admonestation ;
- la remise aux parents, au tuteur, à la personne qui en avait la garde ou à une personne digne de confiance ;
- la mise sous protection judiciaire (mineurs de plus de 16 ans) ;
- le placement soit dans un établissement public ou privé habilité, soit dans un établissement médical ou médico-pédagogique habilité, soit encore dans un internat approprié aux mineurs délinquants d'âge scolaire soit enfin auprès du service de l'aide à l'enfance ;
- la liberté surveillée qui peut accompagner n'importe laquelle des autres mesures.

B - UNE ORDONNANCE ÉLARGIE ET AMENDÉE SANS QUE SA PHILOSOPHIE EN SOIT MODIFIÉE

L'ordonnance du 2 février 1945 a subi, au cours de ses cinquante années d'existence, d'assez nombreuses modifications même si celles-ci sont restées relativement mineures (tout au moins jusqu'en 1993). Les réformes intervenues ces dernières années ont eu surtout pour effet de diversifier les outils à la disposition du juge pour lutter contre la délinquance. Toutefois, justifiant en cela le programme défini par le sénateur Baranger et complétant donc ces premières dispositions, une deuxième ordonnance, du 23 décembre 1958, va profondément modifier le paysage de la justice des mineurs en unifiant le traitement judiciaire de l'enfance délinquante et de l'enfance en danger.

1. L'ordonnance du 23 décembre 1958

Cette ordonnance, elle-même complétée par la loi du 4 juin 1970, fonde en un texte unique, tout en élargissant les dispositions, l'ensemble des mesures concernant les mineurs en état de danger. La compétence du juge des enfants, jusque-là cantonnée aux seuls mineurs délinquants, est désormais étendue à l'enfance en danger. Se trouvent donc désormais englobés sous le même terme d'enfance en danger aussi bien les mineurs délinquants que les mineurs victimes. En fait, on considère désormais que les uns et les autres sont à protéger. Il n'est donc plus nécessaire d'évoquer un délit - souvent simple prétexte en l'absence d'autre intervention possible - pour que le juge soit saisi ou se saisisse. Désormais, *« si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé⁴ sont en danger ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement ou de l'un d'eux (...) ou du mineur lui-même ou du ministère public. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel. »* (Article 375 du Code civil).

A partir de cette date, **la protection judiciaire de l'enfance et de la jeunesse** est en réalité constituée de quatre grandes compétences, tellement interpénétrées que l'on parle désormais de « traitement unifié de l'enfance en danger » :

- la jeunesse délinquante ;
- l'enfance en danger.

A ces deux compétences principales ont été ensuite adjointes deux autres :

- les jeunes majeurs de 18-21 ans en difficulté (décret du 18 février 1975) ;
- le contrôle des prestations sociales (tutelle).

Cette ordonnance, en unifiant ainsi des dispositifs jusque-là distincts et en mettant l'accent sur la prévention et l'éducation, conserve un rôle de dernier recours à l'ordonnance de 1945. A une époque où l'on ne parlait guère de maltraitance, tel était d'ailleurs le vœu du législateur si l'on en croit son exposé des motifs : *« orientant l'action du juge des enfants dans le domaine civil vers la recherche des solutions préventives, elle devrait avoir pour effet de cantonner l'application de l'ordonnance du 2 février 1945 dans les limites mieux précisées de la délinquance et d'éviter plus souvent le recours aux sanctions graves, voire irrémédiables, de la loi du 24 juillet 1889 »*. Ainsi, le dispositif de protection semble mettre l'accent non sur l'enfance dangereuse mais plutôt sur l'enfance en danger.

2. La loi du 4 janvier 1993 et la loi du 1er juillet 1996

L'ordonnance de 1945 a fait l'objet de réformes relativement limitées entre 1958 et 1996. Celles-ci n'en ont pas changé la philosophie mais plutôt accru

⁴ Par l'émancipation, demandée par le mineur, celui-ci acquiert la majorité pénale et civile. Elle nécessite, cela va de soi, l'accord des parents. Cette procédure est plus ou moins tombée en désuétude depuis 1974 avec l'abaissement de la majorité civile à 18 ans.

encore la diversité des solutions alternatives aux voies pénales traditionnelles. Hors les lois de décentralisation qui ont transféré au département l'Aide sociale à l'enfance (ASE), les principales adaptations sont intervenues à l'occasion de la **loi du 4 janvier 1993** qui instaure les possibilités **d'actions de médiation et de réparation**.

La loi du 1er juillet 1996, quant à elle, met en place des mesures visant à **l'accélération des procédures**. Le législateur entendait remédier ainsi à l'excessif décalage dans le temps entre commission d'une infraction et réponse judiciaire qui, selon lui, tendait à développer un sentiment d'impunité chez certains mineurs délinquants. Les réponses apportées par la loi sont de trois ordres :

- **le traitement en « temps réel »** (comparution à délai rapproché). Cette procédure a vocation à s'appliquer aux mineurs ayant fait l'objet de procédures antérieures. Trois conditions doivent être remplies pour que, sur requête du parquet, la procédure soit engagée : que l'affaire soit de nature délictuelle, qu'aucune investigation sur les faits ne soit nécessaire, que les diligences et investigations prévues à l'article 8 de l'ordonnance de 1945 aient déjà été effectuées, le cas échéant à l'occasion d'une affaire antérieure.
Sous ces conditions, le procureur peut requérir le juge des enfants pour une comparution à délai rapproché (un à trois mois) devant la juridiction de jugement. Le mineur concerné est alors présenté au juge qui fait droit à la requête ou, dans le cas contraire, motive son ordonnance de rejet. Celle-ci peut être frappée d'appel ;
- **la convocation par Officier de police judiciaire (OPJ) aux fins de jugement**. Cette disposition déjà retenue avant la loi de 1996 ne pouvait être activée qu'à la demande du procureur pour permettre un rendez-vous rapide avec le juge (par dérogation au principe selon lequel un mineur ne peut être jugé qu'après une information). Désormais, elle peut également intervenir à la requête d'un OPJ pour un jugement rapide ;
- **la césure pénale**, permettant au tribunal pour enfants de déclarer le mineur coupable mais de renvoyer à une audience ultérieure le prononcé de la sanction.

La loi du 14 novembre 1996 dite « Pacte de relance pour la Ville » crée, à titre expérimental, et pour les mineurs délinquants les plus durs, des Unités à encadrement éducatif renforcé (UEER) présentées comme le chaînon manquant entre le foyer d'hébergement classique et la prison. Elles impliquent une prise en charge plus contraignante des jeunes délinquants encadrés par un nombre élevé de personnels (un pour un) dans des structures de taille réduite.

CHAPITRE II

JUSTICE DES MINEURS EN EUROPE ET STATUT DU MINEUR EN DROIT INTERNATIONAL

I - DES PRINCIPES DÉSORMAIS TRADUITS EN DROIT INTERNATIONAL

Le dispositif français de protection de l'enfance et de la jeunesse, tout au moins pour ce qui concerne les mineurs délinquants, n'est plus, dans le contexte international, fondamentalement différent de ce qui existe dans la plupart des pays européens. L'ordonnance de 1945 avait sans conteste, à l'époque, un caractère original et novateur. Depuis, les législations des différents pays ont eu une tendance naturelle à se rapprocher, la communauté internationale faisant largement pression pour une prise en compte spécifique des mineurs délinquants. Certains textes de référence : résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 40-33 du 29 novembre 1985 (dite règles de Beijing), convention des Nations unies sur les droits de l'enfant ou encore recommandations du Conseil de l'Europe (R(87)20) vont tous dans le même sens.

Ainsi, pour le traitement des mineurs délinquants, trois grands principes ont été posés au niveau international qui confirment les orientations fondamentales du dispositif français :

- la **priorité éducative** (règles de Beijing paragraphe 1) « *Les Etats s'efforcent de créer les conditions qui assurent au mineur une vie utile dans la communauté, propre à encourager chez lui, pendant la période de sa vie où il est le plus exposé à un comportement déviant, un processus d'épanouissement personnel et d'éducation aussi éloigné que possible de tout contact avec la criminalité et la délinquance* ». Protection et éducation doivent être les objectifs prioritaires de la justice pénale des mineurs ;
- la **spécialisation des autorités compétentes** (règles de Beijing paragraphe 6). Cette spécialisation n'implique pas nécessairement l'instauration de juridictions particulières ;
- la **recherche prioritaire de réponses extrajudiciaires** et donc le caractère exceptionnel du recours à l'incarcération.

Le droit français respecte ces règles comme c'est également le cas des autres pays européens, même s'il existe des nuances, parfois appréciables, en fonction des pays.

En arrière-fond de ces principes, on peut noter une conception de plus en plus codifiée et exigeante des droits de l'enfant.

Après une première tentative avortée en 1924 avec l'adoption par la Société des Nations d'une Déclaration universelle des droits de l'enfant sans valeur contraignante, l'émergence progressive de véritables « droits de l'enfant » a

conduit à l'adoption, par l'Assemblée générale des Nations unies, le 20 novembre 1989, d'une convention relative aux droits de l'enfant. Comme tout texte de compromis, il ne tranche pas vraiment entre deux conceptions antagonistes, celle issue des Lumières et celle, plus propre à la tradition anglo-saxonne, d'autodétermination des enfants qu'il « *convierait de libérer de l'oppression des adultes pour les faire accéder, grâce à l'exercice de droits nouveaux, à la dignité de personne* ».

La convention de 1989 ne remet pas en cause la notion de minorité juridique et de protection spéciale qui lui est attachée. Elle ajoute cependant des droits nouveaux décalqués de ceux des adultes : droit à la liberté d'opinion (Article 12), à la liberté d'expression (Article 13), à la liberté de pensée, de conscience et de religion (Article 14) et à la liberté d'association (Article 15), droits qui supposent la capacité juridique et donc la responsabilité. Nombre des dispositions de la convention peuvent d'ailleurs être d'une redoutable ambiguïté et posent à notre droit des questions essentielles qui ne sont pas toujours bien appréhendées⁵.

La France a ratifié⁶ la convention le 5 juillet 1990 et doit donc, primauté du droit international sur le droit interne oblige, adapter son droit aux règles ainsi posées même si la Cour de cassation, dans un arrêt du 13 mars 1993, a précisé que « *les dispositions de la convention relative aux droits de l'enfant ne peuvent être invoquées devant les tribunaux, cette convention (...) n'étant pas directement applicable en droit interne* ».

Ainsi, nombre de ses dispositions sont progressivement intégrées à notre droit. La loi d'orientation sur l'éducation nationale (10 juillet 1989) facilite, par exemple, l'expression des élèves dans les établissements scolaires. D'autres lois, plus récentes, prévoient que l'enfant peut être entendu dès 13 ans pour certaines affaires le concernant (droit de garde en particulier). D'autres textes sont encore en gestation comme le projet de création d'associations de jeunes ou de présence de mineurs dans les organes dirigeants des associations.

Progressivement, un véritable statut civil de l'enfant s'élabore. Il s'agit d'un progrès indéniable même si on n'en mesure pas toujours les conséquences à long terme. Le développement d'une logique de protection risque, en effet, en limitant de manière inappropriée les droits des parents, de les déresponsabiliser.

⁵ Alain Finkielkraut, dans un article du Monde en date du 20 janvier 1990, dénonce les dangers de cette convention et, tout particulièrement, ceux qui tendraient à assimiler l'enfant à un adulte : « *Le traiter à égalité avec l'adulte, affirmer qu'il est responsable de ses actes, qu'il faut le croire sur parole et prendre ses adhésions pour argent comptant, ce n'est pas le respecter ou le défendre, c'est garantir l'impunité de ceux qui le manipulent (...); voir en lui une personne achevée et non une personne en devenir c'est, sous l'apparence du libéralisme le plus généreux, lui dénier férocelement la légèreté, l'insouciance, l'irresponsabilité qui sont ses prérogatives fondamentales pour l'exposer, alors qu'il est sans défense, à tous les conditionnements et à toutes les convoitises* ».

⁶ Avec une réserve portant sur l'Article 30 qui reconnaît l'existence de minorités et de groupe sociaux ayant un statut juridique particulier.

II - DES PRINCIPES QUI INSPIRENT LES LÉGISLATIONS DES PAYS EUROPÉENS⁷

Le droit des principaux pays voisins de la France est lui aussi conforme aux principes dégagés par le droit international. Pour autant, sur nombre de points, les solutions adoptées dans tel ou tel pays s'écartent de celles retenues chez nous. Elles peuvent d'ailleurs de ce fait constituer autant de pistes d'évolution intéressantes, permettant d'éviter que soient remis en cause les principes généraux posés par le droit international.

Afin de comparer les législations européennes, il est possible de distinguer l'examen des questions relatives à la minorité (et donc à la responsabilité pénale), à la procédure et enfin aux réponses judiciaires ou extrajudiciaires apportées à la délinquance juvénile.

A - MINORITÉ PÉNALE ET RESPONSABILITÉ

Dans presque tous les pays européens la majorité pénale, comme la majorité civile, est fixée à 18 ans. Elle est toutefois fixée à 17 ans en Angleterre et en Grèce, à 16 ans en Espagne et au Portugal, à 15 ans en Suède et à 14 ans en Norvège. Cependant, pour les mineurs, l'irresponsabilité pénale qui en découle souffre de quelques amodiations.

Celle-ci est **absolue** dans quelques états. Essentiellement en Belgique, en Espagne et au Portugal avec, pour ce dernier pays, une distinction pour les mineurs de 12 à 16 ans. Toutefois, cette irresponsabilité absolue n'exclut pas des mesures contraignantes. Partout ailleurs (comme en France), cette irresponsabilité est **relative**. Le mineur délinquant est présumé irresponsable mais, dans certains cas, il peut être déféré devant des juridictions répressives. Ainsi, certains pays ne prévoient que des mesures de protection en dessous d'un certain âge : la Suisse (7 ans), l'Angleterre (10 ans), la Suède (12 ans), l'Allemagne ou l'Italie (14 ans). D'autres prévoient certaines dérogations à ce principe en fonction du discernement qui est un critère moral (Angleterre et Italie) ou lorsqu'une mesure coercitive apparaît nécessaire en raison de la gravité de l'acte ou de la personnalité du délinquant.

B - 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, Suède...). 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, comme c'était le cas en France avant 1945, d'unités spécialisées des tribunaux d'instance ou des tribunaux régionaux.

En Angleterre, les *Youth Court* (dans lesquelles une femme magistrat doit obligatoirement siéger) ont compétence pour les mineurs de 17 ans mais, pour

⁷ Le rapporteur s'est largement inspiré ici du rapport du sénateur Michel Rufin - « *Protection de la jeunesse et délinquance juvénile* » - La Documentation française 1996 et de l'ouvrage « *Justice des mineurs et protection de l'enfance en Europe* » - SNPES Publications 1997.

des affaires graves, ce sont les juridictions de droit commun qui interviennent. En Belgique, le tribunal de la jeunesse peut, lui aussi, se dessaisir au profit des juridictions ordinaires. Enfin, au Portugal, les tribunaux pour enfants ont été institués dès 1911 pour les 12-16 ans. Ceux-ci ont aussi à connaître des mineurs de 18 ans victimes de mauvais traitements. Dans ce pays la délinquance des moins de 12 ans est traitée par des organes administratifs.

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

C - L'ESSOR DES SOLUTIONS EXTRAJUDICIAIRES

Dès avant l'engagement d'une procédure, certains pays privilégient des réponses extrajudiciaires. Ainsi, 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. L'Allemagne pratique le classement sans suite en cas de réussite de la médiation ou le classement conditionnel. En Belgique le classement ou une mise en garde peuvent même être prononcés par la police.

Mais, c'est une fois la procédure engagée ou close que la majorité des pays recherchent des solutions extra-juridictionnelles. En la matière, il n'existe pas vraiment de modèle pur où l'on ne pratiquerait que la sanction pénale (sauf certains états des Etats-Unis) ou qui n'en connaîtraient pas (Belgique et Portugal avec des nuances). Tous les Etats se situent dans une perspective mixte où coexistent sanctions pénales et mesures de protection.

En Allemagne, on privilégie les mesures éducatives et de redressement (admonestation, travaux d'intérêt général, arrêts de fin de semaine) mais il y existe des prisons pour jeunes. En Angleterre, un mineur peut être incarcéré dès 15 ans (pas pour plus d'un an pour les 15-17 ans) mais on y a surtout recours à des traitements intermédiaires en milieu ouvert, plus ou moins intensifs (utilisant notamment les thérapies comportementales). En Italie, on pratique le « pardon judiciaire » (pour une peine encourue de moins de 2 ans) et surtout les sanctions dites substitutives (probation, assignation au domicile ou placement). Subsistent cependant, dans ce dernier pays, des maisons de correction et des prisons-écoles.

On notera enfin que certains pays (Etats-Unis et pays du nord de l'Europe) pratiquent la surveillance électronique à domicile, y compris pour les mineurs. Une loi du 11 décembre 1997 prévoit désormais, dans notre pays, cette possibilité.

III - UNE APPROCHE ORIGINALE : LE CAS DE LA SUÈDE

La Suède est, avec près de 9 millions d'habitants, le plus peuplé des pays scandinaves. La population étrangère ou d'origine étrangère (finlandais, italiens puis turcs, kurdes, iraniens, africains...) y est particulièrement importante (20 % environ) en raison d'un fort appel de main-d'oeuvre jusqu'au début des années quatre-vingts et d'une législation très libérale sur le droit d'asile.

En matière sociale (le contrôle social est important), administrative (très forte décentralisation) et juridique, les traditions suédoises sont très différentes

des nôtres. Ainsi, le droit suédois, de source germanique, a peu subi les influences du droit romain et la différence entre services judiciaires et services administratifs est bien moins marquée que dans les autres pays européens.

La Suède connaît, comme les autres pays développés, une recrudescence de la délinquance des mineurs, une évolution de sa nature vers des actes plus violents et un rajeunissement des jeunes mis en cause. Toutefois, on n'y connaît pas (encore ?), comme chez nous, une délinquance de contestation des institutions et de leurs représentants. Pour les sociologues suédois, les causes principales de cette évolution défavorable sont à rechercher dans le chômage, l'urbanisation des banlieues et les difficultés d'intégration des jeunes d'origine étrangère.

Le dispositif suédois de « traitement » de la délinquance juvénile est fondamentalement différent de celui que nous connaissons. Le juge n'y a qu'une très faible place. En effet, en matière de prise en charge des mineurs délinquants « *aux fins de rééducation et de protection sociale* », la loi-cadre sur le service social dispose que **la compétence de droit commun appartient aux commissions sociales municipales** - composées d'élus, de travailleurs sociaux et de fonctionnaires - qui, saisies par la police, par les travailleurs sociaux ou tout agent public ou tout citoyen faisant un signalement, déterminent les réponses qui leur paraissent les mieux appropriées. Il n'y a donc, ici, qu'un interlocuteur unique chargé de la prévention, de la rééducation et de l'action sociale.

Ses décisions peuvent être frappées d'appel devant les « tribunaux administratifs » qui, contrairement à la France, relèvent du social et non du judiciaire. En fait, seules les infractions pénales les plus graves sont soumises aux parquets des tribunaux de droit commun qui, le cas échéant, peuvent traduire en justice le mineur inculpé. En tout état de cause, la prison est exclue et il appartient aux commissions sociales municipales de mettre en oeuvre les mesures alors prescrites par le juge. Il existe donc, là encore, une continuité des prises en charge.

La philosophie générale du dispositif suédois est le primat quasi-absolu aux mesures éducatives déterminées et mises en oeuvre dans des délais brefs et au plus près du terrain.

Les réponses éducatives apportées sont assez semblables à celles qui existent en France avec cependant, dans les faits, quelques différences essentielles :

- avant toute mesure il est établi un diagnostic de la situation du mineur mis en cause auquel participe l'ensemble du réseau de protection (police, services sociaux, psychologues...) afin de déterminer, au cas par cas, la ou les réponses les plus adéquates dans le cadre d'un « parcours » de réadaptation ;
- est systématiquement recherchée l'implication des parents au « traitement » préconisé. Cette implication va souvent jusqu'à la prise en charge éducative de la famille. On utilise là-bas, couramment, les thérapies comportementales familiales avec des résultats convaincants ;

- le volontariat par contrat impliquant le jeune, sa famille et son entourage est la règle, mais cela n'exclut pas les mesures coercitives.

En la matière, la Suède s'est dotée de **35 centres de détention et de réhabilitation pour mineurs délinquants d'une capacité totale de 640 places et qui accueillent en moyenne 800 jeunes par an**. Les mineurs les plus « durs » y sont adressés soit par les commissions sociales municipales soit après jugement par les tribunaux. Il existe deux modes de prise en charge. D'une part, certains mineurs y font un séjour total de 8 semaines destiné à établir un bilan de santé physique et psychique et un diagnostic comportemental complet qui permettront de déterminer les mesures éducatives ou coercitives les mieux adaptées à son cas particulier. Durant leur séjour, ces jeunes sont enfermés en compagnie permanente (24h/24h) d'éducateurs, de psychologues, de psychothérapeutes...

D'autre part, d'autres mineurs y font un séjour de 6 mois à 4 ans au maximum pendant lequel sont dispensés des cours de rattrapage scolaire et des modules visant à leur insertion sociale et professionnelle. En fonction de l'avancement de leur programme de rééducation, ils peuvent bénéficier de permissions de sortie en fin de semaine ou participer à des chantiers extérieurs. Des « séjours de rupture » sont également prévus dans certains cas.

Pendant leur séjour dans ces centres, les mineurs sont en permanence suivis par la commission sociale municipale dont ils relèvent (et qui finance leur séjour dont le coût s'étale de 2 à 3 000 F par jour) afin de préparer au mieux leur sortie. Les taux de récidive s'établissent cependant à environ 25 % dans les trois mois suivant la sortie mais à seulement 15 % à plus d'un an.

Ces centres fermés sont gérés par une direction spécialisée du ministère de la Justice. En effet, on estime que, si les mesures privatives de liberté peuvent être demandées par les commissions municipales, seul l'Etat est apte à en contrôler l'application.

Comme on le voit, dans l'ensemble des pays européens, on constate une répartition, d'ailleurs changeante, des interventions entre les services judiciaires et les services administratifs et une combinaison variable de mesures éducatives et répressives. Pour une part, les solutions adoptées par chaque pays s'expliquent par ses traditions juridiques (droit latin et droit allemand par exemple) et culturelles, et par la structuration des services chargés de préparer et de surveiller l'application des décisions. Toutefois, tous les pays reconnaissent le caractère prioritaire de l'option éducative.

En France, comme ailleurs, ces principes généraux progressivement dégagés n'ont pu être appliqués effectivement que lorsque l'ensemble des services qui concourent à la prise en charge des jeunes délinquants ou des jeunes en danger sont devenus opérationnels. Mais partout, la volonté d'allier expertise sociale et judiciaire et donc une mission régaliennne avec une mission de proximité, rend généralement complexe la répartition des compétences et des financements.

CHAPITRE III

LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS EN DANGER AUJOURD'HUI

Comme on l'a vu, la France connaît un double système de protection de l'enfance, administratif et judiciaire. Très schématiquement, la délimitation de leurs champs d'intervention respectifs se fonde sur deux critères cumulatifs :

- le juge intervient s'il y a danger avéré pour l'enfant, l'administration s'il y a seulement **risque** de danger ;
- l'administration ne peut agir qu'avec l'accord de la famille, seul le juge peut **imposer** une mesure.

En outre et selon des distinctions plus générales, l'autorité administrative se situe dans une logique de prévention parfois individuelle mais plus souvent collective (fondée sur le décret du 7 janvier 1959 et l'article 40 du Code de la famille et de l'aide sociale), tandis que le pouvoir judiciaire remplit une mission essentiellement individuelle de protection de la famille et de l'enfance, soit en l'absence de délit lorsque le jeune est en danger avéré (Article 375 et suivants du Code civil), soit face à un acte de délinquance dans le cadre pénal de l'ordonnance du 2 février 1945. Dans les deux cas, le juge privilégie toujours les mesures éducatives mais leur mise en oeuvre demeure adossée à la possibilité de recourir à des mesures répressives contre les parents des enfants en danger ou les mineurs délinquants.

I - LE PÔLE ADMINISTRATIF

L'Aide sociale à l'enfance (ASE) assume la responsabilité de la mise en oeuvre d'une protection administrative de l'enfance. Placé depuis la loi de décentralisation du 22 juillet 1983 sous l'autorité du président du Conseil général, ce service joue un rôle majeur et pivot au profit des familles en difficulté. Il s'appuie sur des structures publiques mais également sur de nombreuses institutions associatives habilitées à participer au service public.

L'ASE, ainsi en charge à titre principal d'une politique de prévention des situations de danger ou de maltraitance, est également partenaire du juge des enfants, qu'elle saisit lorsque les limites de l'action administrative sont atteintes. Elle est aussi prestataire de services pour le compte de la justice. Dans tous les cas, ce sont les départements qui assurent la prise en charge financière des mesures de protection ordonnées tant en matière administrative que judiciaire sur le fondement de l'article 375 du code civil.

L'Etat conserve toutefois des prérogatives aux fins d'assurer une garantie minimale des droits des enfants sur tout le territoire par l'intermédiaire de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales, service extérieur de l'Etat sous l'autorité du préfet. La Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) conserve ainsi une triple responsabilité en matière

de contrôle de légalité sur les décisions du président du Conseil général, de tutorat des enfants pupilles de l'Etat et d'action sociale ne relevant pas du département (telle que l'accueil des sans domicile fixe).

A titre indicatif, l'ASE intervient en permanence pour environ 450 000 enfants dans quelque 150 000 familles. Le budget global de l'Aide sociale à l'enfance, en 1996 à l'échelle nationale, était estimé à environ 25 milliards de francs⁸.

A - L'ORGANISATION ET LES ACTEURS

Chaque département organise, sur une base territoriale, les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des enfants et des adolescents confiés au service de l'Aide sociale à l'enfance, soit en créant ses propres structures, soit en passant convention avec d'autres collectivités territoriales, soit le plus souvent en habilitant des établissements et services de statut public ou privé⁹. La diversité des choix d'organisation et d'intervention est d'ailleurs forte d'un département à l'autre. Certains privilégient l'action en milieu ouvert, d'autres l'accueil en établissement, d'autres encore le placement familial.

La mission des services de l'ASE se situe principalement en amont du juge. Face à un processus de dégradation de la situation d'un jeune, il lui revient donc d'organiser une « restructuration » progressive de l'enfant ou de l'adolescent en difficulté, de redresser une évolution, d'infléchir une « histoire ».

L'Aide sociale à l'enfance dispose d'un personnel administratif (notamment les attachés et inspecteurs départementaux de l'enfance) chargé de la gestion du dispositif et de personnels techniques (assistants sociaux, éducateurs, psychologues...) qui visitent les familles, les reçoivent sur les lieux d'accueil des enfants hébergés, assurent éventuellement les mesures d'action éducative en milieu ouvert (voir plus loin). Tous les agents chargés de ces missions sont sous l'autorité hiérarchique du président du Conseil général. L'ASE est en outre articulée avec deux autres services également placés sous la même autorité : le service départemental de protection maternelle et infantile et le service départemental d'action sociale auquel sont rattachées les assistantes sociales polyvalentes de secteur. Sur le terrain, des moyens existent donc pour coordonner toutes les interventions en faveur des familles en difficulté. Ils ne sont pas toujours correctement mis en oeuvre.

B - LES MISSIONS

La loi du 6 janvier 1986 a redéfini les missions de l'Aide sociale à l'enfance et a notamment prévu que l'action du département en direction de l'enfance, de la jeunesse et de la famille doit s'inscrire dans le cadre d'un schéma départemental. Ces schémas, obligatoires dans un premier temps, ont été rendus

⁸ Avis du Sénat sur le projet de loi de finances pour 1998 présenté par M. Jean Chérioux - n° 89 - 20 novembre 1997.

⁹ De nombreuses structures bénéficient d'une double habilitation, de l'Etat (ministère de la Justice) au titre de l'ordonnance de 1945 et du département au titre de l'ASE.

facultatifs et **seuls une quinzaine de départements en ont pour l'instant élaboré.**

Les missions générales du service départemental de l'Aide sociale à l'enfance sont définies par l'article 40 du Code de la famille et de l'aide sociale :

- apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de 21 ans, confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. Il s'agit donc d'une mission de **prévention** auprès des jeunes en difficulté dans leur famille ;
- organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles. Cette mission de prévention s'exerce auprès d'enfants et d'adolescents, cette fois en dehors de leur famille. Elle se situe notamment dans le cadre des clubs et équipes de prévention ou des programmes de développement social des quartiers ;
- pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service notamment par le juge des enfants ou leur représentant légal. Cette mission, fonction d'origine du service, consiste à prendre en charge physiquement et financièrement les enfants concernés et à subvenir à leurs besoins dans une optique d'insertion ;
- mener, notamment à l'occasion de l'ensemble de ces interventions, des actions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs, organiser le recueil des informations relatives aux mineurs maltraités et participer à la protection de ceux-ci.

C - LES MODES D'INTERVENTION

Ils revêtent deux formes : des actions collectives et des actions individuelles.

1. Actions collectives

Elles visent à prévenir la marginalisation, l'exclusion, la maltraitance et à favoriser l'insertion sociale à travers la participation à différentes actions d'animation ou de prévention. **Les vecteurs principaux de ce type d'interventions sont les clubs et équipes de prévention au contact des jeunes dans leur milieu de vie.** Ce sont essentiellement des équipes associatives d'éducateurs de rue. D'une manière générale, ces clubs, dont le nombre ne cesse de baisser faute de financements, assument une fonction de médiation sociale avec le quartier et les différentes institutions (municipalité, police, justice, éducation nationale etc.).

Selon les dernières statistiques disponibles¹⁰, on dénombrait en 1994 environ 650 équipes de prévention déployées sur 80 départements. Environ 3 000 salariés recrutés par 300 associations gestionnaires suivaient quelque 50 000 jeunes.

Ces structures, très hétérogènes, qui ont longtemps eu l'apanage de la prévention, sont remises en cause depuis quelques années et supplantées par d'autres types de démarche (cf plus loin les politiques de prévention).

2. Actions individuelles

Les actions individuelles supposent une décision, qui peut être initiée par les services eux-mêmes ou faire suite à un signalement (parents, voisins, école, police...) d'une situation difficile. Le parquet est, dans ce dernier cas, l'interlocuteur privilégié du président du Conseil général et de ses services. Il évalue la pertinence du signalement et fait procéder à diverses investigations. Il peut également saisir le juge des enfants. Une circulaire du Garde des Sceaux du 15 octobre 1991 incite d'ailleurs vivement à ce rôle d'orientation des parquets en demandant qu'ils soient destinataires de l'ensemble des signalements autres que ceux visés à l'article 375 du Code civil qui définit la compétence directe du juge des enfants.

Les actions individuelles se décomposent en **prestations de service** et **aides financières**.

2.1. Prestations de service

Elles revêtent trois formes : aide à domicile, action éducative et hébergement.

L'aide à domicile, par l'intervention d'une travailleuse familiale ou d'une aide ménagère, peut être accordée aux parents ou à la personne qui assume la charge effective de l'enfant quand la santé, la sécurité, l'entretien ou l'éducation de celui-ci l'exigent. Deux conditions sont posées : les besoins de l'enfant (et de sa famille) et l'état des ressources.

L'aide à domicile peut intervenir seule ou être associée à une action éducative. La mise en oeuvre d'une **action éducative** (encore appelée Action éducative en milieu ouvert (AEMO)) peut être menée en liaison avec le service de Protection maternelle et infantile (PMI) ou le service social du secteur. L'AEMO peut être d'origine administrative, sur décision du président du Conseil général ou être prescrite par le juge des enfants. Dans tous les cas il s'agit, à partir d'une situation de crise, de trouver une solution acceptable pour l'enfant et son environnement. En effet, même centrée sur un enfant, l'AEMO est destinée à la famille tout entière.

L'AEMO peut être exercée par le service de l'ASE lui-même ou un service habilité. Elle est théoriquement limitée dans sa durée et un travailleur social

¹⁰ L'extrême difficulté à se fonder sur des statistiques fiables et complètes sur l'ensemble du dispositif de l'aide sociale à l'enfance a été mise en relief dans un rapport conjoint IGAS-IGSJ de mars 1995. La remontée des données des départements est très lacunaire et l'exploitation par le service statistique du ministère des Affaires sociales tardive et peu opérationnelle.

identifié est chargé d'intervenir au sein de la famille. Elle donne lieu à des évaluations et comptes rendus périodiques. Là encore, les interventions sont très diverses selon les départements et même les services.

Dans les faits, en 1996, un peu plus de 113 000 enfants bénéficiaient d'une AEMO, les trois quarts sur décision de justice et un tiers sur décision administrative. La plupart de ces AEMO sont assurées par le secteur associatif : il existe quelque 300 services privés - très majoritairement associatifs - d'action éducative en milieu ouvert. Ils sont financés par l'ASE sous la forme d'un prix de journée.

L'**hébergement** enfin se traduit par la prise en charge du mineur hors de sa famille soit dans un établissement, soit dans une famille d'accueil.

Différentes structures de l'aide sociale à l'enfance peuvent accueillir des enfants, seuls, en fratrie ou avec leur mère : hôtels maternels, foyers de l'enfance, internats scolaires, maisons d'enfants à caractère social, villages d'enfants (accueil de fratries), foyers de jeunes travailleurs etc. Les deux tiers des capacités d'hébergement relèvent du secteur associatif. L'autre modalité d'accueil est le **placement familial** dans des familles agréées. En 1996, plus de 104 000 mineurs étaient hébergés pour moitié dans des établissements et pour moitié dans des familles.

Deux types de prise en charge se dessinent. Le plus souvent, le placement familial a pour objet de suppléer des difficultés temporaires. A cet égard, il peut d'ailleurs être couplé avec une AEMO. Dans ce cas, les enfants retournent dans leur famille après avoir passé moins de trois ans en famille d'accueil. Des contacts réguliers sont organisés entre l'enfant et sa famille biologique et un travailleur social assure le suivi du placement. Pour d'autres, il s'agit d'un placement familial de substitution de longue durée. Le placement familial concerne plus particulièrement des jeunes enfants (plus de 50 % ont moins de six ans à l'origine de la mesure) qui font l'objet d'une intervention judiciaire.

2.2. Aides financières

Ces aides sont attribuées, sauf urgence, après une évaluation de la situation familiale. Elles revêtent la forme soit de secours exceptionnel pour résoudre une difficulté conjoncturelle soit d'une allocation mensuelle versée pendant une période déterminée.

Les taux des allocations mensuelles et de secours sont fixés par le Conseil général dans le cadre de son budget d'action sociale.

D - LE FINANCEMENT

L'Aide sociale à l'enfance représente le poste principal (33 % en moyenne nationale) du budget social du département. Ce dernier assume en particulier les dépenses de nombre de mesures ordonnées par les juges des enfants. En effet, le système de protection de l'enfance et de la jeunesse organisé par les lois de décentralisation partage la compétence de la décision entre le président du Conseil général et le juge des enfants mais confie au seul département la responsabilité du financement de l'ensemble des prestations.

Un rapport de la Cour des comptes¹¹ a montré que la structure des dépenses d'aide sociale à l'enfance a évolué depuis dix ans dans le sens d'un renforcement du poids des placements en établissement ou en famille d'accueil, d'un maintien de la part de la prévention et d'une réduction de celle des aides financières aux familles. Les dépenses de placement représentent une part de plus en plus importante (environ 77 % des dépenses de l'ASE en 1993) en dépit de la diminution constante du nombre des enfants placés aussi bien en établissements que dans des familles d'accueil. En réalité, cette diminution a été plus que compensée par l'augmentation du coût de la prise en charge notamment pour la rémunération des personnels et des assistantes maternelles.

Quant au poids des actions éducatives en milieu ouvert, il reste relativement constant depuis 1992 (autour de 6 % des dépenses de l'ASE) de même que celui des actions de prévention (environ 4 %). Enfin, la réduction sensible des diverses aides financières accordées aux familles (allocations mensuelles, secours d'urgence) est essentiellement liée à la mise en place du revenu minimum d'insertion.

A titre de référence, une mesure d'action éducative en milieu ouvert coûte environ 40 F par jour, un placement familial 400 F et le prix d'une journée dans un établissement éducatif s'élève par enfant à une somme comprise entre 500 F et 1 000 F.

De fait, le rapport de la Cour des comptes met en relief de sensibles variations départementales : ainsi, si 50 départements consacrent entre 27 % et 37 % de leurs dépenses à l'aide sociale à l'enfance, 45 départements connaissent une situation divergente : huit se situent au-dessus de 40 % tandis que sept autres y consacrent moins de 20 % de leurs dépenses d'aide sociale. Cette différence s'explique principalement par la structure démographique distincte de ces deux groupes de départements (nombre de jeunes supérieur à la moyenne nationale dans le premier groupe).

L'Etat, pour sa part, indépendamment des prestations apportées par ses propres services de protection judiciaire de la jeunesse, dont peuvent user les magistrats, prend en charge le financement des mesures d'investigations psychologiques ou sociales qui peuvent être confiées à des services habilités. Il assume également les mesures décidées par le juge en faveur des jeunes majeurs, qu'elles soient exécutées par le secteur public ou le secteur privé.

II - LE PÔLE JUDICIAIRE

Le volet judiciaire du dispositif français de protection de l'enfance a une orientation sociale marquée qui transparaît bien évidemment dans la protection des jeunes en danger pour lesquels le juge s'efforce de mobiliser des moyens éducatifs, psychologiques et matériels afin de garantir à l'enfant d'être élevé correctement dans sa famille ou à défaut dans un autre cadre. Mais cette orientation caractérise aussi l'attitude adoptée face aux jeunes délinquants auxquels le juge tente d'apporter une réponse au-delà de la seule répression.

¹¹ « *La décentralisation en matière d'aide sociale* » - Décembre 1995.

Il s'agit donc d'une justice originale où, pour reprendre une expression de M. Jean-Pierre Rosenczveig, président du tribunal pour enfants de Bobigny, « *le dialogue tient une part aussi importante que le droit* ». Dialogue avec l'enfant ou l'adolescent, sa famille mais aussi avec les multiples partenaires du magistrat.

A - LE RÔLE CENTRAL DU JUGE DES ENFANTS

Le juge des enfants demeure la figure de proue de la justice des mineurs. L'originalité de cette juridiction réside notamment dans la liaison permanente qui s'institue entre les magistrats du siège comme du parquet et les travailleurs sociaux.

La spécificité du juge des enfants réside dans le cumul des fonctions de juge d'instruction, de juge du fond et de juge d'application des peines. Il reçoit une formation spécifique d'adaptation à ce type de fonctions.

L'autorité judiciaire intervient lorsque l'enfant est en situation de danger pour lui-même ou pour les autres.

1. Le jeune en danger

Dans ce cas, comme on l'a vu précédemment, le juge est le plus fréquemment saisi par l'ASE et/ou par le procureur de la République.

Il intervient alors au civil et peut prendre à ce titre des mesures de protection en dehors de tout délit, essentiellement assistance éducative et, plus exceptionnellement, tutelle aux prestations sociales et placement. Dans ces situations, le magistrat s'efforce toujours d'obtenir l'accord de la famille et la complémentarité entre protection sociale et protection judiciaire est de règle :

- le juge des enfants ne peut intervenir sans informer l'ASE qui doit lui fournir les renseignements dont elle dispose ;
- l'ASE peut signaler au juge des enfants une situation critique ;
- le juge peut confier un mineur à l'ASE qui doit lui rendre compte de la mission ;
- il peut aussi le confier directement à un établissement habilité et dans ce cas le règlement des frais est effectué par l'ASE.

2. Le jeune délinquant

Face à un délit, le juge des enfants exerce ces mêmes prérogatives mais cette fois dans le cadre pénal. Il se préoccupe autant des faits dont il est saisi que de la personnalité de l'enfant et de son devenir. Il dispose à cet effet de pouvoirs et de moyens importants pour comprendre les motivations du jeune délinquant, analyser son milieu et mettre en place éventuellement une action éducative en sa faveur dès la phase d'instruction. Pour ce faire, il peut recourir aux services départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse, à l'aide sociale à l'enfance, au réseau associatif et procéder aux enquêtes sociales ou expertises qui lui paraissent nécessaires.

Au vu de ces investigations, le juge des enfants peut décider de juger en son cabinet. Il ne prononcera alors que des mesures éducatives. Il peut aussi renvoyer le mineur devant le tribunal pour enfants (qu'il préside) auquel cas, si de telles

mesures éducatives restent possibles, la voie est également ouverte aux mesures répressives comme l'emprisonnement, le sursis avec mise à l'épreuve ou le travail d'intérêt général.

A cet égard, si aucune mesure pénale ne peut être prononcée à l'encontre d'un mineur pour des faits commis avant 13 ans, celui-ci n'est pas pour autant exonéré de toute responsabilité. Il pourra être condamné et des mesures éducatives strictes (par exemple accueil dans un établissement médico-pédagogique habilité ou dans un internat approprié aux mineurs délinquants d'âge scolaire) pourront être prononcées à son endroit.

Le rôle clé du juge des enfants est bien perceptible à travers l'évolution de l'attitude adoptée face à la montée de la délinquance ces dernières années. De l'avis même des interlocuteurs rencontrés, les magistrats de la jeunesse ont longtemps eu tendance à privilégier la notion d'enfant en danger chez l'enfant engagé dans un processus de délinquance, ce qui les conduisait à quelque peu relativiser celle-ci. Aujourd'hui, sans méconnaître ces liens, les juges des enfants sont convaincus de la nécessité de sanctionner les actes délictueux tout en s'attachant, autant que faire se peut, à inscrire cette sanction dans un cursus éducatif. Ils ont aussi un souci de plus en plus vif de la réparation du préjudice subi par la victime, pour des raisons d'ordre public mais aussi de pédagogie, afin d'amener le jeune à mesurer les conséquences de ses actes et à les assumer.

3. Les moyens

Au 1er janvier 1996, les 134 tribunaux pour enfants disposaient de 300 postes de juges... pas tous pourvus. Ceux-ci restent en place en moyenne deux ans et demi.

Le plus souvent, le juge des enfants sera amené à juger dans son cabinet. Il sera alors seul face au délinquant. Les parents mais aussi les victimes, sont également de plus en plus fréquemment convoqués dès lors que sont envisagées des mesures de réparation. Pour des faits plus graves, le jeune délinquant est renvoyé devant le tribunal pour enfants présidé par le juge assisté de deux assesseurs.

Les **assesseurs près des juges des enfants** assurent, depuis l'ordonnance du 2 février 1945, une présence de la société civile dans la justice des mineurs. Ils sont actuellement au nombre de 1 688 pour l'ensemble des tribunaux pour enfants. Nommés par arrêté du ministre de la justice pour quatre ans renouvelables, ils sont, dans l'exercice de leur fonction, assimilés aux magistrats et statuent à voix égale avec le juge sur la culpabilité et sur la peine. Ils sont choisis en fonction de l'intérêt qu'ils portent aux questions de l'enfance et de leurs compétences dans ce domaine. 30 % d'entre eux sont des enseignants.

Cependant, même si le juge des enfants en demeure le pivot, le tribunal pour enfants ne s'identifie pas à ce seul magistrat. Les parquets des mineurs - ou lorsqu'il n'en existe pas, le parquet général - affirment de plus en plus leurs responsabilités. Les substituts au parquet des mineurs qui sont apparus dans les juridictions des principales métropoles urbaines ces dernières années sont notamment devenus les interlocuteurs premiers de l'ASE ou de l'Education

nationale. Ils sont chargés de porter une première appréciation sur les signalements, de rechercher des compléments d'information et peuvent prendre une large gamme de mesures. Leurs interventions dépassent donc amplement désormais la seule alternative du classement sans suite ou de la saisine du juge des enfants.

De fait, on constate de plus en plus une collaboration étroite entre parquets et juges des enfants dont le grand mérite est d'élargir l'éventail des réponses susceptibles d'être apportées face à des comportements délictueux dont le degré de gravité varie.

B - LES PARTENAIRES DU JUGE DES ENFANTS

L'efficacité des interventions du juge des enfants suppose certaines collaborations en aval et en amont. En tout état de cause, l'intervention judiciaire dans une famille n'interrompt pas le suivi social global. Les différentes institutions à caractère social qui interviennent en amont et en aval du juge des enfants poursuivent donc leurs actions, en principe en partenariat. D'ailleurs, le juge pour se prononcer et intervenir sur la situation d'un mineur en danger ou délinquant ne peut être efficace que s'il peut s'appuyer sur des **mesures d'investigation et d'orientation éducative** qu'il confie à des structures susceptibles de procéder aux analyses psychologiques et sociales nécessaires et, ensuite, de mettre en oeuvre les décisions ordonnées.

Les services sociaux départementaux, les services de la protection judiciaire de la jeunesse et les services associatifs habilités constituent ainsi à cet égard des partenaires privilégiés. D'autres institutions participent à la protection judiciaire de l'enfance de manière moins directe tels les services de police et de gendarmerie.

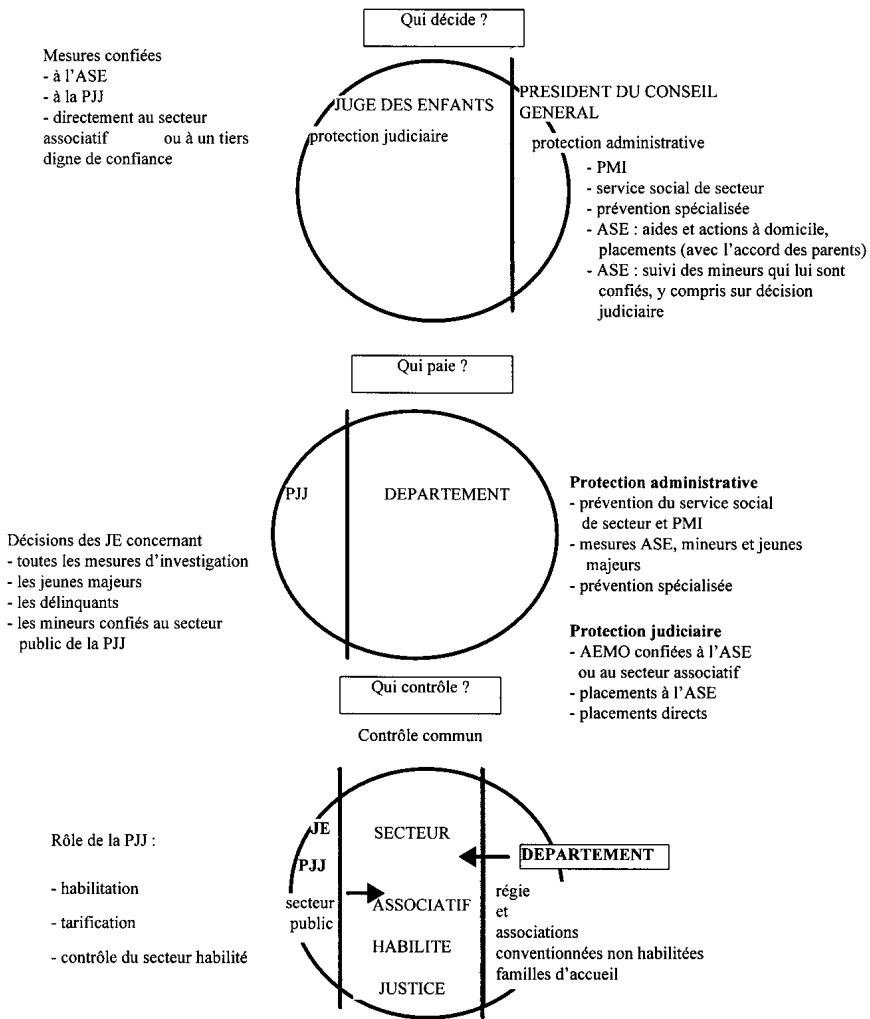
1. Les collaborateurs directs

1.1. Le service départemental de l'Aide sociale à l'enfance

Comme on l'a vu précédemment, **le service départemental de l'ASE constitue l'interface entre le président du Conseil général et le juge**. En outre, il supporte une part de la charge judiciaire : il assume directement à travers ses équipements et personnels une grande partie des mesures prononcées par les magistrats de la jeunesse en faveur des enfants en danger mais il supporte aussi le coût des mesures concernant les mineurs délinquants lorsqu'ils ne sont pas pris en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Ainsi que le relève un rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des services judiciaires de mars 1995¹², si elle est parfois source de difficultés et d'incompréhension, notamment du fait de ces financements croisés, cette interdépendance apparaît indispensable et se révèle féconde. Le schéma ci-après, issu de ce rapport, permet de visualiser cet enchevêtrement de compétences et de financements.

Fig. 2 : SCHEMA SIMPLIFIE DE REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES ACTEURS DU SYSTEME DE PROTECTION DE L'ENFANCE



Source : rapport IGAS-IGSJ - mars 1995.

¹² Rapport précédemment cité sur le dispositif de protection de l'enfance : « Le système d'information et les relations entre les départements et l'institution judiciaire » - n° 95 048.

Le rôle de l'ASE est en particulier primordial pour l'évaluation initiale et plus encore pour l'exécution et l'adaptation régulière des mesures prises. La majorité des saisines des juges des enfants provient, comme on l'a vu, des services de l'ASE. La qualité du travail social préalable au signalement conditionne donc la bonne appréciation du juge. De même, en matière d'exécution des mesures, les référents sociaux des enfants suivis ou placés sont en contact avec le juge et lui permettent de reconduire les dispositions prononcées, de les adapter ou d'y mettre un terme.

1.2. Les services de la protection judiciaire de la jeunesse

Second partenaire prioritaire, **les services de la protection judiciaire de la jeunesse**, sous tutelle du ministère de la Justice, ont pour objectif de mettre au service des tribunaux les moyens législatifs, techniques, méthodologiques et humains nécessaires à la protection des mineurs en danger ou délinquants.

En 1996, ainsi que l'a rappelé Mme Cécile Petit, alors directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, lors de son audition du 24 septembre 1997, le secteur public de la PJJ, dans le cadre de ses 15 directions régionales et de ses 100 directions départementales, était constitué de 98 services éducatifs auprès des tribunaux pour enfants, sorte de conseillers techniques en éducation auprès des magistrats, de 34 foyers d'action éducative qui accueillent sur ordonnances ou sur jugements des mineurs placés par les magistrats, soit sur le plan civil soit dans le cadre d'une procédure pénale et de 234 centres d'action éducative chargés de mettre en oeuvre tout ce qui peut permettre à un mineur en difficulté d'évoluer favorablement au sein de son milieu familial ou dans un lieu d'hébergement auquel il a été confié.

Environ 34 000 jeunes sont pris en charge chaque année à des titres divers par **le secteur public de la PJJ qui assume très majoritairement les interventions et l'hébergement au bénéfice des mineurs délinquants**. Ces derniers sont à plus de 76 % des garçons d'un âge moyen de 15 ans.

Les centres d'action éducative et surtout les services éducatifs auprès des tribunaux assurent davantage des fonctions d'expertise et de conseil. C'est particulièrement le cas des SEAT, créés en 1987, dont l'objectif est de prévenir la détention provisoire des mineurs en proposant des alternatives éducatives, d'exercer les mesures de contrôle judiciaire, de suivre les mineurs incarcérés et d'organiser leur sortie dans les meilleures conditions. Ces SEAT assurent également une permanence d'accueil des jeunes ou des familles en difficulté et disposent à cet effet de locaux généralement dans l'enceinte du tribunal. **Conseil auprès du juge et organe régulateur de la protection judiciaire de la jeunesse dans le département, le Service éducatif auprès du tribunal (SEAT) a vocation à connaître à tout moment les possibilités d'accueil dans les services et établissements des secteurs publics ou privés habilités**. Destinés à devenir peu à peu la plaque tournante de la PJJ, les SEAT ont effectué plus de 30 000 interventions en 1996.

Le Président Jean-Pierre Rosenczveig constate qu'une forte pression pèse aujourd'hui sur ces services : « *on attend d'eux qu'ils mettent en place les mesures de réparation, les sursis avec mise à l'épreuve, tout en assumant*

l'accueil du public mais aussi le regard éducatif sur tous les déférents opérés devant le tribunal et le suivi des mineurs incarcérés ».

1.3. Le secteur associatif habilité

C'est sur le terrain de l'accueil-hébergement (notamment des 13-16 ans) que la PJJ est la plus critiquée pour l'insuffisance de ses prestations. Au plan national, ses services prennent en charge directement ou indirectement (secteur habilité PJJ) environ 12 % des jeunes placés ou suivis en milieu ouvert toutes catégories confondues (mineurs bénéficiant d'une mesure administrative, mineurs suivis par le juge en assistance éducative, mineurs délinquants, jeunes majeurs). En outre, force est de constater que les services de la protection judiciaire de la jeunesse sont inégalement développés selon les départements. Les juges doivent alors faire appel à un important secteur privé financé sur fonds publics. La PJJ contrôle ce **secteur associatif habilité**. Souvent les équipements privés ont le double agrément justice-département et ont vocation à travailler aussi bien pour le compte de l'ASE que pour la PJJ. Ce qui ne va pas toujours sans difficultés de cohabitation. Dans les faits, les deux tiers des capacités offertes, dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance comme dans celui de la protection judiciaire de la jeunesse, sont de type associatif.

Le directeur de la PJJ a indiqué lors de son audition, que le secteur associatif habilité justice est constitué de 1 016 établissements et services. Au 31 décembre 1996, ces structures suivaient 131 000 jeunes dont 88 % au titre des mesures judiciaires (mineurs en danger ou délinquants) et 12 % à la demande de l'ASE dans le cadre de la protection administrative.

Les prestations assurées par le secteur associatif habilité sont évaluées à 8,5 milliards de francs dont 6,5 au titre de la protection judiciaire de la jeunesse. Ces sommes sont financées à 84 % par les Conseils généraux, 15 % par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et 1 % par la sécurité sociale (établissements médico-éducatifs).

2. Les autres partenaires

2.1. La police des mineurs

Certains services spécialisés de police s'occupent des procédures (pénales ou civiles) concernant les mineurs. Ils ont vocation à agir d'office pour constater les infractions mais ils interviennent également à la demande des magistrats (parquet et éventuellement juges des enfants et juges d'instruction). Ayant une bonne connaissance de la machine judiciaire, une grande habitude des questions d'ordre familial et des difficultés rencontrées par les enfants et adolescents (fugue, délinquance, toxicomanie, tentatives de suicide...), les policiers des mineurs jouent un rôle important auprès des tribunaux pour enfants.

Des brigades départementales des mineurs existent notamment à Paris et dans la couronne parisienne. Elles s'intéressent essentiellement aux mineurs en danger de maltraitance. Dans les commissariats un ou deux fonctionnaires sont généralement affectés aux affaires concernant surtout des enfants victimes et beaucoup plus rarement auteurs de délits. Enfin, plus récemment, la gendarmerie

nationale a mis en place, à titre expérimental, dix Brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ) dont la mission est d'intervenir dans les zones péri-urbaines sensibles en privilégiant le contact avec les mineurs en difficulté.

Par ailleurs, la police nationale anime des centres de loisirs spécifiques et participe souvent activement aux différentes instances des conseils départementaux ou communaux de prévention de la délinquance. Elle fournit à cette occasion des informations sur l'environnement et le contexte de vie des jeunes concernés. Il apparaît que les juges des enfants, lorsqu'un mineur délinquant leur est déféré, sont demandeurs de telles données qui leur permettent de mieux adapter leurs réponses. Malheureusement, d'une manière générale, les forces de police consacrées aux mineurs souffrent d'un manque d'effectifs.

De son côté, la gendarmerie nationale, qui intervient surtout en milieu rural - mais devrait, à l'avenir, être plus présente dans les quartiers en difficulté - joue un rôle identique mais la formation de ses intervenants aux problèmes de la jeunesse ne semble pas faire, contrairement aux services de police, l'objet d'actions spécifiques.

2.2. Le procureur de la République : plaque tournante de l'information

Par ailleurs, en tant qu'interlocuteur privilégié des services de police et de gendarmerie qui lui transmettent les résultats de leurs enquêtes, **une mention particulière doit être faite du rôle du procureur de la République, véritable interface du tribunal avec l'extérieur** - préfecture, services sociaux, Education nationale... - **mais aussi partenaire de plus en plus actif du juge des enfants**, comme on l'a vu plus haut.

Le parquet est également impliqué dans les partenariats qui se nouent de plus en plus avec l'Education nationale afin de prévenir la violence en milieu scolaire et de lutter contre l'absentéisme. Les personnels enseignants, les services médicaux et sociaux scolaires, quand ils sont à même de remplir leur mission, sont en effet des observateurs privilégiés de la population susceptible de bénéficier d'une protection judiciaire et peuvent être, à ce titre, à l'origine de signalements.

A ce propos, l'avis du Conseil économique et social du 13 juin 1990 sur la santé scolaire et universitaire a amplement mis en relief l'insuffisance du dispositif face aux besoins. La situation ne s'est guère améliorée depuis. En 1997, on compte un médecin scolaire pour environ 7 500 élèves alors que le ratio avait été fixé à 1 pour 6 000 en 1969 et il existe moins de 5 000 infirmières de santé scolaire pour un total de 71 800 établissements.

III - LES POLITIQUES GLOBALES DE PRÉVENTION

Les différents services de soutien susceptibles d'intervenir auprès des familles en difficulté dans le cadre de la protection maternelle et infantile, de l'aide sociale à l'enfance et des services sociaux départementaux participent au repérage et au traitement précoce des situations à risque. Ils préviennent à ce titre nombre de dérives délinquantes même si, comme toute action préventive, la mesure de leur apport est difficile à apprécier. Le rapport d'évaluation sur

l'insertion des adolescents en difficulté¹³ a toutefois fait apparaître qu'on est loin des images véhiculant l'idée que les jeunes passés par l'ASE ou la PJJ tendent à reproduire les situations qu'ils ont vécues et à utiliser ces services pour leurs propres enfants. Le Président Jean-Pierre Rosenczveig, lors de son audition du 26 novembre 1997, **a précisé qu'il n'y aurait pas plus de 4 à 8 % d'enfants actuellement suivis par l'aide sociale à l'enfance dont les parents y étaient.**

A côté de ces actions de prévention classiques, deux domaines ont fait l'objet ces dernières années de préoccupations plus significatives de la part des pouvoirs publics : l'Education nationale et la politique de la ville.

A - L'ÉDUCATION NATIONALE

Face à la montée des phénomènes nouveaux de violence à l'école - largement médiatisés - depuis les années quatre-vingt-dix, les réactions d'abord timides ou inopérantes comme l'exclusion temporaire ou le renvoi d'un établissement à un autre, tendent aujourd'hui à s'organiser de manière plus structurée et rationnelle.

Le plan gouvernemental de lutte contre la violence en milieu scolaire présenté par Claude Allègre, ministre de l'Education nationale, le 5 novembre 1997 officialise les expériences antérieures de partenariat menées jusqu'alors ponctuellement et souvent fondées sur des initiatives individuelles. Il s'articule autour de mesures préventives et répressives. Répartis sur les six académies de Créteil, Versailles, Lyon, Aix-Marseille, Lille et Amiens, neuf sites d'intervention ont été choisis sur avis des recteurs et en accord avec les ministères de l'Intérieur et de la Défense. Environ 394 établissements regroupant plus de 638 000 élèves bénéficieront de cette opération.

Une priorité semble avoir été redonnée au domaine sanitaire avec, à compter du 1er janvier 1998, la création de 125 postes d'infirmières et d'un nombre analogue de postes d'assistantes sociales. Des médecins scolaires seront également mis sur tout le territoire à la disposition des établissements. Par ailleurs, 40 000 emplois jeunes (10 000 assistants de vie scolaire dans les lycées et collèges et 30 000 aides-éducateurs dans le primaire) seront chargés d'encadrement éducatif et de médiation auprès des jeunes et des familles. Bon nombre d'entre eux vont être affectés dans les sites expérimentaux. L'ensemble de l'opération qui vient d'être engagée doit faire l'objet d'un bilan fin 1998.

Ce plan tire en fait les enseignements de plusieurs réponses ponctuelles apportées jusqu'ici et pose des principes d'action à vocation générale. Il est ainsi clairement affirmé que tout acte de violence doit être sanctionné, la réponse étant, selon la gravité, interne à l'établissement ou pénale. Parallèlement, l'aide immédiate aux victimes va être systématisée. Elles seront prises en charge par une cellule d'aide et de suivi. Une convention spécifique est en cours de négociation avec la Mutuelle générale de l'Education nationale à ce sujet.

Quant aux jeunes très difficiles ou qui rejettent totalement l'institution scolaire, ils pourront être accueillis temporairement dans des internats associés à

¹³ Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques - Commissariat général du Plan - 1993 - La Documentation française.

certains établissements. Leur nombre est cependant très insuffisant en regard des besoins. Par ailleurs, il existe 27 classes relais¹⁴ dépendant de la protection judiciaire de la jeunesse qu'il est prévu de développer dans le cadre d'une concertation Justice-Education nationale.

Enfin, le partenariat Education nationale-Justice-Police-Gendarmerie, de plus en plus généralisé, (des conventions existent désormais dans 85 % des départements) est reconnu fondamental pour améliorer le respect de la loi, le droit à la sécurité autour des établissements et prévenir les tensions au sein de ceux-ci. Encore faut-il que ce partenariat distingue clairement ce qui relève du pénal, donc de la loi générale, de ce qui relève de la discipline scolaire, donc du règlement intérieur de l'établissement et de l'incivilité, c'est-à-dire des règles de la vie en collectivité.

B - LA POLITIQUE DE LA VILLE

Plusieurs structures partenariales ont été particulièrement activées depuis 1994 : qu'elles s'appellent conseils communaux de prévention de la délinquance, groupes locaux de traitement de la délinquance, commissions d'environnement social pour les établissements scolaires, ces instances ont pour but de déceler les premiers signes d'un comportement déviant, de les signaler et de prévenir les récidives. Là encore le partenariat est de règle. Il est affiché dans la conception de ces structures et fonctionne plus ou moins efficacement sur le terrain entre représentants de la municipalité, autorités administratives et policières, plus rarement judiciaires, responsables d'associations et chefs d'établissements scolaires.

Par ailleurs, les opérations « ville, vie, vacances » (ex « prévention-été ») se sont multipliées ces dernières années. Elles concernent en priorité des jeunes âgés de 13 à 18 ans des quartiers ou des zones urbaines qui connaissent des difficultés. Ces opérations mobilisent le secteur associatif, les communes ainsi que des structures para-publiques telles que les centres de loisirs ou d'animation-jeunesse. Les clubs de prévention spécialisée et les services de la protection judiciaire de la jeunesse sont également impliqués dans ces actions de même que l'administration pénitentiaire.

Parallèlement à ces actions ponctuelles, pour la période 1994-1998, 214 contrats de ville concernant 771 communes ont, entre autre, porté création de 345 conseils communaux ou intercommunaux de prévention de la délinquance. En outre 478 conseils ont été créés dans des zones non couvertes par un contrat de ville.

Une circulaire du 31 octobre 1997 vient de relancer ces instances en les chargeant de mettre en oeuvre, sous l'autorité des préfets, des contrats locaux de sécurité. L'idée est de faire de ces dispositifs de « véritables conseils locaux de prévention, d'éducation et de citoyenneté » auquel seront associés tous les

¹⁴ Ces structures, dans lesquelles interviennent des enseignants volontaires et des éducateurs, prennent en charge, pour une période déterminée, des élèves polyexclus, mais non encore en rupture avec le système scolaire. L'objectif est la réinsertion du jeune dans son établissement d'origine avec lequel un suivi pédagogique est établi.

acteurs concernés y compris économiques (en particulier les chambres consultatives déjà impliquées dans le volet économique des contrats de ville).

Elaborés à la suite d'un diagnostic local de sécurité, tenant compte également du développement d'un sentiment d'insécurité, ces contrats doivent définir des priorités, un plan d'action et déterminer les moyens engagés par chacun des partenaires.

Ces actions comporteront deux volets, d'une part la prévention de la délinquance (apprentissage de la citoyenneté, promotion d'une solidarité de voisinage, prévention des toxicomanies, aide aux adultes dans leur fonction d'autorité...) et d'autre part les conditions d'intervention de la police et de la gendarmerie.

La population concernée devra, par l'intermédiaire d'associations d'habitants de quartiers, être associée à l'élaboration, à la mise en oeuvre et au suivi des actions.

Dans cette prévention de proximité, le développement de l'îlotage est un élément important du dispositif de lutte contre la délinquance dans les quartiers sensibles. Le nombre d'îlots surveillés et d'îlotiers a malheureusement décliné sensiblement en 1996 ainsi que le montre le tableau ci-après. Même si cette diminution est compensée par l'affectation de policiers auxiliaires employés à ces missions, il importe de préserver les spécificités de l'îlotage (connaissance du terrain permettant un repérage précoce des situations à risques) et sa vocation de police technique de proximité permettant de répondre aux attentes des victimes d'infractions.

Fig. 3 : ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS D'ÎLOTAGE
(1993-1996)

Îlotages	1993	1994	1995	1996
Nombre d'îlots surveillés	2 512	2 645	2 719	2 472
dont quartiers DSU	495	498	523	429
Nombre d'îlotiers	4 298	4 344	4 186	3 814
Nombre de policiers auxiliaires renforçant les îlotiers	1 947	2 131	2 392	2 348

Source : Assemblée nationale - Rapport sur le projet de loi de finances pour 1998 - Annexe n° 25 -
Emploi et solidarité - Ville et intégration - Rapporteur spécial : Pierre Bourguignon -
n° 305.

CHAPITRE IV

LE POINT SUR LA QUESTION DE LA MALTRAITANCE

Selon les chiffres présentés par l'Observatoire de l'action sociale (ODAS), à partir de données rassemblées dans les services départementaux d'aide sociale, il y aurait eu en France, en 1996, 21 000 enfants maltraités : 7 500 cas de violences physiques, 7 000 cas de négligences lourdes et 6 500 cas d'abus sexuel pour reprendre les trois catégories distinguées depuis 1992.

Est-ce beaucoup ou peu ? La question peut paraître étrange, voire provocatrice, car bien entendu, quand on analyse les histoires individuelles, avec leur charge de souffrance et de drame, on sait bien que c'est toujours trop. En même temps, comment interpréter la progression très rapide des signalements relatifs aux abus sexuels, multipliés par deux de 1994 à 1995 et depuis encore en forte progression ? Est-ce un reflet d'une réalité qui se dégrade, du fait de l'éclatement des familles et de conditions de vie perturbantes, ou est-ce au contraire le signe que des tabous anciens sont en passe d'être levés ? Et qu'affleure enfin dans l'espace public, celui de la protection par le droit, la réalité souvent inacceptable d'une vie familiale pathogène voire criminogène.

Certes, la maltraitance des enfants n'est pas qu'une affaire de familles. Et les réactions qui se manifestent désormais au sein de l'Education nationale ou de la Jeunesse et des sports en faveur de la prévention et de la répression de la pédophilie voire, sur un autre plan, des abus des bizutages, montrent qu'une vigilance nouvelle s'exerce également dans les lieux de vie de la jeunesse. Mais pour l'essentiel, selon les statistiques, c'est-à-dire pour plus de 90 % des cas, les auteurs de la maltraitance appartiennent au milieu familial. Et quand on mesure la difficulté de dire, au sein d'une cellule qui risque d'exploser sous l'effet de la révélation, on peut penser que ces signalements ne traduisent qu'une part de la vérité, certes accrue progressivement grâce à l'effet des actions engagées à l'occasion de la « grande cause nationale », mais encore partielle.

Ceci étant, des précautions de méthode et de mesure demeurent indispensables. Qu'en est-il par exemple des 65 000 enfants signalés comme « en risques de maltraitance »¹⁵ par l'ODAS en 1996 ?

Dans un domaine si sensible, les ambiguïtés risquent d'aboutir à l'inverse du résultat recherché. Autant tout doit être mis en oeuvre pour mettre au jour, traiter et surtout prévenir les maltraitances, de quelque nature qu'elles soient, autant il n'est pas concevable de suspecter en permanence les parents dans l'exercice de leur autorité parentale, qui comporte nécessairement une part de contrainte, y compris physique dans certains cas. Assimiler une gifle ou une fessée à une maltraitance, comme certains tendent à le faire par exemple aux

¹⁵ Selon l'ODAS, l'enfant en risque est celui qui connaît des conditions d'existence risquant de mettre en danger sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation ou son entretien mais qui n'est pas pour autant maltraité.

Etats-Unis, ne participe pas, à cet égard, à une protection bien comprise des droits de l'enfant ni à une responsabilisation des parents.

Ainsi que le relevait M. Yves Lernout, ancien président de l'association française des magistrats de la jeunesse¹⁶ : « *Je crains que, faute de mesurer les limites de l'enfant en tant que sujet de droit, certains ne finissent, sans l'avoir souhaité, par libérer non pas l'enfant mais ses parents, ses éducateurs et même l'Etat des obligations qu'ils devraient assumer* ».

Une clarification pédagogique, certes délicate, serait pourtant utile afin d'éviter tout amalgame et de distinguer l'usage légitime de l'autorité parentale de ce qui relève de l'abus ou de la carence de cet exercice véritablement constitutifs de maltraitances.

Pour autant, bien évidemment, l'effort reste indispensable pour mieux prévenir les actes de violence ou les souffrances dont les enfants sont victimes, d'autant plus graves qu'ils laissent une empreinte profonde et souvent indélébile. Effort de pédagogie, dont témoignent les nombreuses initiatives déjà engagées dans les établissements scolaires, qui font passer un message (par exemple, que « mon corps, c'est mon corps, ce n'est pas ton corps ») et en même temps offrent une occasion d'expression. Effort d'information et d'écoute qui se manifeste à travers l'extension du Service d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (SNATEM) ou d'autres réseaux d'écoute moins connus.

Une fois qu'on a révélé un cas d'inceste, ou de négligence grave, de mauvais traitement, comment faut-il agir ? Pour les enfants victimes comme pour les adultes bourreaux la maltraitance est aussi un symptôme à multiples facettes qui peut souvent demander une thérapie au long cours.

Dans les cas les plus graves, c'est le juge pour enfants qui se trouve saisi de l'ensemble d'une situation complexe. Il dispose, en amont, de l'appui des services sociaux de la PJJ pour les diagnostics et, en aval, des ressources offertes par les services d'assistance en milieu ouvert ou par les établissements.

En l'occurrence, face à un mineur victime ou délinquant, ce sont effectivement les mêmes acteurs qui interviendront avec l'objectif d'une réinsertion dans des conditions de vie normale.

Cependant, au-delà des similitudes de traitement, on doit souligner les différences. Les cas de maltraitance, dès lors qu'ils mettent en jeu la vie des victimes, demandent une réponse urgente du juge, souvent lui-même pressé par des travailleurs sociaux (dont la responsabilité peut être invoquée en cas de transmission tardive). Par comparaison, les actes de délinquance juvénile peuvent paraître plus limités en terme de risque immédiat. Entre un enfant battu et un enfant qui jette des pierres sur un bus, la pression de la situation n'est pas la même. Pour autant, la délinquance n'est pas sans conséquences, mais celles-ci sont plus diffuses, contextuelles, sensibles à l'échelle d'un quartier, du climat d'un établissement scolaire voire de la médiatisation dont elle peut faire l'objet.

Le travail éducatif des juges et des travailleurs sociaux s'adosse dans les deux cas à la possibilité de poursuites pénales qui viennent sanctionner les cas les

¹⁶ Droit de l'enfance et de la famille n° 29 - 1990.

plus graves mais aussi servir de menace et donc d'outil pour imposer les évolutions ; mais dans un cas la menace s'adresse à l'adulte et dans l'autre à l'enfant. Les réponses apportées ne sont pas non plus de même nature : la protection de l'intérêt de l'enfant est prioritaire face à la maltraitance. C'est une optique de sauvegarde. Face à la délinquance, l'objectif de réinsertion est avant tout recherché à travers la mise en oeuvre de mesures éducatives et/ou répressives.

En bref, si les intervenants sont les mêmes (juges, travailleurs sociaux...) ils ne jouent pas le même rôle.

Cette distinction ne vise pas à remettre en cause l'unité fonctionnelle d'un service judiciaire chargé de répondre aux deux sollicitations, d'autant qu'il peut exister des liens entre les types de population concernés. Encore faut-il que ce service soit à même de faire face à cette double mission.

Depuis la mise en oeuvre de la loi du 10 juillet 1989, les non-dits sur les situations de maltraitance diminuent d'année en année et la prise de conscience du phénomène entraîne de plus en plus une mobilisation concertée des moyens de réponse.

Dans un tel contexte, les juges sont de fait plus sollicités : le rapport de l'ODAS, déjà cité, fait état d'une progression de 20 % du nombre de cas qui leur ont été soumis en un an. Mais si la mission de sauvegarde de l'intérêt de l'enfant exercée par le juge paraît ainsi mieux assurée, il convient de veiller dans le même temps à ce que sa mission de prévention de la délinquance et de réinsertion des auteurs de délits soit elle aussi remplie.

C'est sur ce second aspect, qui suscite aujourd'hui critiques et controverses, qu'a été centrée la réflexion du Conseil économique et social.

TITRE II

**UNE NÉCESSAIRE ADAPTATION
À UN CONTEXTE SOCIAL EN MUTATION**

Que l'on interroge le grand public, les élus, les travailleurs sociaux, la police ou les magistrats, tous mettent en relief l'accroissement de la délinquance juvénile¹⁷. Nous avons vu qu'historiquement un tel phénomène n'a rien de bien nouveau, à toutes les époques, particulièrement celles de crises, les mêmes mots ressurgissent, il y aurait un « péril jeunes » !

Les statistiques indiquent que la délinquance des mineurs augmente significativement depuis le début des années 1990 et le phénomène serait d'autant plus inquiétant qu'une large part des comportements qui contreviennent à la loi ne sont pas signalés soit parce qu'ils sont banalisés, soit par lassitude - et parfois par peur - devant le peu d'effet supposé d'une plainte.

Mais, plus que les courbes statistiques à la hausse, c'est le changement de nature de la délinquance juvénile qui inquiète les acteurs de la prévention et de la répression. Il semblerait que, ces deux ou trois dernières années, nous soyons insensiblement passés d'une délinquance « classique » d'atteinte aux biens à une délinquance d'agression contre les personnes - lesquelles restent toutefois très minoritaires - et les services publics ou leurs représentants. S'y ajoute la multiplication des incivilités (menaces, injures, goujateries, sans-gêne, petites dégradations, chiens menaçants...) qui ne relèvent pas toutes de l'infraction pénale mais entretiennent un sentiment permanent d'insécurité.

Cette « nouvelle délinquance », comme la baptise Denis Salas, « *prend à revers toute la construction institutionnelle issue de l'après-guerre. Jusque-là, la délinquance juvénile avait l'aspect d'un Janus : d'un côté une violence liée à l'adolescence initiatique, transitoire et passagère, à la lisière de la légalité ; et d'un autre côté, une délinquance pathologique - sans doute moins massive mais plus lourde. (...) Or, cette dualité n'est plus de mise. Déroutées par ces manifestations multiples, des procédures (conçues en 1945 pour répondre à cette dualité) fonctionnent souvent à vide.* »¹⁸. Et nombreux sont les acteurs et les observateurs qui, à sa suite, dénoncent l'apparition d'**une délinquance d'exclusion** dont les causes ne seraient plus individuelles mais qui répondraient à la crise économique, sociale et culturelle que connaît notre société et que supportent plus que d'autres certains jeunes.

Il faut bien constater que l'adaptation du dispositif institutionnel semble avoir quelque mal à se faire à cette nouvelle donne. Les mesures générales de prévention de la délinquance, dont la politique de la ville est le phare, marquent le pas et le dispositif de protection de l'enfance et de la jeunesse apparaît parfois débordé par ces nouvelles formes de délinquance. Les réponses judiciaires se cherchent encore malgré un progrès indéniable dans la politique pénale.

¹⁷ Pour l'opinion publique, la délinquance juvénile englobe aussi les jeunes majeurs. Or, les statistiques disponibles ne concernent que les actes délictueux commis par des mineurs.

¹⁸ Denis Salas in « *Un péril jeunes ?* » Cahiers de la sécurité intérieure n° 29 - 1997.

La panoplie des mesures éducatives progressivement mises en place semble de moins en moins adaptée à une part grandissante des mineurs délinquants. Le « tout éducatif » est fortement contesté parfois même par les travailleurs sociaux qui ne savent plus comment traiter certains « cas ». S'y ajoutent un partage peu clair des responsabilités entre les divers intervenants et une coordination des actions souvent insuffisante. Enfin, la responsabilité éducative n'appartient pas qu'à l'institution mais doit être largement partagée par les parents et la société tout entière. Or, à trop s'en remettre à la police et à la justice, ne courrons-nous pas le risque d'en oublier cette dimension essentielle ?

C'est donc à la fois à cette augmentation conséquente de la délinquance des mineurs et à son changement de nature que le dispositif français de protection de l'enfance et de la jeunesse doit s'adapter aujourd'hui.

CHAPITRE I

UNE DÉLINQUANCE EN EXPANSION ET EN MUTATION

Les statistiques, qu'elles proviennent des services de police et de gendarmerie ou de la justice, montrent que depuis 1994 la délinquance **constatée** des mineurs a augmenté d'environ **15 % par an** ce qui est considérable. Même si, comme on le verra, les statistiques en la matière sont à manier avec précaution, il y a là, manifestement, le signe tangible d'un phénomène qui mérite analyse, réflexion et propositions d'action.

Mais, ce qui inquiète le plus les observateurs comme les acteurs de la prévention et de la répression de cette délinquance, est la **modification de nature** qui l'affecte. Un passage progressif d'une délinquance dite traditionnelle (vols, dégradations...) à une « nouvelle délinquance » plus violente et qui s'en prend d'abord aux symboles et aux représentants de l'autorité publique sans hésiter à s'attaquer aux personnes.

Cette délinquance concerne de plus en plus des mineurs qui seraient, par ailleurs, de plus en plus jeunes. Si elle n'épargne pas le milieu rural ou les villes petites et moyennes, elle se concentre sur la région parisienne et les zones périphériques des grandes agglomérations. Parce qu'elle est surmédiatisée, difficilement compréhensible, qu'elle met en cause des enfants et des jeunes et qu'elle intervient dans un contexte douloureux de mutation économique, sociale et culturelle de notre société, cette délinquance met à mal le dispositif traditionnel de prévention et de répression et contribue largement à l'entretien d'un climat d'insécurité qui entraîne une demande répressive d'autant plus forte que les mesures éducatives traditionnelles ont une efficacité inégale.

Les chiffres sont là mais ils sont contestés. Des milliers de pages de rapports ou d'études ont été écrites pour analyser le phénomène, aussi nous contenterons-nous ici d'évoquer brièvement les statistiques les plus représentatives et les analyses les plus pertinentes quant à l'ampleur, à la nature et aux causes de la délinquance des mineurs aujourd'hui.

I - LES ÉVOLUTIONS QUANTITATIVES ET QUALITATIVES DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

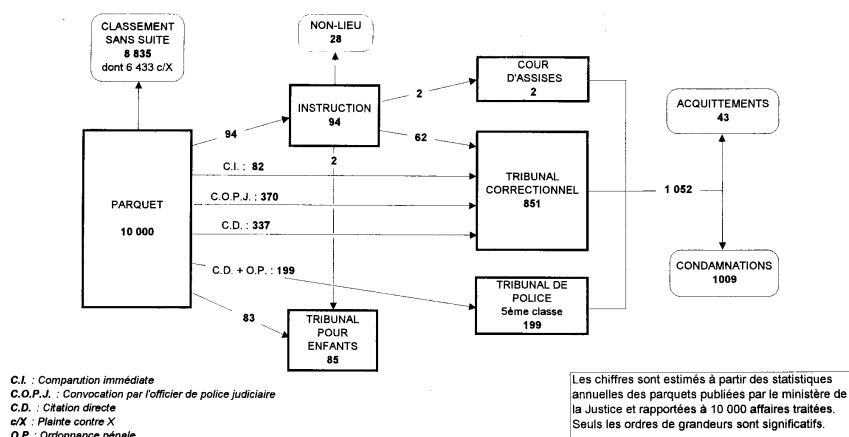
L'approche statistique de la délinquance des mineurs - et plus encore de la délinquance juvénile - ne permet pas toujours de justifier la perception d'une explosion de ce phénomène. En effet, elle comporte bien des écueils. Le premier d'entre eux tient au fait que l'on parle généralement de délinquance des jeunes alors même que les données statistiques disponibles ne concernent que la délinquance des mineurs de moins de 18 ans et, parfois, celle des jeunes adultes (18-21 ans). Les autres jeunes - on l'est aujourd'hui jusqu'à vingt-cinq voire, pour certains sociologues, trente ans - sont noyés dans les données relatives à l'ensemble des majeurs. Ainsi, ce que l'on nommera délinquance des mineurs ne

recouvre que très imparfaitement ce que la victime, son entourage ou les acteurs des politiques de prévention appelleront délinquance juvénile.

Le second écueil tient à l'enregistrement des **crimes et délits constatés** par les services de police et de gendarmerie et mettant en cause des mineurs. Tantôt ces services ont constaté eux-mêmes les faits (environ 10 % des délits) tantôt ceux-ci auront fait l'objet d'une plainte (les 90 % restant). Or, les enquêtes diligentées ne permettent pas toujours l'identification de l'auteur - c'est particulièrement vrai en matière de violences urbaines - qui peut être aussi bien un mineur qu'un majeur. Ce n'est, en fait, que pour des crimes ou délits aboutissant à une mise en cause - et non forcément à une mise en examen puis à une condamnation - que l'on peut parler avec quelque assurance de délinquance des mineurs.

Le tableau ci-après montre bien l'énorme différence qui existe entre le nombre de mineurs mis en cause¹⁹ par les services de police dans une affaire²⁰ et ayant fait l'objet d'une procédure de transmission au parquet et celui de ceux qui, in fine, seront condamnés. Reste que le classement sans suite, qui concerne plus de 80 % des mineurs mis en cause, peut recouvrir des décisions de justice (mesures éducatives, admonestations, classement sous conditions...).

Fig. 4 : SCHÉMA SIMPLIFIÉ DU DEVENIR DES MINEURS MIS EN CAUSE



Source : Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP).

Un troisième écueil - et ce n'est pas le moindre - a trait à la nature des déviances constatées laquelle dépend largement du niveau de tolérance de la société à leur égard. Que l'on ait enregistré, par exemple, les « tags » comme actes de délinquance et la statistique explose ! Il en va de même pour les nombreuses incivilités qui émaillent la vie des habitants de certains quartiers. Si

¹⁹ Mis en cause : soupçonné d'être l'auteur d'un crime ou délit par la police.

²⁰ Un même mineur peut être mis en cause dans plusieurs affaires et une même affaire peut voir mis en cause plusieurs mineurs.

elles sont toutes répréhensibles, elles ne sont pas ressenties de la même façon dans le quartier ou au dehors et ne relèvent pas toujours d'un délit sanctionnable pénalement. Par ailleurs, nombre de délits ne font l'objet d'aucune plainte et passent donc inaperçus de la statistique mais pas des populations concernées.

Enfin, un dernier écueil tient à la carence des données statistiques fournies par le ministère de la Justice et aux difficultés de comparaisons avec celles du ministère de l'Intérieur. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Ces précautions de méthode, parfaitement exposées par Bruno Aubusson de Cavarlay²¹, étant prises, il faut bien constater, au regard des statistiques disponibles, une augmentation importante de la délinquance des mineurs depuis le début des années 1990 et une évolution préoccupante de la nature de celle-ci.

A - LES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES À PARTIR DES DONNÉES POLICIÈRES

1. Une augmentation générale de la délinquance des mineurs indéniable mais relative

Le Code de procédure pénale prévoit, en son article D8, la centralisation des informations relatives à la criminalité. Pour qu'une personne figure en statistique il faut « *une audition du suspect par procès-verbal et des indices graves et concordants de la culpabilité* ». S'agissant de personnes mises en cause avant toute procédure juridictionnelle (et donc d'une condamnation ou d'une relaxe), le nombre de délinquants ainsi enregistrés peut différer largement de celui communiqué par la justice d'autant qu'il arrive aux services de police de classer certaines affaires qui ne sont donc pas connues des statistiques de la justice²². Il y a là une source d'incompréhension entre police et justice sur les chiffres de la délinquance et tout particulièrement pour ce qui concerne la délinquance des mineurs en raison même du traitement judiciaire particulier dont elle est l'objet.

Les statistiques étant tenues depuis 1972, des comparaisons d'évolution, toutes choses égales par ailleurs, sont possibles. Elles montrent une tendance générale à l'accroissement de la participation de mineurs à des crimes et délits : de moins de 10 % du total des mises en cause en 1972 on est passé à près de 18 % aujourd'hui²³. Cet accroissement n'est pas le résultat d'une progression régulière. Depuis une vingtaine d'années on a connu des alternances de périodes de hausse, de stagnation et même de baisse - en chiffres absolus - du nombre de mineurs mis en cause. Reste que la part des mineurs dans la délinquance générale s'est stabilisée à un niveau élevé. Plus inquiétante est la progression enregistrée depuis 1994 même si elle se constate après une période d'accalmie relative. Pour ces quatre dernières années l'augmentation a été à elle seule de 62 %. Même si,

²¹ In « *Un péril jeunes ?* » Op. cité et entretien avec le rapporteur le 19 janvier 1998.

²² Une part de l'augmentation conséquente de la délinquance des mineurs depuis 1992/93 serait due à des modifications quant à la politique d'enregistrement des faits constatés et des personnes mises en cause.

²³ Toutefois, la dépénalisation des chèques sans provision (délit qui ne concerne que très marginalement les mineurs) a entraîné une augmentation corrélative de la part des mineurs dans la délinquance générale dont l'effet est estimé à 3 ou 4 %.

comme on l'a vu, il convient de relativiser les données statistiques, il s'agit donc bien d'un phénomène nouveau qui semble s'amplifier. Ainsi, au seul premier semestre 1997, la délinquance des mineurs mesurée par les services de police aurait augmenté de près de 12 % par rapport au même semestre de 1996 confirmant ainsi la tendance. Toutefois on observe d'abord que cette augmentation de la délinquance des mineurs s'inscrit dans un contexte de hausse de la population globale des jeunes (+ 10 % entre 1975 et 1993) et d'élévation du niveau général de délinquance même si celui-ci semble connaître, depuis peu, une relative stabilisation (+ 1,41 % en 1996).

Fig. 5 : PERSONNES MISES EN CAUSE PAR LES SERVICES DE POLICE ET DE GENDARMERIE POUR L'ENSEMBLE DES CRIMES ET DÉLITS

Années	Total mis en cause	Evolution %	Mineurs mis en cause	Evolution %	Part des mineurs dans le total des MEC
1972	727 154	-	68 700	-	9,4 %
1973	753 315	3,6 %	72 742	5,8 %	9,7 %
1974	717 129	- 4,8 %	75 583	4,3 %	10,6 %
1975	682 132	- 4,9 %	72 978	- 3,8 %	10,7 %
1976	515 517	- 24,4 %	70 731	- 3,1 %	13,7 %
1977	582 770	13,0 %	82 151	16,1 %	14,1 %
1978	574 937	- 1,3 %	81 765	- 0,5 %	14,2 %
1979	609 669	6,0 %	93 723	14,6 %	15,4 %
1980	686 354	12,6 %	104 292	11,3 %	15,2 %
1981	746 893	8,8 %	101 564	- 2,6 %	13,6 %
1982	801 036	7,2 %	10 479	3,1 %	13,1 %
1983	874 052	9,1 %	107 808	2,9 %	12,3 %
1984	921 983	5,5 %	105 027	- 2,6 %	11,4 %
1985	925 114	0,3 %	103 585	- 1,4 %	11,2 %
1986	809 059	- 12,5 %	90 501	- 12,6 %	11,2 %
1987	775 756	- 4,1 %	93 470	3,3 %	12,0 %
1988	770 156	- 0,7 %	92 143	- 1,4 %	12,0 %
1989	768 890	- 0,2 %	94 302	2,3 %	12,3 %
1990	754 161	- 1,9 %	98 284	4,2 %	13,0 %
1991	770 370	2,1 %	101 631	3,4 %	13,2 %
1992	712 407	- 7,5 %	98 864	- 2,7 %	13,9 %
1993	690 455	- 3,1 %	92 912	- 6,0 %	13,5 %
1994	775 701	12,3 %	109 338	17,7 %	14,1 %
1995	793 393	2,28 %	126 233	15,4 %	15,9 %
1996	804 655	1,41 %	143 824	13,9 %	17,8 %

Source : Ministère de l'Intérieur - service central d'étude de la délinquance.

Cette délinquance concerne essentiellement des garçons. Les filles, malgré une augmentation récente, ne constituent que 10 % environ des mis en cause. Elle est d'abord une délinquance de « voie publique » (vols à main armée, vols avec violences, vols à la tire, vols à l'étalage, cambriolages, vols de véhicules,

déprédations...). C'est dans ce domaine que l'envolée des chiffres de la délinquance des mineurs est la plus spectaculaire.

Dans ce seul domaine les mineurs représentent près du tiers (32,75 %) du total des mis en cause. Le caractère plus voyant de la délinquance des jeunes ne suffit pas à expliquer une telle proportion. Certains observateurs y voient la traduction de l'utilisation, par des adultes, de mineurs, a priori non punissables pénalement, pour commettre certains forfaits (« deal » de drogue et vols de véhicules en particulier).

Par ailleurs, **tous les acteurs concernés**, police comme justice, élus comme travailleurs sociaux, **s'accordent pour constater un rajeunissement des auteurs d'actes délictueux**. Il est de moins en moins rare de trouver des mineurs de moins de 13 ans mis en cause pour des délits graves. Mais un tel constat ne peut encore être statistiquement vérifié faute souvent de distinction fine entre classes d'âge au dessous de 18 ans²⁴.

Enfin, **le taux de récidive des mineurs mis en cause est estimé à 40 %** par la justice. Les services de police l'estiment beaucoup plus important (sans doute du fait de la confusion entre récidivistes et réitérants²⁵). Souvent les élus locaux, les policiers et même des magistrats affirment que, sur leur zone de compétence, les mineurs posant réellement problème ne sont qu'une poignée. Ce « noyau dur », estimé à moins de 5 % des mineurs délinquants (en fait guère plus de 3 à 4 000 personnes pour la France entière), semble inaccessible aux modes d'éducation et même de sanction actuellement en cours²⁶.

2. Un déplacement vers des infractions violentes

Les vols de toutes sortes, exceptés les vols à l'étalage, tout en restant très largement majoritaires dans les faits de délinquance des mineurs, voient leur importance décroître depuis quelques années au profit d'agressions contre les personnes, d'atteinte à l'ordre public et d'infractions en rapport avec la toxicomanie (multiplication par 11, majoritairement pour du trafic). Ainsi, le nombre de mineurs mis en cause dans des cambriolages, après une forte hausse au début des années quatre-vingts, connaît depuis une baisse tendancielle alors que pour les vols de véhicules la proportion de mineurs mis en cause reste stable.

A contrario, **le nombre de mineurs mis en cause pour des faits de destructions et de dégradations**, après une relative stabilité, **connaît une progression sensible** depuis deux ou trois ans. **Il en est de même pour les incendies et destructions par explosifs**. L'actualité récente vient d'en fournir de multiples exemples (caillassages de bus, incendies de véhicules...) même si leur mise en exergue par les médias n'est sans doute pas totalement étrangère à une

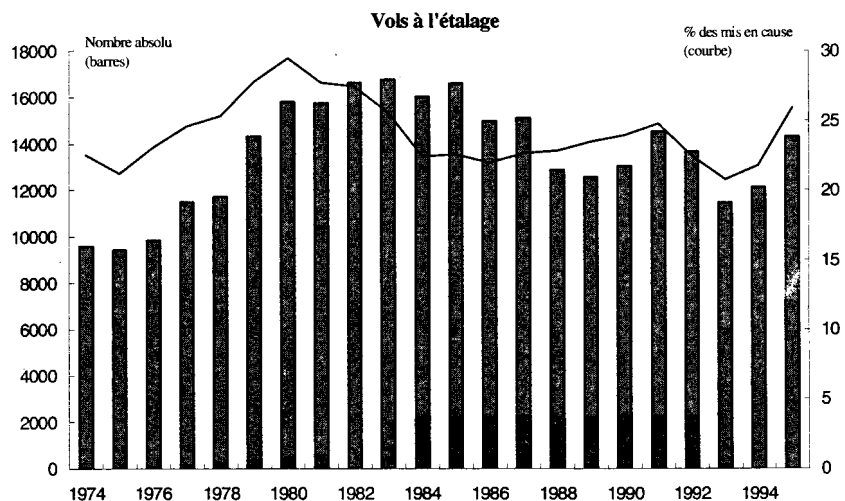
²⁴ Le projet STIC (système de traitement de l'information criminelle) devrait permettre, dès sa mise en oeuvre, de mieux détailler les statistiques de la délinquance et le profil de leurs auteurs. Toutefois, ce projet met beaucoup de temps à se concrétiser.

²⁵ Récidiviste : ayant fait l'objet de plusieurs procédures pénales. Réitérant : connu des services de police pour de nombreux faits de délinquance mais n'ayant pas fait l'objet de plus d'une procédure.

²⁶ Ce qui n'implique pas pour autant que le traitement de ces cas modifierait la situation. Ils peuvent rapidement être remplacés dans la « fonction » qu'ils occupent dans leur quartier.

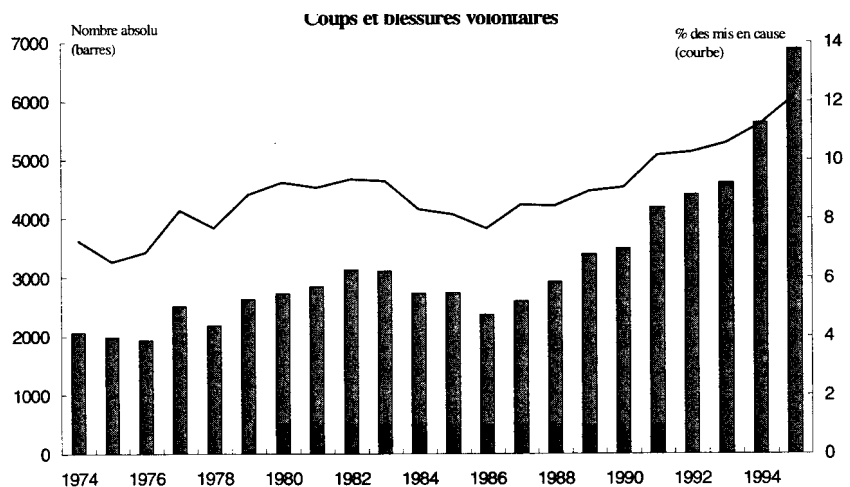
telle « épidémie » : la nuit de la Saint Sylvestre 1997 à Strasbourg et dans certaines banlieues en est la parfaite illustration. Ces faits, qui parfois s'assimilent à des rituels, semblent traduire une forte contestation, dans certains quartiers, de la société et des institutions politiques, sociales et culturelles qui la représentent.

Fig. 6 : VOLS A L'ÉTALAGE



Source : in « Un péril jeunes ? » op cit.

Fig. 7 : COUPS ET BLESSURES VOLONTAIRES



Source : in « Un péril jeunes ? » op cit.

Les graphiques figurant ci-dessus, montrent, en matière de vols à l'étalage, qu'après un pic au début des années quatre-vingts, ce type de délinquance a baissé pour se redresser légèrement ces dernières années. En revanche, **on note une augmentation constante et importante depuis 1994 du nombre de mineurs mis en cause pour coups et blessures volontaires** mais aussi pour des affaires de mœurs (viols surtout. La majorité des viols de mineurs ont pour auteurs d'autres mineurs). Toutefois, dans le premier cas, les chiffres restent relativement modestes et, dans le second, une part de l'augmentation semble due à une levée des réticences pour en parler. En tout état de cause, ces délits se développent.

D'autre part, deux types d'infractions « nouvelles » apparaissent dans les statistiques de ces toutes dernières années. D'abord les violences et les rackets scolaires - infractions dont les mineurs sont à la fois victimes et auteurs et qui sont désormais mieux signalées - qui ont augmenté respectivement de 60 % et de 18 % en trois ans. Par ailleurs, les outrages et violences à fonctionnaires - essentiellement des policiers - pour lesquelles on note un fort accroissement et qui traduisent le profond malaise des rapports entre la police et certains jeunes.

Enfin, comme nous l'avons souligné, nombre de faits délictueux échappent à la statistique. C'est particulièrement le cas pour un phénomène qui prend, depuis quelques années, une importance sans cesse croissante, **l'incivilité** qui ne concerne pas, loin de là, que les mineurs. Ces faits, apparemment sans grande importance mais qui touchent tout le monde contrairement à la délinquance « ordinaire », contribuent puissamment au développement d'un climat d'insécurité et donc à la perception, subjective, d'une explosion de la délinquance. Comme le souligne le sociologue Sébastien Roché « *il n'est plus possible aujourd'hui, devant la montée de ces désordres qui menacent " l'ordre en public ", d'ignorer que les mécanismes sociaux d'apprentissage du contrôle de soi et du respect mutuel se délitent* »²⁷. Ces incivilités, parce qu'elles sont surtout le signe d'un refus de sociabilité et d'une détérioration de la morale civique, peuvent conduire à la délinquance. **Plus que la gravité des faits c'est leur accumulation, entraînant une baisse du niveau de tolérance de l'environnement, qui fait problème d'autant que, trop souvent, les victimes pensent qu'il n'y a pas de réponse suffisamment ferme.** La justice comme d'ailleurs l'ensemble de la société ne sait encore comment les traiter.

Au total, en une dizaine d'années, la délinquance des mineurs telle qu'elle est mesurée par les services de police et de gendarmerie, s'est traduite plus par une augmentation et une aggravation des comportements violents que par une hausse réellement significative des délits les plus « classiques ». C'est bien cette évolution qui appelle des réponses nouvelles.

3. La délinquance dans les autres pays

Une telle évolution dépasse largement le cadre national et traduit ce qu'il faut bien appeler un fait de civilisation. La coopération policière internationale

²⁷ Sébastien Roché « *La société incivile* » Le Seuil 1996.

permet, avec une certaine prudence, des comparaisons sur l'importance du phénomène de la délinquance des mineurs dans les pays développés ayant une législation comparable. Partout, les statistiques policières montrent une augmentation significative du nombre de mineurs mis en cause pour des faits de délinquance. Notre pays, dans ce contexte, se situe dans une relative moyenne. A un niveau voisin de l'Allemagne, de la Suisse et des Etats-Unis, supérieur à celui que connaissent la Grèce et l'Autriche (trois à quatre fois moins de mineurs mis en cause) mais nettement inférieur à ceux du Canada, de l'Angleterre ou de la Finlande.

Quant à la nature de la délinquance des mineurs, la participation de ces derniers à des affaires de vols est similaire à ce qu'elle est en Autriche, en Suisse, en Angleterre et aux Etats-Unis, nettement supérieure à ce que connaissent le Canada, la Finlande et le Japon par exemple mais, très largement inférieure aux taux de l'Allemagne.

Enfin, pour ce qui concerne les faits de violence (coups et blessures volontaires), malgré les évolutions récentes, notre pays connaît encore des taux de mise en cause de mineurs relativement bas et, en tous cas, nettement inférieurs à la moyenne des pays de l'OCDE. L'Allemagne, les Etats-Unis, le Canada et l'Angleterre, pour ne prendre que ces exemples, connaissent des taux de violence des mineurs très largement supérieurs.

B - LES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES À PARTIR DES DONNÉES JUDICIAIRES

La justice est souvent taxée de laxisme à l'égard des mineurs délinquants et, du fait des lacunes de son dispositif statistique récemment dénoncées²⁸, il n'est pas toujours possible de lever ce doute par la mesure fiable du devenir des mineurs mis en cause - lesquels ne sont d'ailleurs pas toujours déférés à la justice - par les services de police qui, du coup, ont tôt fait de dénoncer le relâchement immédiat de délinquants par le juge. Dans ce domaine, il faut se contenter de chiffres parcellaires, de quelques indications qui transparaissent à leur analyse et de l'examen de situations locales.

Le tableau ci-après permet de comparer les données statistiques fournies par la justice avec celles des services de police et de gendarmerie. On remarquera d'abord le phénomène d'augmentation de la délinquance constatée des mineurs entre 1980 et 1985 qui s'accompagne, avec un décalage dans le temps, d'une augmentation du nombre de mineurs jugés. Les constats les plus récents, qui concernent la période 1992/1993 - 1996, montrent, *a contrario*, que désormais les services judiciaires ont du mal à faire face à l'augmentation conséquente du nombre de mineurs mis en cause qui leur sont adressés par les services de police.

²⁸ « Rapport sur le dispositif de protection de l'enfance : le système d'information et les relations entre les départements et l'institution judiciaire » Op. cité.

Il importe d'apprécier aussi cette évolution au regard de la politique très volontariste menée durant la dernière décennie pour éviter l'incarcération des mineurs délinquants, les saisines pénales du juge des enfants étant réservées aux cas où l'application de peines de droit commun est devenue inévitable²⁹.

Fig. 8 : ÉVOLUTIONS CONSTATÉES
À PARTIR DES DONNÉES JUDICIAIRES

Années	Mineurs mis en cause police (1)	Mineurs délinquants classement (2)	Mineurs jugés (3)	Requêtes du parquet au juge des enfants (4)
1974	75 846	15 603	53 645	44 120
1975	72 978	16 737	58 625	46 594
1976	70 731	14 420	58 349	48 814
1977	82 151	16 560	63 292	51 470
1978	81 765	21 938	63 700	51 148
1979	93 723	25 171	65 760	59 526
1980	104 292	43 759	68 109	61 083
1981	101 564	40 015	73 401	65 452
1982	104 749	36 780	69 600	67 237
1983	107 808	45 669	70 300	68 457
1984	105 027	48 970	71 491	69 522
1985	103 585	49 120	73 247	58 347
1986	90 501	43 889	73 144	50 926
1987	93 470	38 429	63 702	46 251
1988	92 143	34 671	60 755	40 271
1989	94 302	39 677	55 592	45 374
1990	98 284	42 805	50 400	43 565
1991	101 631	47 359	53 000	42 340
1992	98 864	42 937	56 828	42 563
1993	92 912	42 960	51 933	34 094
1994	109 338	57 081	-	38 804
1995	126 233	50 369	-	38 530
1996	143 824	-	-	44 502

Comptages en personnes impliquées pour(1), (2), (3) en affaires pour (4). Sources :

- (1) statistiques de police et de gendarmerie, ministère de l'Intérieur.
- (2) ministère de la Justice, statistiques éducation surveillée, puis protection judiciaire de la jeunesse, de 1974 à 1984. Cadres du parquet de 1985 à 1992. **Collecte incomplète.**
- (3) ministère de la Justice, statistiques éducation surveillée, puis protection judiciaire de la jeunesse.
- (4) statistiques des parquets, ministère de la Justice.

Nota : colonne 2. Il s'agit en général de mesures de classement sous condition effectuées par les parquets en fonction de leur pouvoir discrétionnaire sur l'opportunité des poursuites. Les mineurs n'ont donc pas été jugés mais les faits de délinquance reprochés sont avérés.

Source : CESDIP.

²⁹ Voir sur ce point les analyses de F. Bailleau in « *Les jeunes face à la justice pénale - Analyse critique de l'application de l'ordonnance de 1945* » - Ed Syros - Paris 1996.

Depuis 1993, un retournement semble toutefois s'opérer à l'initiative des parquets des mineurs dont la politique pénale et la latitude de traitement autonome apparaissent déterminantes et conditionnent pour une large part le sort réservé aux mineurs délinquants et même, selon certains observateurs, les chiffres de la délinquance constatée. Ainsi, paradoxalement, l'explosion du nombre de mineurs mis en cause depuis 1993/1994 par les services de police serait partiellement à inscrire au bilan d'une politique plus répressive des parquets de mineurs. Le **signalement systématique** des comportements violents par exemple, tout particulièrement dans les établissements scolaires, n'y serait pas non plus étrangère.

Cette politique plus active des parquets a en retour suscité ces trois dernières années une évolution chez les juges des enfants qui privilégient de plus en plus une réponse judiciaire aux faits de délinquance. Reste que, si les chiffres des uns et des autres sont difficilement comparables, le parallélisme des évolutions est tout de même significatif de l'importance croissante de la délinquance et d'un traitement judiciaire qui se veut désormais plus pertinent et plus rapide.

1. Les condamnations de mineurs

Les données fournies par l'annuaire statistique de la justice, exploitées à partir des condamnations inscrites au casier judiciaire national, souffrent de nombreux biais - en particulier en raison du **régime spécifique d'effacement des peines** infligées à des mineurs - qui obligent à une interprétation en tendance plutôt qu'en chiffres bruts. De plus, ces statistiques ne sont mises à jour qu'avec un retard souvent considérable et, parfois, certaines condamnations ne sont pas prises en compte, parce que non transmises par les juridictions.

Ainsi, **en matière criminelle**, 147 mineurs ont été condamnés en 1990 (dont 116 pour atteintes à la personne) contre 206 en 1994 (dont 174 pour atteintes à la personne). Après un pic en 1993 (242 condamnations), le nombre de condamnations pour crimes semble se stabiliser mais l'augmentation en moins de cinq ans (+ 40 %) reste très importante.

Parmi ces mineurs condamnés pour crimes, 192 se sont vu infliger une peine privative de liberté généralement inférieure à un an et assortie d'un sursis partiel. La durée moyenne des peines infligées (sursis compris et réclusion perpétuelle exclue) est d'environ 55 mois. Un chiffre qui reste stable dans le temps. On notera en outre, qu'en 1994, 12 mineurs de treize ans et 66 mineurs de seize à dix-huit ans ont été condamnés.

En matière délictuelle, l'évolution des condamnations au cours de ces dernières années ne peut être suivie de manière fiable en raison, tout d'abord, de modifications dans les méthodes de saisie mais aussi, des effets de la loi du 16 décembre 1992 fixant les dispositions en matière d'inscription au casier judiciaire des condamnations de mineurs et de ceux de la loi d'amnistie du 3 août 1995³⁰.

³⁰ Comme nous l'avons signalé plus haut, les mineurs bénéficient d'un régime spécifique d'effacement des peines du casier judiciaire. De ce fait et compte tenu des délais de transcription,

**Fig. 9 : ÉVOLUTION DES CONDAMNATIONS
DE 1990 À 1994**

Année	1990	1991	1992	1993	1994
Condamnations pour délits (total)	36 099	37 930	37 818	30 714	17 136
Nature des infractions dont :					
- atteintes aux biens	30 894	32 487	32 090	25 468	14 011
- atteintes à la personne	2 656	2 808	3 109	2 910	2 036
- atteintes à l'ordre administratif et judiciaire	512	557	609	470	271
Nature de la peine¹ dont :					
- emprisonnement ferme ou/et assorti d'un sursis partiel	2 371	2 878	3 220	2 558	1 736
- emprisonnement assorti d'un sursis total	9 194	9 707	11 071	8 769	4 739
- travail d'intérêt général	779	712	873	664	477
- mesures éducatives	20 884	21 751	19 841	16 747	9 357

¹ Ces peines peuvent être cumulables

Source : Annuaire statistique de la Justice 1991-1994

On remarquera tout particulièrement :

- l'augmentation régulière de la part relative des atteintes à la personne dans le total des délits ayant fait l'objet d'une décision judiciaire (7,4 % en 1990, 12 % en 1994) ;
- le nombre de condamnations à des peines d'emprisonnement ferme ou/et assorties d'un sursis partiel (10 % du total des mineurs déférés en 1994) qui semble illustrer la politique pénale plus répressive désormais à l'oeuvre. Cet accroissement se fait au détriment des peines d'emprisonnement avec sursis total et des mesures éducatives tendanciellement à la baisse.

Par ailleurs, en 1994, 862 mineurs de treize ans et 9 245 mineurs de treize à seize ans ont été condamnés pour des délits.

Enfin, le rapport 1996 de l'administration pénitentiaire fait état d'un nombre de 576 (dont 448 prévenus) mineurs incarcérés alors qu'ils n'étaient que 514 l'année précédente. Une telle évolution semble, là encore, traduire une première inflexion de la politique pénale encore confirmée par les données les plus récentes.

un nombre important de condamnations ne sont jamais inscrites d'autant que des greffes, souvent surchargés, ne transmettent plus au casier judiciaire, les délais d'effacement étant passés.

2. Les mesures éducatives

L'une des originalités de la justice des mineurs est de privilégier l'action éducative sur la répression. Aussi, les statistiques portant sur les seules condamnations de mineurs seraient incomplètes si l'on ne mettait, en parallèle, les mesures éducatives prescrites par la justice. Elles font partie des « sanctions » qu'encourt tout mineur délinquant.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du nombre de mesures éducatives prises en charge par le secteur public (le secteur habilité ne prend en charge qu'un nombre infime de mesures sur le fondement de l'ordonnance de 1945 - voir chapitre III du Titre I) sur décision des juridictions de jeunesse concernant les mineurs. Malheureusement, les données statistiques disponibles ne permettent pas de distinguer, parmi les « mineurs en danger » (Article 375 du Code civil), ceux qui relèvent de la maltraitance de ceux qui sont en risque de délinquance³¹ ou même de ceux qui sont délinquants. Les chiffres communiqués sont donc, à ce titre biaisés, mais les évolutions restent significatives.

Fig. 10 : MESURES ÉDUCATIVES PRISES EN CHARGE
PAR LA DPJJ DE 1981 A 1996

Effectifs					Indices				
Année	ord. de 1945	art. 375 CC	protection jeunes majeurs	ensemble des mesures	Année	ord. de 1945	art. 375 CC	protection jeunes majeurs	ensemble des mesures
1981	12 223	18 455	702	31 380	1981	100,0	100,0	100,0	100,0
1982	11 868	19 154	819	31 841	1982	97,1	103,8	116,7	101,5
1983	11 465	20 425	920	32 810	1983	93,8	110,7	131,1	104,6
1984	11 449	20 454	884	32 787	1984	93,7	110,8	125,9	104,5
1985	11 827	20 974	1 073	33 874	1985	96,8	113,6	152,8	107,9
1986	11 689	21 798	1 003	34 490	1986	95,6	118,1	142,9	109,9
1987	12 018	22 249	953	35 220	1987	98,3	120,6	135,8	112,2
1988	10 076	22 933	1 082	34 091	1988	82,4	124,3	154,1	108,6
1989	10 342	23 816	1 092	35 250	1989	84,6	129,0	155,6	112,3
1990	10 638	22 071	1 186	33 895	1990	87,0	119,6	168,9	108,0
1991	11 007	20 582	1 342	32 931	1991	90,1	111,5	191,2	104,9
1992	11 054	20 699	1 165	32 918	1992	90,4	112,2	166,0	104,9
1993	11 296	15 681	1 129	28 106	1993	92,4	85,0	160,8	89,6
1994	13 803	15 484	1 143	30 430	1994	112,9	83,9	162,8	97,0
1995	15 282	15 910	1 133	32 325	1995	125,0	86,2	161,4	103,0
1996	19 164	15 462	1 030	35 656	1996	156,8	83,8	146,7	113,6

Sources : Ministère de la Justice. DPJJ.

Le nombre de mineurs délinquants ayant fait l'objet d'une mesure éducative reste stable dans le temps et n'augmente donc pas au rythme du nombre de

³¹ Les évolutions récentes semblent indiquer, depuis quelques années, un moindre recours par les juges des enfants à l'article 375 Code civil pour ce qui concerne les mineurs délinquants.

mineurs mis en cause, bien que l'on note un sursaut depuis 1996, lequel demande à être confirmé. Toutefois on a vu que le nombre de mineurs condamnés s'accroît tandis que l'utilisation des mesures éducatives ne cesse de baisser pour les mineurs délinquants ayant fait l'objet d'une condamnation pénale (cf. Figure 9).

3. Un exemple d'action judiciaire locale

Le département de la Seine St Denis fait partie de ces zones suburbaines qui connaissent, depuis de nombreuses années, des problèmes endémiques de délinquance juvénile. Les quelques chiffres illustratifs issus du rapport d'activité du parquet du Tribunal de grande instance de Bobigny ne sauraient être extrapolés à la France entière même si, depuis peu, l'exemple donné ici d'une politique volontariste a une heureuse tendance à se diffuser ailleurs.

En 1996, le parquet des mineurs de Bobigny a eu à connaître de 7 783 affaires pénales (+ 90,6 % par rapport à l'année 1993) mettant en cause des mineurs. Plus de 80 % d'entre elles ont fait l'objet d'un traitement direct ou en temps réel soit une progression de près de 70 % d'une année sur l'autre. Sur ces affaires, environ 90 % concernaient des mineurs-auteurs d'actes de délinquance. **86 % des mineurs ainsi mis en cause se sont vu notifier une décision dès la fin de l'enquête** et, dans la presque totalité des cas, après une garde à vue de moins de 24 heures. Seuls 5 % d'entre eux avaient moins de seize ans, étaient réitérants ou récidivistes et très connus du juge des enfants.

Au total, cette année-là, 1 088 mineurs ont été déférés (+ 53 % par rapport à 1995) et la quasi totalité a fait l'objet de poursuites pénales. Les violences contre les personnes représentaient plus de 64 % des procédures de déféré. Pour le reste, 3 418 mineurs ont été convoqués par le parquet (systématiquement avec leur famille) et ont fait l'objet d'un classement notifié sous conditions (sursis à exécution des poursuites, rappel à la loi, mesures éducatives...). Les classements sans suite ne représentent plus que 28 % du total. On notera que 651 classements ont été effectués directement par officier de police judiciaire, traduisant ainsi la volonté du parquet d'une réponse rapide au premier fait de délinquance.

Enfin, les juges des enfants ont été saisis de 1 444 requêtes pénales nouvelles en 1996 et ont rendu 1 153 jugements en audience de cabinet et 501 ordonnances de renvoi devant le tribunal pour enfants, soit une augmentation de 29 % des décisions d'une année sur l'autre.

Ces statistiques comme l'ensemble du rapport d'activité montrent d'abord à quel point la politique pénale appliquée par les parquets et les juges des enfants peut avoir de conséquences positives ou négatives sur la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs. Dans cette optique, l'action des services de police, des services éducatifs et, plus largement, de l'ensemble des acteurs locaux en prise directe avec ce phénomène s'en trouve confortée ou déstabilisée. **Une réponse éducative comme coercitive, rapide et lisible, aux faits de délinquance des mineurs participe de la prévention et a des effets indéniables sur le niveau de délinquance constatée.**

Ces données montrent cependant que, même avec de telles réponses, la délinquance des mineurs dans certaines zones continue d'augmenter de manière

inquiétante. Ces réponses, qu'il convient de développer, ne sont donc pas, toujours et dans tous les cas, suffisantes.

C - LA DÉLINQUANCE DES MINEURS RESTE-T-ELLE IMPUNIE ?

L'actualité récente a encore montré que l'idée que la délinquance des mineurs restait largement impunie était de plus en plus répandue tant dans l'esprit des forces de l'ordre que dans l'opinion publique en général. Et tout un chacun de dénoncer une législation qui aboutirait au relâchement systématique des mineurs mis en cause pour des faits de délinquance et un laxisme de la justice.

Il est vrai que la philosophie qui préside aux dispositions de l'ordonnance de 1945 - d'ailleurs conforme au droit international et aux législations d'autres pays - fait de la mesure éducative une priorité et donc de la sanction pénale une exception. La priorité aux mesures éducatives, longtemps quasiment absolue, est mal comprise par ceux qui sont en prise directe avec cette délinquance. Pourtant, comme nous venons de le voir, au moins depuis quelques années, les mesures répressives à l'encontre des mineurs délinquants les plus durs ne cessent de prendre de l'importance au détriment des mesures éducatives les concernant, tendanciellement à la baisse.

Reste que ces dernières - et tout particulièrement l'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) qui est prépondérante - sont difficilement lisibles par l'opinion publique. Comment en effet, pour la police qui a procédé à l'arrestation, pour la victime et son entourage, comprendre qu'une décision de justice a été prise alors que l'on voit le délinquant sortir libre et apparemment sans contraintes du commissariat ou du tribunal ? Autant l'incarcération, le placement en institution voire le travail d'intérêt général ou les actions de réparation apparaissent comme de réelles sanctions, autant le suivi par un éducateur, forcément peu visible, n'est pas considéré comme telle.

Aux yeux de nombreux observateurs la situation est encore aggravée par le retard considérable qui affecte parfois la mise en oeuvre de ce type de mesure. Il n'est pas rare qu'une mesure d'AEMO prescrite à la suite d'un acte délictueux ne devienne effective que dans un délai de six mois à un an lui faisant ainsi perdre tout ou partie de son caractère éducatif. Par ailleurs, dans certaines zones, les éducateurs chargés de ces mesures sont surchargés ou rencontrent d'énormes difficultés à traiter des mineurs et des familles en totale dérive quand ce n'est pas, tout simplement, l'insécurité qui les oblige à désertter le terrain.

Enfin, certains jeunes mineurs délinquants multi-récidivistes (ou réitérants) ont fait l'objet, au cours de leur « parcours », de tant de mesures de suivi éducatif sans que jamais une sanction tombe que toute nouvelle mesure leur apparaît comme un aveu de faiblesse de la justice et de la société. Loin de les encourager à regagner le droit chemin, cet empilement les renforce dans un sentiment de totale impunité... du moins jusqu'à l'âge de la majorité pénale.

C'est pour ceux-là en particulier que revient avec insistance la question des seuils d'âge (13 et 16 ans) fixés, à une autre époque, par l'ordonnance de 1945. Les choses ayant évolué, certains se demandent si ces seuils sont encore pertinents, même si l'on peut discuter de l'âge de la maturité et s'il faut bien

constater qu'ils sont à peu de choses près similaires dans d'autres pays. D'ores et déjà, face au développement du phénomène de rajeunissement de la délinquance, la justice a réagi et il n'est plus exceptionnel de voir aujourd'hui des mineurs de 16 ans et même de 13 ans assez lourdement condamnés.

*
* *

Comme nous l'avons souligné, les données statistiques disponibles sur la délinquance des mineurs ne permettent pas toujours de se faire une idée précise de l'importance réelle du phénomène bien qu'elles en montrent bien les tendances. La carence du système statistique du ministère de la Justice jointe à la difficulté qu'il y a à comparer ses données à celles fournies par les services de police ouvre la porte à toutes les interprétations et alimente un débat permanent peu propice à une analyse objective sur l'« explosion » présumée de la délinquance juvénile, le « laxisme » supposé de l'autorité judiciaire et « l'impunité » dont bénéficieraient les mineurs délinquants.

Toutefois, la première analyse que nous venons de faire fait ressortir deux éléments d'appréciation essentiels :

- il y a bien une augmentation conséquente - sans être réellement explosive - de la délinquance des mineurs qui s'inscrit d'ailleurs dans un cadre général d'augmentation de la délinquance ces dernières années. De plus, pour les mineurs, celle-ci change progressivement de nature et s'oriente vers une violence apparemment sans but ;
- on constate, depuis deux à trois ans, une amélioration des réponses judiciaires à cette délinquance. La justice, de manière certes encore insuffisante, agit aujourd'hui plus vite et plus fort. Reste à savoir si les mesures prescrites, et que doivent mettre en oeuvre d'autres acteurs, sont toujours suivies d'effet.

Une décision de justice qui n'intervient pas ou trop tard constitue un déni de justice mais la demande de plus en plus forte, et justifiée, d'une réponse à tous les délits commis par des mineurs ne contient-elle pas en germe une progressive dévalorisation de l'intervention judiciaire ? Déjà, elle ne fait plus peur à certains jeunes délinquants.

II - UNE « NOUVELLE DÉLINQUANCE » AUX CAUSES MULTIPLES

La délinquance des mineurs a fait l'objet d'un nombre considérable d'études sociologiques. Si toutes reprennent les analyses déjà anciennes sur la crise identitaire adolescente qui expliquait, jusqu'à une période récente, une large part de la délinquance juvénile, toutes s'attachent désormais à examiner les causes ou les déterminants d'une « nouvelle délinquance », d'apparition récente. C'est cette délinquance, moins importante en volume mais plus spectaculaire, qui est régulièrement mise en avant par les médias et qui déconcerte les acteurs de terrain. C'est aussi elle qui met en porte-à-faux tout le dispositif institutionnel et suscite des interrogations sur son efficacité.

Nous n'entendons pas, dans les lignes qui suivent, reprendre en détail l'ensemble des analyses du phénomène mais pointer succinctement et à grands traits les principaux facteurs avancés par les sociologues et les observateurs pour expliquer une délinquance qui concerne, de plus en plus, suivant la formule de Pierre Cardo³², « *des jeunes sans repères, sans espoir et sans limites* ».

Il est évident, qu'en la matière, se superposent ou se conjuguent des facteurs de nature très différente dont certains touchent de manière plus spécifique des territoires limités en nombre (les quartiers dits « sensibles ») tandis que d'autres, au contraire, concernent l'ensemble de la société et tiennent à des évolutions de fond de la famille ou des modèles culturels.

A - LE CUMUL DE DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DANS LES QUARTIERS SENSIBLES

La France compte plus de trois millions de demandeurs d'emploi, près de un million de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et plusieurs centaines de milliers d'autres personnes en situation de précarité. Si l'on en croit le récent rapport du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC)³³ plus de trois millions trois cent mille personnes sont bénéficiaires des différents minima sociaux. Si l'on y ajoute les conjoints, enfants et autres personnes à charge, ce sont, au total, près de six millions de personnes qui sont directement concernées par la pauvreté et les risques d'exclusion.

Les jeunes en souffrent plus particulièrement. Une étude récente montre une paupérisation croissante de la jeunesse. Près du quart de ceux qui se présentent sur le marché du travail n'y trouvent pas leur place et nombreux sont ceux qui, naviguant de stages de formation ou d'insertion en emplois aidés du secteur non marchand, n'apparaissent pas dans ces statistiques. Pour eux l'emploi précaire, pour peu qu'ils aient la chance d'en trouver un, devient la norme et leur insertion véritable se fait de plus en plus tard et dans des conditions de plus en plus difficiles. Ceux d'entre eux qui quittent le système scolaire sans qualification (environ 50 000 par an bien qu'en baisse constante depuis plusieurs années) ont des perspectives plus sombres encore.

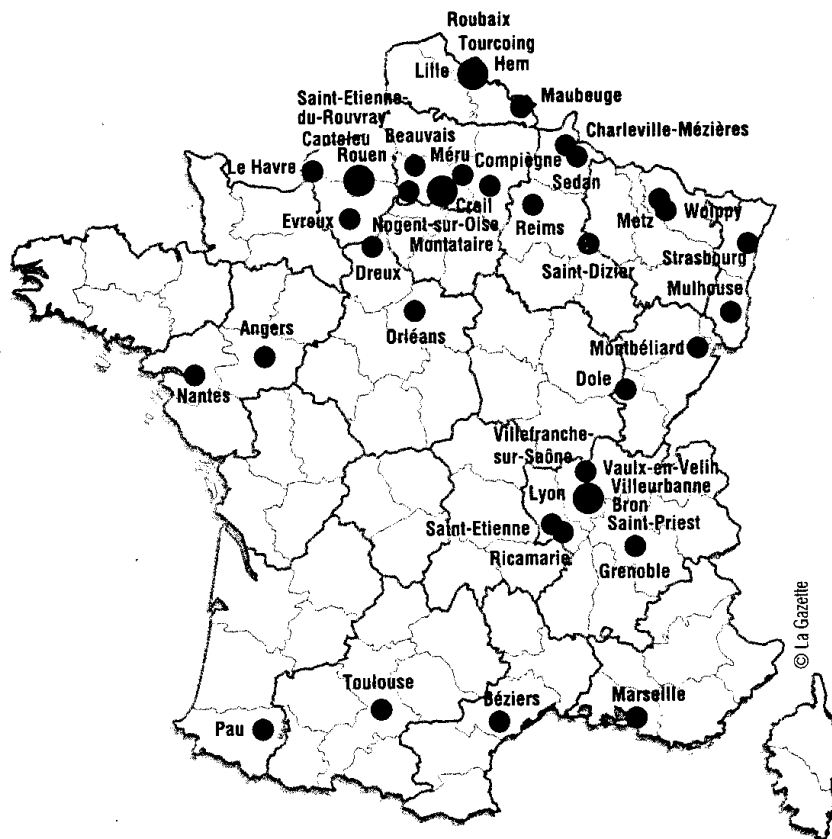
³² Député des Yvelines, maire de Chanteloup-les-vignes. Entrevue avec le rapporteur le 10 novembre 1997.

³³ « *Minima sociaux, entre protection et insertion* » - La Documentation française - 1997.

1. Un phénomène localisé...

Pour autant, c'est devenu un lieu commun que de souligner les effets de la crise économique sur le tissu social et sur le processus d'insertion des jeunes générations. Il y a manifestement un lien de cause à effet entre la carte du chômage et celle des lieux de cristallisation de la violence urbaine. La délinquance et plus particulièrement la délinquance des mineurs, si elle n'épargne ni le milieu rural ni les petites villes, est en effet largement localisée.

Fig. 11 : VIOLENCES URBAINES
 LES VILLES DE PROVINCE LES PLUS SENSIBLES
 (premier semestre 1997).



Source : DGPN - cartographie La Gazette.

Comme dans les autres pays européens, **la politique d'urbanisme des années soixante et soixante-dix a produit des « grands ensembles » où, petit à petit, ont été reléguées les populations les plus touchées par la crise économique.** Malgré les efforts considérables entrepris pour rendre ces cités plus humaines (du programme habitat et vie sociale à la politique de la ville) **elles restent encore mal conçues pour la vie collective et deviennent les principaux foyers de la délinquance dite d'exclusion.**

A première vue, la carte du chômage n'épargne aucune région mais, on le sait bien, la ségrégation de l'habitat tend à concentrer les problèmes dans certains quartiers où peut s'instaurer une sorte de cercle vicieux. L'importance du parc locatif social et surtout la manière dont son occupation est gérée, explique la part élevée de familles précarisées à faibles revenus. Ce facteur tend lui-même à accentuer les tensions sociales engendrant notamment une croissance des incivilités et provoquant un mouvement de fuite de certaines familles. Tous phénomènes qui accentuent encore la polarisation sur ces quartiers de foyers en situation précaire.

Reste qu'il n'y a pas (encore ?) en France de « ghettos » à l'américaine mais le risque existe. Ainsi, si jusqu'à présent le maillage des services publics a permis, peu ou prou, de prévenir ce type d'évolution, une récente enquête (*le Monde* du 13 février 1998) montre que la politique de la ville n'a pas permis de remédier aux défaillances de ceux-ci dans de nombreux quartiers difficiles. On constate un sous-équipement alarmant de ces quartiers. Si 90 % d'entre eux disposaient d'une école et 64 % d'un centre de PMI, les services postaux et les transports collectifs étaient absents de 40 % de ces quartiers, les antennes HLM et les caisses de sécurité sociale le sont de 60 % d'entre eux et plus encore les antennes de l'ANPE.

2. ...et lié à la crise économique et sociale

L'apparition d'un chômage de masse a eu pour conséquence de faire perdre pour beaucoup au travail, principal indicateur d'utilité sociale, **sa vertu intégratrice et d'installer nombre de familles dans la pauvreté.** Dans certains quartiers où s'affirme avec une particulière acuité la délinquance, le chômage des parents et des jeunes atteint des sommets (plus de 30 %) et bouleverse tout l'équilibre social. Pour les jeunes concernés - qui souvent n'ont jamais vu leurs parents travailler - les perspectives d'avenir sont vides de sens. Ils vivent au jour le jour. Comme le souligne Pierre Cardo³⁴ la question n'est plus « *est-ce que j'aurai mieux que mes parents mais est-ce que j'aurai une place dans cette société* ». Ballottés d'échec scolaire en stages d'insertion ou en « petits boulots » précaires, certains jeunes ne peuvent s'inscrire dans un projet qui leur permettrait, en échange d'un avenir plus satisfaisant, d'accepter un présent décevant. Ils se retournent alors contre la société qui les exclut et ses représentants.

³⁴ Entrevue avec le rapporteur le 10 novembre 1997.

Un nombre significatif de ces jeunes s'installent dans une société et une économie parallèles. Dans son rapport, Julien Dray³⁵ estime que 50 à 60 % des actes relevant de la petite et de la moyenne délinquance dans certains quartiers sont liés au trafic de drogues. Les mineurs, en raison de leur impunité supposée, sont fréquemment utilisés par les « dealers ».

Le développement de cette économie de type mafieux contribue à affaiblir le lien social et donc l'intégration aux valeurs partagées par le reste de la société. Certains jeunes, en révolte contre une société incapable de les intégrer, ont en outre tendance à choisir une forme d'intégration marginale à un groupe, une bande et développent des logiques de territoire (la cage d'escalier, le bloc d'immeubles, le quartier). Une communauté se forme ainsi avec ses codes et ses règles. Elle se fonde sur les rapports de force et l'exclusion de tout ce qui n'est pas du lieu (la police, les jeunes d'autres quartiers, les institutions...). Didier Menard, médecin de banlieue, illustre ces faits à partir de son expérience : « *Parallèlement s'est mis en place dans la cité un système de réparation. Ça ne se fait pas d'attaquer le médecin. La collectivité et notamment la collectivité des jeunes, a réagi. Certains parce qu'ils pensaient que ça ne se fait pas. D'autres, parce qu'ils pensent que ça va faire venir les flics (...). Le système de la cité s'avère plus efficace que le système de la loi (...). On vit sous la protection des caïds de la cité (...). La collectivité a sanctionné l'agresseur mais avec ses propres lois* »³⁶.

Dans ce contexte, tout ce qui représente la société est parfois pris pour cible. Ainsi, les équipements socio-culturels et sportifs, bien qu'en nombre insuffisant, sont-ils dégradés ou détruits. L'école, parfois l'un des derniers services publics encore présents, est particulièrement visée.

Dans son audition, François Dubet insistait d'entrée de jeu sur l'emprise désormais considérable du système scolaire sur le devenir des jeunes. Ceux-ci ont bien compris que **tout handicap scolaire se transformait quasi inéluctablement en handicap social**. Or, dans les quartiers les plus touchés par la délinquance des mineurs, les taux d'échec scolaire sont considérables et, pour nombre de jeunes - « les perdants de la sélection scolaire » - l'école, loin de représenter un espoir de s'en sortir en vient à être accusée d'exclure plus encore. Hervé Serieyx³⁷, dans son audition, soulignait la déprime de ces enfants à qui l'on demande de s'orienter précocement, chose que l'école ne demande pas aux bons élèves : « *c'est à un enfant en détresse, en échec que l'on va demander de s'orienter rapidement en fin d'année. Cela pose de nombreux problèmes car les familles ne connaissent pas les débouchés, les filières, ce qui existe localement en matière d'offre éducative (...). Un problème se pose déjà car ils sont très vite engagés sur un parcours qui ne les satisfaira pas, qui les enfoncera davantage dans leur détresse, dans leur dépression pour certains, et peut-être dans des comportements pouvant se structurer peu à peu jusqu'à la sortie de leur*

³⁵ Député de l'Essonne. « *Rapport d'information sur les violences des jeunes dans les banlieues* » Assemblée nationale - 25 juin 1992.

³⁶ Didier Menard « *Résister* » - Les éditions de Minuit - 1997.

³⁷ Délégué interministériel à l'insertion des jeunes. Audition devant la section des Affaires sociales le 10 décembre 1997.

établissement ou de leur formation, qu'ils n'auront pas conclu pour un certain nombre ». Dès lors, cet espace essentiel d'intégration et de citoyenneté est soit désinvesti (absentéisme scolaire), soit il s'y développe une délinquance faite d'accumulation d'incivilités et de violences sporadiques.

Robert Baillon³⁸ parle de « *dérégulation des situations scolaires* » qu'il constate particulièrement dans des établissements qui accueillent une population dite « difficile ». Dans ceux-là, les élèves n'ont pas une véritable connaissance du code scolaire et social. Outre l'absentéisme, parfois important, le manque de travail, le chahut, d'autres formes de violences se manifestent : insultes, racket, violences physiques à l'encontre des autres élèves et des professeurs. L'étude d'Eric Debarbieux³⁹ a mis en évidence l'importance des facteurs sociaux explicatifs du phénomène et montre que l'inégalité scolaire est corrélée à l'inégalité sociale.

Comme l'a souligné François Dubet, le processus d'exclusion s'enclenche tôt et il est cumulatif. Ces élèves seront souvent relégués dans les plus mauvaises classes, orientés précocement vers des filières dévalorisées et souvent sans issue et, *in fine*, seront exclus du système. Pourtant, il est indéniable que, depuis la mise en place des zones d'éducation prioritaire, des efforts ont été faits en faveur des établissements scolaires les plus sensibles mais ils s'avèrent insuffisants et n'ont pas donné tous les résultats escomptés.

B - DES ÉVOLUTIONS DE FOND QUI TOUCHENT L'ENSEMBLE DE LA SOCIÉTÉ

Ces évolutions économiques et sociales, dont les incidences sont très variables selon les territoires, entrent en résonance avec des évolutions plus globales qui tiennent à la place de la famille et aux modèles culturels proposés aux jeunes.

1. La crise de l'autorité parentale

« *Nous sommes confrontés à un phénomène de déstructuration des familles : les parents, dépassés par les événements, renoncent à exercer leur autorité* ». C'est par cette phrase que Ségolène Royal, ministre chargée de l'enseignement scolaire, expliquait devant les députés une part de la délinquance juvénile⁴⁰. Cette crise de l'autorité parentale s'inscrit dans un **contexte général de crise de l'autorité** tout court. On n'ose plus interdire et rappeler la loi. L'autorité est contestée et se perd la notion de droits et de devoirs, fondement du contrat social. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que certains jeunes, ne trouvant plus en face d'eux des adultes qui répondent à la transgression, continuent à chercher ces limites.

La famille est, en principe, l'unité de base de la socialisation, de la transmission des valeurs et de l'apprentissage des normes de conduite et d'identification sociale. Qu'elle vienne à faire défaut et l'enfant ne pourra

³⁸ Robert Baillon « *Les difficultés des lycées vues à travers les transgressions* » in DEP-IHESI - Les cahiers de la sécurité intérieure n° 29.

³⁹ In « *Violences à l'école : état des recherches* » - Les dossiers d'éducation et formation n° 95 - novembre 1997.

⁴⁰ Journal des débats - Assemblée nationale - 15 janvier 1998.

bénéficier des cadres qui sont nécessaires à la construction de sa personnalité d'adulte.

Or, nous assistons depuis deux décennies à une profonde mutation, voire à un bouleversement, des « modèles » familiaux traditionnels. Les vies familiales ne s'inscrivent plus dans la durée. Ainsi 120 000 divorces (plus d'un mariage sur trois) sont prononcés chaque année sans compter les unions libres qui se défont à un rythme plus soutenu encore. Plus d'une naissance sur trois survient hors mariage et il y aurait, en France, environ 1 300 000 mineurs qui vivraient dans des familles mono-parentales dont le chef de famille est généralement une femme.

Dans ce contexte d'éclatement de la cellule familiale, certaines familles souffrent plus que d'autres. Force est de constater, en particulier mais pas seulement dans les zones de forte délinquance des mineurs, que la dislocation des familles et parfois la démission de certains parents, semblent constituer une cause importante de la délinquance des mineurs. Certes, la crise économique et l'inactivité qui affecte de père en fils certaines familles n'est pas pour rien dans beaucoup de situations. Nombre d'entre elles vivent dans la misère ou survivent avec des ressources essentiellement constituées d'allocations sociales. Souvent, l'enfant est le seul à se lever à une heure normale pour aller à l'école. Lui-même et plus encore ses frères qui n'y vont plus, souffrent d'une vie sociale décalée dans le temps et dans l'espace (levers tardifs, vie nocturne, inactivité, isolement...). Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la solidarité, dans un point de vue publié dans *Le Monde* du 13 janvier 1998, soulignait : « *Les plus jeunes sont le reflet d'une société qui exclut depuis parfois deux générations. Ils ont manqué de l'essentiel : sur le plan matériel bien sûr, mais aussi pour certains de l'affection que des parents perdus qui, ayant dérapé et ne pouvant assumer leurs responsabilités, n'ont pas réussi à leur donner* ».

Nombre d'acteurs de terrains pointent la situation de certaines familles mono-parentales, nombreuses dans les quartiers les plus sensibles, dans lesquelles la mère, trop absorbée par un travail aux horaires souvent extensifs, n'est plus à même de faire face aux problèmes posés par des enfants parfois livrés à eux-mêmes. Le journal *La Croix*, il y a quelques années, parlait des « *orphelins de 16 h 30* » pour résumer ces situations. Dans un cas comme dans l'autre, la famille n'est plus en mesure de jouer son rôle et on assiste à un « lâchage » de plus en plus précoce de certains jeunes. Ainsi, des parents de mineurs délinquants refusent de s'occuper de leurs enfants voire ferment les yeux sur des trafics qui parfois leur permettent tout simplement de survivre. Devant ce constat, de plus en plus nombreux sont ceux qui estiment qu'il est indispensable de restaurer l'autorité des parents et, le cas échéant, de les accompagner dans l'exercice de leurs responsabilités.

Dans le « traitement » des mineurs délinquants par la justice, le travail auprès des familles est de plus en plus considéré comme fondamental. Pierre Moreau⁴¹, procureur à Bobigny, en a fait l'axe de la politique du parquet. *« Il faut retrouver le dialogue entre les parents et les enfants et rappeler d'abord à ceux-ci que la loi implique une série de devoirs vis-à-vis de leurs enfants. »*. Ainsi les parents sont-ils systématiquement convoqués par le procureur, un de ses délégués ou le juge lorsque leur enfant est mis en cause. Régulièrement, les mesures éducatives prescrites les concernent aussi.

Toutefois, cette implication des parents ne va pas sans mal. Dans son entretien du 17 novembre 1997 avec le rapporteur, Alain Bruel, Président du tribunal pour enfants de Paris, soulignait qu'alors que dans un passé récent les parents se présentaient honteux devant le juge et avaient parfois des réactions sévères, de plus en plus, au mieux ils ne réagissaient plus ou souhaitaient que la société prenne leur relais et, au pire, ils ne déféraient plus aux convocations.

D'autres magistrats ne vont pas aussi loin et ne font ce constat que pour une minorité de familles très déstructurées. Certains avancent l'idée d'une pénalisation financière dans le but de responsabiliser les parents défaillants. D'ores et déjà de nombreux juges recourent aux mesures de tutelles aux prestations sociales assorties d'un accompagnement éducatif et, ici ou là, dans le cadre de conventions entre les caisses d'allocations familiales et les inspections d'académies, on réintroduit la possibilité légale de suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire. Souvent d'ailleurs la simple menace d'une telle mesure aide à rétablir la situation.

Enfin est régulièrement dénoncée, dans certaines familles en grandes difficultés, l'absence (familles mono-parentales) ou la démission du père souvent, parce qu'au chômage de très longue durée, il serait dévalorisé aux yeux de l'enfant. Une telle situation a amené certains acteurs à tenter de remobiliser ces pères dont l'implication est indispensable au développement de l'enfant. On peut citer, à titre d'exemple, l'action menée à Rennes au profit des « pères marocains ».

Reste à savoir si les parents de mineurs délinquants sont démissionnaires ou démissionnés. Avec ses modes d'intervention sociale la société n'a-t-elle pas tendance à amoindrir l'autorité parentale alors même que celle-ci, s'agissant de mineurs, devrait au contraire être renforcée et soutenue ? Il est certain que la loi n'a pas encore tiré tous les enseignements des nouveaux modèles familiaux et des recompositions qui les accompagnent.

Ainsi, lors des divorces, les juges sont plutôt portés à confier la garde des enfants à la mère et le père voit ainsi se distendre les liens affectifs avec son enfant (notamment avec les fils) au risque d'accélérer la démission parentale. Certains magistrats préconisent à cet égard la substitution au droit de visite d'un devoir de visite. D'autres, tenant compte des recompositions familiales, réfléchissent sur d'éventuels droits en matière d'autorité parentale pour les « beaux-pères ». Une sorte de parenté sociale à côté de la parenté biologique.

⁴¹ Entrevue avec le rapporteur le 3 octobre 1997.

2. Une culture de la violence et du risque

Une récente étude de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) sur les comportements des adolescents montre que la violence concerne beaucoup les jeunes. Ainsi, 41,7 % des adolescents avouent des comportements violents occasionnels et 18,6 % réguliers. Cette violence dirigée contre les autres s'accompagne aussi d'une autre violence dirigée contre soi-même : le taux de suicide des jeunes (deuxième cause de mortalité) s'élève de manière préoccupante depuis quelques années. L'INSERM évalue à 75 000 par an le nombre d'adolescents hospitalisés pour des tentatives de suicide et les conduites à risque (tabagisme, toxicomanie, alcoolisme, excès de vitesse...) se développent également.

On peut reconnaître dans ces comportements l'influence de modèles culturels véhiculés notamment par la musique et surtout par la télévision. Il n'est pas possible, dans le cadre de ce rapport, de traiter de manière complète la difficile question de l'influence des très nombreuses scènes de violences montrées à la télévision (fictions ou journaux télévisés) mais il suffit de noter que des analyses, comme celle laissée en testament par le philosophe anglais Popper, montrent la nécessité de mieux réfléchir à l'influence des images qui banalisent les comportements violents, notamment pour les plus jeunes téléspectateurs.

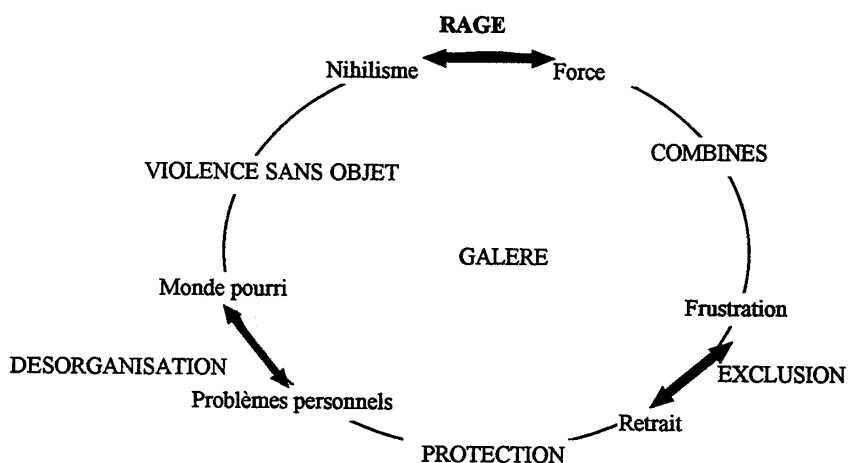
Au-delà de ce modèle culturel dominant, on peut distinguer plusieurs types de réactions qui correspondent à des modalités d'identification collective différenciées. Il paraît en particulier évident que la revendication identitaire au travers de ces modèles violents est d'autant plus forte que le modèle culturel familial est fragilisé. C'est notamment le cas pour les jeunes issus de l'immigration souvent écartelés entre une culture traditionnelle ressentie comme lointaine et une culture française perçue comme élitiste et inaccessible, d'où le recours à une sorte de modèle inspiré des images de l'*intifada* et des ghettos nord-américains.

Ce sont sans doute ces facteurs qui expliquent que certains observateurs et acteurs de terrains évoquent de plus en plus une « **ethnisation de la délinquance** ». Ce serait particulièrement le cas dans la région parisienne où ils notent la part essentielle que prendraient les jeunes d'origine étrangère dans la délinquance des mineurs. Des proportions de 80 à 90 % du nombre des mineurs mis en cause sont avancées par des policiers ou des magistrats et celles-ci seraient encore plus importantes, s'il se pouvait, pour les faits non signalés (incivilités...).

Les statistiques disponibles ne permettent pas de confirmer de tels chiffres. Les données de la justice répertorient les mineurs de nationalité étrangère (et non d'origine étrangère, acception plus large) mais leur proportion, paradoxalement, baisse (4 083 condamnés pour délits en 1990, 3 527 en 1993 soit 22 % environ des jeunes condamnés). Certes cette proportion est supérieure à leur part dans la population mais très en-deçà des chiffres avancés.

Si l'on peut sans doute distinguer plusieurs formes d'identification collective à des modèles violents, on peut aussi tenter de décrire plusieurs stratégies individuelles choisies (ou subies) par certains jeunes confrontés à de grandes difficultés d'insertion. Pierre-Jean Brotons⁴² distingue trois grands types de comportements des mineurs et des jeunes adultes. D'abord la « haine » qui concerne essentiellement les jeunes ayant subi des violences (« l'enfant violenté devient violenteur »). Ces jeunes entrent dans un cercle « déni, défi, délit » et la sanction ne fait pas sens. Au contraire, elle le renforce dans son sentiment d'injustice. La « rage » affecte les jeunes les plus déstructurés familialement. La famille n'a pu établir de limites à leurs désirs et a conforté leur toute puissance. Ils se cognent donc sans comprendre aux barrières posées par la vie sociale. Ce type de comportement a fait l'objet d'une étude de François Dubet⁴³ qui l'a formalisé dans le diagramme suivant.

Fig. 12 : LA « GALÈRE »



Source : François Dubet.

Troisième type de comportement, la « dette ». Les jeunes concernés ont eu à connaître dans leur existence des ruptures et des séparations (familiales, culturelles...) qui ont brisé chez eux tout espoir et ils estiment que la société leur est redevable.

Ces types de comportement trouvent un terreau favorable dans une société où les valeurs sont en crise. La non visibilité de codes moraux partagés et structurant les rapports sociaux et inter-individuels font que le jeune éprouve

⁴² In « *Information prison-justice* » n°77 Juin-juillet 1996 - ARAPEJ Ile de France.

⁴³ François Dubet « *La galère : jeunes en survie* » - Fayard 1987 et audition devant la section des Affaires sociales le 5 novembre 1997.

d'énormes difficultés à s'appuyer sur un système de valeurs justifiant les interdits. Ainsi, selon les équipes de prévention spécialisée⁴⁴, **l'absence de modèles d'identification accessibles et visibles, le manque de référence à la loi et la très grande intolérance à la différence de l'autre sont parmi les principaux facteurs explicatifs des violences et de la délinquance des mineurs.**

Enfin, tous les observateurs de terrain notent le caractère pathogène de certaines personnalités de plus en plus rencontrées parmi les mineurs mis en cause pour des faits de délinquance. Il serait trop commode de considérer comme « psychopathes » l'ensemble des mineurs délinquants et, de ce fait, de décréter qu'il n'est de salut que dans une prise en charge psychiatrique mais il est indéniable, en particulier pour certains mineurs multi-récidivistes et violents, qu'un repérage précoce et une prise en charge adéquate sont indispensables. Le Conseil économique et social qui, dans un rapport récent⁴⁵, a souligné à cet égard les carences qui affectent les secteurs de psychiatrie infanto-juvénile pour l'accueil des adolescents difficiles, a fait des propositions pour y remédier.

*
* *

Les causes supposées de la délinquance des mineurs apparaissent en fait pluri-factorielles et **c'est bien le cumul de carences familiales, de précarité économique, de distension des liens sociaux, du manque d'adaptation du système éducatif et de comportements individuels qui peut conduire à des actes de délinquance répétitifs.**

En conséquence, une réponse univoque ne peut être opérante et efficace et c'est bien une action **préventive, éducative voire coercitive** sur l'ensemble de ces déterminants qui est nécessaire. C'est le défi auquel est confronté le dispositif de protection de l'enfance et de l'adolescence.

⁴⁴ Enquêtes de terrain réalisées par le conseil technique des clubs et équipes de prévention spécialisée (28 mars 1995) et analysées par Alain Roquejoffre. In « Information prison-justice » op. cité.

⁴⁵ « *Prévention et soins des maladies mentales : bilan et perspectives* » - Pierre Joly rapporteur - 2 juillet 1997.

CHAPITRE II

LES CARENCES DES MESURES DE PRÉVENTION

Si la justice doit punir par des peines ou par des mesures éducatives (qui sont également, il ne faut pas le perdre de vue, des mesures contraignantes), n'est-ce pas en creux l'indice d'une certaine inefficacité des politiques de prévention ?

A-t-on pour autant progressé par une telle tautologie si on ne pose pas la question plus précise des objectifs spécifiques et des outils qui pourraient inspirer, mieux qu'aujourd'hui, une **prévention renforcée** de la délinquance des jeunes ?

Cela implique, en premier lieu, de clarifier la notion même de prévention mais aussi sans doute de mieux articuler les interventions des diverses collectivités ou personnes publiques au service d'objectifs mobilisateurs.

I - A LA RECHERCHE DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

L'expression de prévention de la délinquance, institutionnalisée on l'a vu à la suite de la mission confiée à Gilbert Bonnemaïson au début des années quatre-vingts, pourrait laisser croire qu'il existe une panoplie de mesures préventives adaptée aux diverses formes de la délinquance et particulièrement de la délinquance juvénile.

Certes les actions « anti été chaud », désormais dénommées « Ville, Vie, Vacances », ont montré leur efficacité dans la mesure où la France a considérablement limité l'occurrence de phénomènes de révoltes urbaines l'été.

Est-il possible d'aller au-delà et de mettre en place une prévention continue ? Il semble en réalité que l'on bute sur la complexité des déterminants déjà évoqués. Nombreux sont ceux qui estiment que la seule prévention efficace est non pas spécifique à la jeunesse mais à l'ensemble d'un territoire, non pas limitée aux phénomènes de violence mais ouverte à l'ensemble du mal-vivre d'un quartier.

Nombre de chercheurs relèvent que des actions trop spécifiques et limitées dans le temps destinées à des publics déjà repérés comme délinquants ou prédélinquants (séjours à l'étranger ou en zones touristiques à l'occasion des « opérations VVV » par exemple) se révèlent contre-productives. Mais, en fait, cette opposition n'est qu'apparente, les mesures spécifiques sont complémentaires des mesures de prévention générale, elles permettent leur approfondissement et améliorent leur efficacité.

De fait, une prévention efficace de la délinquance juvénile c'est d'abord une prévention généraliste, sinon globale, et seulement ensuite des outils spécifiques qui perdent alors leur caractère de stigmatisme supplémentaire apposé sur un quartier ou sur un jeune.

Comme on le voit, une telle politique est nécessairement coûteuse puisqu'elle s'appuie sur un maillage par des institutions, le plus souvent associatives, comme les centres sociaux par exemple. Et que sa nécessité suppose des responsables, du directeur aux animateurs, qui restent motivés, compétents et formés dans un contexte de tension usant pour les personnels. Tout ceci a un coût.

Pourtant de manière curieuse, les interventions et plus précisément les crédits des collectivités à ce titre ne font pas l'objet d'un marquage véritable, sinon à l'occasion des diverses vagues de contractualisation (entre l'Etat et les villes dans le cadre des contrats-ville, entre la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et ces mêmes collectivités dans le cadre des contrats enfance).

C'est qu'en réalité les actions « éligibles » sont très variées et très dispersées. Faut-il, pour ne donner que cet exemple, retenir au titre des actions de prévention le soutien au sport qui est un poste important de dépenses pour les communes et dont tous les observateurs s'accordent à reconnaître que sa contribution aux politiques de prévention est très importante ?

Certes, il y a d'autres segments plus spécialisés de prévention - la protection maternelle et infantile en matière sanitaire par exemple - et ces actions sont pour l'essentiel prises en charge par les Conseils généraux. Mais le principe des actions de proximité relève d'abord des communes qui n'ont pas toujours les moyens nécessaires pour faire face aux besoins.

II - L'IMPRÉCISION DES MISSIONS DE L'ETAT

En matière de prévention, tout ne dépend pas des sommes investies. Fonction des contextes et des quartiers, la même réfection d'une cage d'escalier peut, selon l'existence et la qualité de l'accompagnement social, se révéler un investissement durable et riche d'effets externes ou, au contraire, ne durer que l'espace d'un matin.

Apparaît ici, en creux, le rôle essentiel qu'ont à jouer, en accompagnement des acteurs de terrain, les collectivités territoriales compétentes en matière de prévention et l'Etat lui-même qui doit retrouver une capacité à conseiller, à établir des diagnostics d'ensemble, à préconiser les meilleures solutions. Or, si, de leur côté, les collectivités locales remplissent imparfaitement leur rôle, l'Etat n'est pas en reste. Un exemple, parmi tant d'autres : alors que de nombreuses villes sont confrontées à la violence dans les transports en commun, les résultats, très intéressants, d'une étude menée en Seine-Saint-Denis (cette étude préconisait une démarche mixte faisant appel à la proximité - par la présence de jeunes issus des quartiers - mais aussi à la rigueur - car ils sont chargés de contrôler) sont restés confidentiels et n'ont donc que rarement inspiré des solutions appliquées.

A - LA POLITIQUE DE LA VILLE

La politique de la ville a déjà une longue histoire. Depuis la création d'un ministère de la ville en 1990 pas moins de douze ministres - et autant de variations des dispositifs - se sont succédés sur ce dossier. De fait, c'est dix ans auparavant, à la suite de l'explosion de violence aux Minguettes dans la banlieue

lyonnaise en 1981, que s'est faite jour la prise de conscience d'une crise urbaine. S'en est suivi un foisonnement d'initiatives concentrées sur l'éducation, l'insertion sociale, l'urbanisme, la lutte contre la délinquance, privilégiant l'approche par le quartier. La dimension politique donnée à ce problème en 1990 et concrétisée par plusieurs lois⁴⁶ témoignait de la volonté des pouvoirs publics de concevoir la politique de la ville non plus à l'échelle des quartiers mais également au plan intercommunal et même national (cf. contrats de ville).

Toutefois la mise en oeuvre en 1996 du pacte de relance pour la ville, la suppression du ministère de la ville en 1997 et la mission d'évaluation confiée au maire d'Orléans, Jean-Pierre Sueur, montrent qu'au bout de 20 ans la politique de la ville se cherche toujours et que, au-delà d'une forte implication des associations locales, on n'a toujours pas su obtenir la participation réelle et active des populations concernées.

La politique de la ville souffre bien sûr d'abord de l'ampleur de la crise. Mais ce constat n'est pas suffisant pour expliquer les changements permanents d'orientation. Il faut sans doute s'interroger aussi sur leur pertinence.

Les relations entre les collectivités locales et l'Etat sont en fait au centre des obstacles à surmonter. Une étude menée en 1997 sur six contrats de ville par le Centre interdisciplinaire d'études urbaines de Toulouse montre que même dans ce cadre « *l'Etat a continué d'être régi par une logique sectorielle, ce qui permet à chacun de réaffirmer ses prérogatives : volet santé, volet intégration des étrangers, programme local de l'habitat* ». Or ce mode de fonctionnement apparaît aujourd'hui inadapté à la problématique globale des différents quartiers d'une ville.

En fait, même dans un cadre contractuel, on observe un retrait de l'Etat du pilotage et du portage politique des dispositifs.

Cette absence d'orientation politique, **ce manque de lisibilité des buts poursuivis**, expliquent d'ailleurs sans doute en partie les difficultés rencontrées par la prévention spécialisée particulièrement gênée par cet état de fait dans la mesure où elle se caractérise par une prise en charge globale des jeunes présentant de moindres chances d'adaptation sociale.

Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la solidarité, est revenue sur cette carence majeure lors du colloque de Villepinte⁴⁷ : « *Je suis absolument convaincue que nous n'arriverons pas à avancer sur ces problèmes de violence et d'insécurité sans une réflexion d'ampleur sur ce que doivent être nos villes du XXI^e siècle. C'est pourquoi j'ai confié à Jean-Pierre Sueur une mission qui vise non seulement à évaluer les dispositifs de la politique de la ville mis en place depuis quinze ans - dispositifs qui doivent sans doute évoluer vers une plus grande globalisation, une meilleure contractualisation avec les élus et une meilleure concertation avec les associations et les opérateurs de terrain - mais*

⁴⁶ Loi Besson sur le logement des plus démunis. Loi de dotation de solidarité urbaine destinée à redistribuer les richesses entre communes. Loi d'orientation sur la ville, destinée à mieux répartir les différents types d'habitation sur le territoire national.

⁴⁷ Des villes sûres pour des citoyens libres. Octobre 1997.

aussi à repenser notre conception de la ville et des politiques qui lui sont destinées ».

Par ailleurs, portant un jugement sur les conséquences de la décentralisation et le rôle des Conseils généraux - compétents en la matière depuis la loi du 6 janvier 1986 - en ce qui concerne la prévention plus spécialisée de la délinquance des mineurs, le ministre de l'Emploi et de la solidarité ajoutait *« il semble nécessaire d'engager une réflexion sur la décentralisation et de vérifier que ces politiques de proximité qui sont nécessaires n'entraînent pas des ruptures d'égalité dans l'accès aux droits... Il est d'abord nécessaire que nous ayons un véritable pilotage stratégique sur les enjeux et les finalités des politiques de prévention et d'éducation dans chaque ville, canton ou agglomération ».*

B - LES RÉPONSES DE LA DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'INSERTION DES JEUNES

Mission locale, fonds d'aide aux jeunes, prévention spécialisée, comité local pour le logement autonome des jeunes, mission pour l'insertion des jeunes de l'Education nationale... les structures et les moyens pour accompagner les jeunes dans leur prise d'autonomie et leur insertion dans la société se sont développés durant les quinze dernières années mais ils se caractérisent par leur dispersion et leur manque de coordination.

M. Hervé Serieyx, délégué interministériel à l'insertion des jeunes, a bien mis en relief, lors de son audition du 10 décembre 1997, l'écart qui se creuse entre besoins et réponses, à travers notamment l'état des lieux du réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (650 structures et 3 000 points d'accueil). Premier indice, les missions locales, conçues comme des structures provisoires afin que des jeunes *« qui semblaient être des battus de la société puissent retrouver leur autonomie et en même temps se retrouver citoyens »* sont aujourd'hui devenues des structures pérennes. En 1996, les missions locales ont reçu 1 100 000 jeunes dont moins de la moitié en premier accueil. Sur cette population, 550 000 ont trouvé une solution professionnelle, 350 000 une solution de type « social » (santé, logement...) et 200 000 n'ont rien trouvé, faute de capacité de réponse.

Si la moitié de ces jeunes est non qualifiée, l'autre en revanche l'est (mais peut-être pas dans de bonnes filières...).

Evoquant les causes de cette situation, le délégué interministériel à l'insertion des jeunes précisait que *« si l'interministérialité formellement est acquise, sur le terrain, des logiques de territoire font encore que souvent le continuum entre l'éducation nationale, la justice, les missions locales, ce n'est pas cela ».*

M. Hervé Serieyx a donné plusieurs exemples de cette non-communication et de cette absence de coordination, depuis l'absence de liens entre école, famille et quartier - grâce à une sorte de réseau de solidarité locale qui reste à inventer, pour traiter aussi bien les problèmes d'aide aux devoirs, d'orientation professionnelle ou les questions de logement - jusqu'à l'incohérence des systèmes d'accompagnement des jeunes les plus en difficulté.

Ainsi, à la suite d'une enquête de la délégation, il est apparu que plusieurs missions locales versaient des aides de façon individuelle à des jeunes sortant d'établissements spécialisés (foyers de la protection judiciaire de la jeunesse) qui à 18 ou 20 ans se trouvaient dans la rue, sans logement, sans métier et sans formation !

Est-il donc véritablement étonnant qu'ayant successivement affronté l'échec scolaire, l'orientation précoce vers des qualifications qui ne débouchent sur rien, le passage dans des dispositifs d'aide qui apparaissent de plus en plus dérisoires à leurs bénéficiaires eux-mêmes, un nombre croissant de jeunes en difficulté se révoltent contre ce qu'ils ressentent comme une injustice ?

C - DES ACTIONS TROP PEU COORDONNÉES

Les principaux niveaux d'intervention pour la mise en oeuvre de mesures de prévention de la délinquance sont maintenant bien repérés : famille, milieu éducatif, environnement social... mais les réponses apportées, outre un fréquent cloisonnement, souffrent d'une manière générale d'un manque d'adaptation au contexte social, économique et culturel dans lequel vivent de nombreux jeunes en difficulté.

Le rapport précité sur le dispositif de protection de l'enfance⁴⁸ soulignait déjà il y a trois ans que le contexte socio-économique invitait à renouveler la réflexion sur la prévention : « *la prévention atteint ses limites face au caractère massif des situations de détresse et d'exclusion. Les travailleurs sociaux se trouvent de plus en plus démunis devant l'impossibilité d'aboutir à l'insertion professionnelle des enfants exclus du système scolaire et devant la multiplication des cas psychiatriques, aussi bien chez les parents que chez les enfants. Cette dégradation a été soulignée à plusieurs reprises par des responsables de l'ASE et des juges qui regrettent la faiblesse des liens avec le secteur de la pédopsychiatrie. Elle a aussi des conséquences sur les outils de prévention comme l'AEMO qui perd dans certains cas son rôle essentiellement éducatif au profit d'un rôle plus large d'accompagnement social de la famille. En fait, c'est le contenu même des mesures d'AEMO qui pourrait être remis en cause puisqu'elles ne font qu'apporter des réponses individuelles à des maux collectifs de plus en plus lourds, au centre desquels la pauvreté et les problèmes de logement* ».

Depuis ce rapport, la perception de la nécessité d'une prise en charge familiale, notamment dans le cas de la délinquance d'un mineur, a semble-t-il progressé de même que la mise en oeuvre d'actions de prévention intégrant la cellule familiale aussi bien dans le domaine scolaire que périscolaire. Dans la même optique, la **médiation familiale**, pratique encore expérimentale, longtemps perçue comme un moyen de résoudre les conflits, est de plus en plus utilisée pour créer des liens. Une telle évolution reste toutefois très récente.

⁴⁸ IGAS - IGSJ - Mars 1995.

D - LA MISSION DE L'ÉCOLE

Les facteurs environnementaux propices susceptibles de prévenir la violence à l'école, s'ils sont aujourd'hui bien repérés, ne sont pas toujours suffisamment pris en compte : taille et conception architecturale des établissements (car la violence est souvent corrélée aux effectifs importants et à un bâti dégradé), climat scolaire, qualité de la vie scolaire hors la salle de classe et degré de cohésion de l'équipe éducative (facteurs qui atténuent ou, au contraire, aggravent les tensions), absence de lieux d'écoute et de dialogue dans les établissements.

De même, la présence d'adultes pour surveiller les récréations ou aider aux devoirs, le repérage précoce des difficultés et le rôle de médiateur qu'est susceptible d'exercer l'équipe de santé scolaire et l'assistante sociale d'établissement (lorsqu'elles existent et peuvent consacrer du temps à l'écoute), ont été mis en exergue depuis plusieurs années sans que dans les faits, hormis quelques opérations ponctuelles (dont les résultats sont d'ailleurs probants), les réalisations concrètes aient suivi (du moins, mais cela reste à vérifier, jusqu'aux emplois jeunes).

Certes une action plus coordonnée et plus structurée s'organise désormais pour enrayer le développement des phénomènes de délinquance (racket scolaire, vandalisme, incivilités...) et les sanctionner par le biais d'un partenariat Education nationale-Police-Justice, qui tend à se généraliser, notamment dans les zones sensibles.

Il n'est pas question de faire supporter à la seule école la responsabilité de la marginalisation de nombreux jeunes. Il n'en demeure pas moins qu'outre sa dimension d'enseignement intrinsèque elle a aussi, de plus en plus, une mission d'éducation à la citoyenneté et de prévention de l'exclusion sociale qu'elle remplit actuellement avec d'autant plus de difficultés que cette mission est insuffisamment reconnue.

La lutte contre l'échec scolaire, affichée comme priorité politique depuis plusieurs années, n'est pas encore parvenue à vaincre toutes les réticences et à lever tous les obstacles. En particulier, l'ouverture aux parents, le dialogue avec eux - qui nécessite pour les plus défavorisés une démarche incitative et pédagogique favorisant la compréhension du système éducatif - demeurent trop limités. Une telle sensibilisation contribuerait assurément à la lutte contre l'absentéisme scolaire. Il en va de même du réseau, interne et externe à l'établissement, de soutien et d'accompagnement des élèves en difficulté. Le repérage précoce des signes de décrochement et la prévention de l'échec scolaire sont, malgré de réels progrès, encore insuffisants.

L'école devrait aussi être partie prenante des actions dites de rescolarisation. De telles actions encore très récentes, expérimentales et en nombre trop limité associent les enseignants et les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse dans un but « *de remédiation, de rattrapage, de consolidation des apprentissages fondamentaux, de suivi individualisé* » au profit de jeunes en grande difficulté et déscolarisés parfois depuis plusieurs années. Reste que l'institution ne voit pas toujours d'un bon oeil ces initiatives qui tiennent souvent à quelques personnes et a quelque mal à valoriser les réussites, si minimes soient-elles.

Il peut s'agir aussi en amont de permettre à certains élèves manifestant un comportement délictueux et asocial de quitter le cadre scolaire classique pour être pris en charge temporairement dans des structures de socialisation et d'apprentissage. A cet égard, on peut regretter la fermeture progressive des internats scolaires et le trop faible nombre de places en établissements spécialisés de ce type susceptibles d'accueillir ces jeunes. Des réponses existent pourtant, par exemple dans le Rhône : l'Education nationale, la protection judiciaire de la jeunesse, la commission départementale d'enseignement spécialisé et l'action sanitaire et sociale mutualisent ainsi leurs compétences pour suivre des adolescents de 12 à 16 ans toujours sous le statut de la scolarité obligatoire. Certains relèvent de la psychiatrie d'autres, en grande délinquance, de la justice. Ces classes relais permettent aux jeunes de quitter l'école mais pour mieux y revenir.

C'est aussi à travers les partenariats de ce type, aujourd'hui encore très ponctuels, que l'école peut affirmer sa participation à la prévention de la délinquance et de l'exclusion.

III - LES LACUNES DE LA PRÉVENTION SANITAIRE ET LA MONTÉE DE LA PAUVRETÉ

Au terme de cette description, rapide et partielle, on est frappé par la difficulté qu'il y a à évaluer l'efficacité de ces politiques de prévention dont les objectifs sont nécessairement globaux alors même que leur conception et leur mise en oeuvre sont confiées à la responsabilité de collectivités publiques et, en leur sein, à des **administrations diverses** dont les actions ne sont pas toujours coordonnées.

On a cependant le sentiment d'une relative inefficacité que l'on voit bien se dessiner, malgré les efforts déployés, en matière de santé des jeunes et devant la montée de la pauvreté dans cette classe d'âge.

A - LA PRÉVENTION SANITAIRE

Le Haut comité de la santé publique (HCSP) dénonce depuis plusieurs années la « *position défavorable de la santé en France entre 15 et 24 ans* ». On a déjà souligné le nombre de décès accidentels et les taux de suicide chez les 15-24 ans, supérieurs à tous les pays voisins. Mais au-delà, 72 % des jeunes de 10 à 24 ans déclarent au moins une maladie ou un trouble de santé.

Après avoir constaté « *la dispersion institutionnelle* », le HCSP, dans son analyse du dispositif sanitaire et social, égratigne au passage les services de santé en milieu scolaire dont « *les modes d'organisation sont relativement cloisonnés* » et dont « *les enjeux corporatistes de médecins, d'infirmières, de travailleurs sociaux, ne facilitent pas les initiatives d'équipe, le développement du travail en réseau, la veille sanitaire* ». Le Haut comité regrette en outre que « *la protection maternelle et infantile ne soit plus la priorité des conseils généraux* » et il « *proclame l'urgence de la mise en oeuvre d'une politique globale en faveur de la santé des enfants et des jeunes* ».

Le Haut Comité a ainsi bien pointé les différents niveaux de prévention qui sont actuellement en fait tous insuffisants.

Les rapports du Conseil économique et social des 11 juin 1975⁴⁹, 13 juin 1990⁵⁰, 6 juillet 1993⁵¹ et 2 juillet 1997⁵², insistaient déjà sur le rôle important des services de protection maternelle et infantile pour déceler dès l'enfance les handicaps physiques, les troubles nerveux ou mentaux, afin d'en permettre le traitement précoce.

Plus tard, et singulièrement pour les plus défavorisés, l'insuffisance des moyens des services de santé scolaire (souvent seule occasion pour ceux-là de rencontrer un médecin ou une infirmière) se fait lourdement sentir. Par ailleurs face à la demande médicale ou psychiatrique des 13-19 ans, nombre de praticiens se sentent démunis. Un récent rapport des docteurs Patrick Alvin (pédiatre), Xavier Pommereau et Philippe Jeammet (psychiatres), remis en décembre 1997 au Secrétaire d'Etat à la Santé, sans psychiatriser la délinquance des mineurs, appelle aussi à une prise en compte « *plus spécifique des problèmes de santé des ados* » et propose concrètement la création de 5 ou 6 lits par département pour les 13-19 ans dans un hôpital pédiatrique et/ou psychiatrique et, au niveau de la région, d'une unité plus lourde, 15 lits, pour les sujets présentant de graves difficultés de comportement.

Mme Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la solidarité, a semble-t-il mesuré l'enjeu puisqu'elle déclarait lors du 12^e congrès des maires de villes de banlieue : « *ces enfants, si nous n'y prenons pas garde, si nous persistons à croire qu'il suffit de plus de coercition sans soutien médical, voire psychiatrique, nous ne saurons les intégrer plus tard dans la société* »⁵³.

B - LA MONTÉE DE LA PAUVRETÉ CHEZ LES JEUNES

Le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC), dans un rapport publié en 1996⁵⁴, a mis en évidence que le taux de pauvreté des jeunes, tel qu'il est défini par l'Institut national de la statistique et des études

⁴⁹ « *La délinquance des jeunes et l'éducation surveillée* ». Op cité.

⁵⁰ « *La santé scolaire et universitaire* » - Jacques Beaupère, rapporteur.

⁵¹ « *Le suicide* » - Michel Debout, rapporteur.

⁵² « *Prévention et soins des maladies mentales : bilan et perspectives* » - Pierre , rapporteur.

⁵³ In Impact quotidien - 8 décembre 1997.

⁵⁴ « *Inégalités d'emploi et de revenu. Les années quatre-vingt-dix* ».

économiques (INSEE)⁵⁵, s'est fortement accru, passant de 11 à 18 % entre 1989 et 1994. La progression est du même ordre pour la tranche d'âge 20-29 ans ainsi que le montre le tableau ci-après.

Fig. 13 : TAUX DE PAUVRETÉ RELATIVE CHEZ LES JEUNES, ÉVOLUTION DE 1989 À 1994 (%)

	1989	1994
Proportion de ménages pauvres parmi les ménages de moins de 30 ans	11,2	18,5
Proportion de ménages pauvres parmi les ménages de moins de 30 ans non étudiants	5,9	12,2
Proportion de personnes pauvres parmi les personnes de 20 à 29 ans	8,4	12,5

Source : INSEE, enquêtes budgets de famille.

Le rapport ajoute qu'« au total le taux de pauvreté des jeunes dépasse désormais celui du reste de la population : depuis dix ans, il se maintient en effet aux alentours de 10 % pour toutes les tranches d'âge comprises entre 30 et 60 ans. La pauvreté en début du cycle de vie est un phénomène nouveau ».

Enfin, de plus en plus de jeunes de moins de trente ans sont véritablement en situation de grande pauvreté. L'importance de leur proportion s'est notamment révélée à travers le Revenu minimum d'insertion (RMI) : les jeunes de 25 à 29 ans représentent, à eux seuls, un peu plus du quart des bénéficiaires.

Le rapport du CSERC montre enfin que le diplôme conserve, bien qu'atténué, un rôle protecteur contre le chômage, mais qu'en revanche le taux de chômage des nouveaux entrants sans diplômes sur le marché du travail s'est fortement accru dans les années quatre-vingt-dix.

Dans les quartiers défavorisés, ces chiffres sont encore amplifiés. Le taux de chômage des jeunes de moins de vingt-cinq ans y est nettement supérieur aux 24 % (en moyenne nationale) et un jeune sur deux (de 15 à 25 ans) vit dans un ménage qui connaît l'exclusion du marché du travail, parfois de manière endémique.

*
* *

⁵⁵ Les ménages pauvres sont ceux dont le niveau de vie (revenu par unité de consommation) est inférieur à la moitié du niveau de vie médian.

Il serait bien entendu trop simple de déduire d'un constat - la dégradation de la situation économique ou l'état de santé des jeunes - une condamnation sans appel et sans nuances des efforts multiformes entrepris par les politiques publiques qui se sont succédées et dont certaines se sont développées en raison justement de leur apport indiscutable.

Pourtant, de manière globale, les moyens mis en oeuvre paraissent insuffisants au regard des enjeux. La situation est sans doute en train d'évoluer comme le montrent les conclusions toutes récentes du rapport Sueur qui réclame un effort financier sensiblement accru de l'Etat.

L'affectation prioritaire des emplois-jeunes au profit des établissements scolaires sensibles et des quartiers difficiles est intéressante mais trop récente pour que l'on puisse en tirer des enseignements indiscutables. Les nouvelles orientations attendues à la suite de ce rapport fourniront peut-être l'occasion d'une remise à plat des politiques de prévention assorties d'objectifs plus précis parmi lesquels la lutte contre la délinquance juvénile doit figurer en bonne place.

CHAPITRE III

UNE PANOPLIE DE MESURES ÉDUCATIVES DONT L'EFFICACITÉ EST INÉGALE

La priorité à l'action éducative est, on l'a vu, un des fondements de l'ordonnance de 1945. En un peu plus de cinquante ans le discours éducatif a largement pénétré les juridictions pour mineurs et les services chargés de leur mise en oeuvre au point que la priorité donnée à l'action éducative s'est transformée progressivement en réponse sinon unique du moins nettement prépondérante aux faits de délinquance.

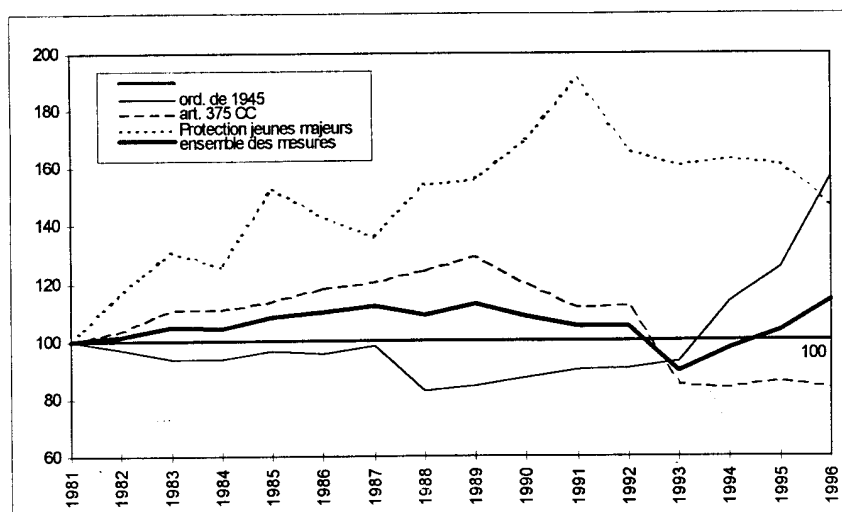
S'est ainsi mise en place, développée et transformée au fil du temps, une large panoplie de mesures éducatives à la disposition des juges des enfants pour leur permettre d'adapter la réponse judiciaire à la gravité des faits et aux besoins de rééducation des mineurs concernés. A cet égard, un pas décisif a été franchi dans les années soixante-dix avec la création des services d'orientation éducative auprès du tribunal pour enfants (devenus depuis les services éducatifs auprès des tribunaux-SEAT) dont le rôle est de conseiller les magistrats pour offrir une alternative à l'incarcération.

Parallèlement les foyers d'hébergement fermés se sont progressivement raréfiés puis ont disparu au profit de foyers ouverts voire de centres d'accueil sans hébergement mais surtout à celui des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) qui constituent aujourd'hui l'essentiel des mesures éducatives prescrites par les juges (75 à 80 % du total). Plus récemment sont apparues d'autres types de réponses que l'on peut également qualifier d'éducatives comme la médiation, la réparation ou encore les Travaux d'intérêt général (TIG) et les unités à encadrement éducatif renforcé (UEER).

I - LE POIDS RELATIF DES MESURES ÉDUCATIVES RESTE PRÉPONDÉRANT

Depuis une quinzaine d'années le nombre de mesures éducatives prescrites sur le fondement de l'ordonnance de 1945 et essentiellement gérées par le secteur public (DPJJ), s'établit à environ 30 000 par an. Jusqu'en 1993 (derniers chiffres fiables connus) on notait une baisse tendancielle du nombre de mesures éducatives prises sur ce fondement, baisse qui s'accompagnait, surtout depuis le début des années quatre-vingt-dix, d'une hausse du nombre de condamnations pénales (voir chapitre I). A contrario, le nombre de mesures prises sur le fondement de l'article 375 du code civil (enfance en danger) augmentait régulièrement. Depuis 1993 les données statistiques provisoires indiquent un net inversement de tendance comme le montre le graphique ci-après.

Fig. 14 : MESURES ÉDUCATIVES PRISES EN CHARGE
DE 1981 A 1996 (évolution indiciaire base 100 en 1981)



Nota : les chiffres détaillés sont donnés dans la figure 8.

Source : DPJJ - données statistiques 1996.

Reste que ces données brutes sont à considérer avec prudence en raison des ambiguïtés qui entourent la notion d'enfance en danger. En effet, les mineurs ayant fait l'objet de mesures éducatives gérées par le secteur public sont en fait, à près de 70 %, des mineurs délinquants qui auraient dû être répertoriés dans la rubrique « ordonnance de 1945 ». Le secteur privé associatif habilité, lequel gère en moyenne plus de 100 000 mesures éducatives par an au titre principal de l'article 375 du code civil, accueille un nombre non négligeable - mais difficile à déterminer faute d'enquête statistique⁵⁶ - de mineurs délinquants ou en danger de délinquance.

Une situation due notamment à la pratique du « double dossier » (Ordonnance de 1945 et Article 375 CC) qui permet au juge de s'assurer d'une prise en charge rapide par les services de l'ASE faute de toujours disposer des moyens nécessaires auprès de la DPJJ. Un tel état de fait soulève régulièrement des récriminations des conseils généraux qui reprochent à l'Etat de leur faire supporter une charge qui ne leur incombe pas.

Toutefois, ainsi que le montrent les évolutions les plus récentes, cette pratique, dont l'importance est difficile à apprécier mais qui aurait été

⁵⁶ Dans son entretien avec le rapporteur, le 17 décembre 1997, le Président Bruel estimait que, sur le ressort du tribunal pour enfants de Paris, 51 % des mesures éducatives prises sur le fondement de l'article 375 CC concernaient des mineurs délinquants.

importante, a une nette tendance à régresser depuis la mise en oeuvre du traitement en temps réel (cf graphique ci-dessus).

Au total, cependant, la priorité à l'action éducative au profit des mineurs délinquants ne se dément pas sur longue période même si, depuis deux ou trois ans, on note une augmentation sensible du nombre de condamnations à une peine d'emprisonnement ferme ou assortie d'un sursis partiel ou total. Il n'empêche que, devant la montée de la délinquance des mineurs et surtout l'apparition de nouvelles formes de délits et d'une population plus « dure », cette primauté quasi absolue à l'éducatif est largement remise en cause par un nombre toujours plus important d'acteurs de terrain et parfois même par les magistrats et certains travailleurs sociaux.

Si la panoplie mise à la disposition du juge semble adaptée à la grande majorité des mineurs délinquants (près de 80 % d'entre eux ne récidiveraient pas après avoir fait l'objet d'une mesure judiciaire), elle montre de plus en plus souvent des signes de faiblesse et, dans certains cas particuliers, ses limites. Deux rapports récents, l'un conjoint aux inspections générales des affaires sociales, des services judiciaires et de l'administration⁵⁷ et l'autre en provenance de la DPJJ⁵⁸, et dont certaines conclusions sont ici reprises, les ont, après bien d'autres, mis en évidence. L'ensemble de ces éléments montre bien que le système traverse aujourd'hui une crise profonde qui n'est pas seulement d'adaptation.

II - L'ASSISTANCE ÉDUCATIVE EN MILIEU OUVERT (AEMO) : DES EFFORTS D'ADAPTATION ENCORE LIMITÉS

Le terme d'AEMO renvoie à l'époque où il existait encore un milieu éducatif dit fermé. L'assistance éducative en milieu ouvert est une mesure de soutien à l'enfant dans sa famille et son environnement habituel. Il s'agit, pour l'éducateur ou l'équipe éducative chargé(e) de sa mise en oeuvre sur décision judiciaire ou des services de l'aide sociale à l'enfance, de retisser les liens entre l'enfant et sa famille, de construire avec lui un projet éducatif qui lui permette de mieux se situer dans son environnement et de mettre en place les mesures de réinsertion scolaire, sociale et professionnelle nécessaires.

Les mesures éducatives s'adressent ainsi, de plus en plus, autant à la famille qu'à l'individu quand les mesures pénales ne concernent que ce dernier. Cette évolution récente indique un passage progressif d'un traitement individuel à une intervention plus collective prenant en compte l'environnement du jeune concerné.

L'AEMO et les autres mesures éducatives en milieu ouvert concernent aujourd'hui la quasi totalité des mineurs délinquants ou en danger. C'est d'abord dans cette panoplie diversifiée, mais dont les contenus précis varient selon les cas et, du coup, sont parfois difficiles à cerner de manière globale, que les magistrats de la jeunesse puisent leurs réponses à la délinquance. Toutefois, face à

⁵⁷ « Rapport sur les UEER et leur apport à l'hébergement des mineurs délinquants » - Janvier 1998.

⁵⁸ « Synthèse nationale des rapports des groupes de travail régionaux sur l'AEMO » - DPJJ - Octobre 1997.

l'accélération des mutations de la société et de celles qui affectent les phénomènes de délinquance, ce modèle du « tout éducatif » est en crise.

A - L'ACTIVITÉ DES SERVICES EN MILIEU OUVERT : LES DONNÉES GLOBALES

Les mesures d'AEMO peuvent être exécutées par le service public (Direction de la protection judiciaire de la jeunesse - DPJJ) qui reçoit la quasi totalité des mineurs placés sur le fondement de l'ordonnance de 1945 ou par le secteur privé dit « habilité justice » qui lui est essentiellement concerné par les placements effectués sur le fondement de l'article 375 du code civil (enfance en danger).

1. L'activité dans le secteur public (DPJJ)

Les mesures d'AEMO représentaient, au 31 décembre 1995, environ 90 % de l'ensemble des prises en charge éducatives (29 522 mesures sur 32 325).

La moitié de ces mesures avaient été prises sur le fondement de l'ordonnance de 1945, l'autre moitié sur celui de l'article 375 CC. La durée moyenne d'une mesure AEMO, fixée par le juge, s'établissait à environ 10 mois.

Il est à noter que, dans le cadre des mesures éducatives, la PJJ prend en charge le suivi des sursis avec mise à l'épreuve (2 679 en 1995) et surtout celui des travaux d'intérêt général (TIG) et des mesures de réparation que nous évoquerons au chapitre suivant.

Les moyens mis en oeuvre pour gérer les mesures de milieu ouvert sont certes considérables (la DPJJ emploie près de 6 000 personnes dont 2 786 éducateurs) mais se heurtent à une double contrainte. D'une part une multiplication, à moyens constants, du nombre de mesures prononcées et une importante progression de l'activité des services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT) qui est forte consommatrice en moyens humains. En conséquence, de plus en plus souvent, la tendance s'installe d'un recours aux organismes privés habilités justice.

2. L'activité dans le secteur habilité justice

Dans ce secteur, essentiellement associatif, le nombre de mesures d'AEMO d'origine judiciaire, quasiment toutes prises sur le fondement de l'article 375 CC, s'établissait fin 1995 à 79 028 (contre seulement 7 045 mesures de protection administrative). Elles représentaient 76 % du total des mesures judiciaires gérées par ce secteur.

Des sondages parcellaires comme les indices que constituent l'âge moyen d'entrée en mesure et la proportion assez élevée de filles (+ de 40 %), semblent indiquer que les mesures d'AEMO gérées par le secteur habilité concernent plus des mineurs relevant réellement de l'article 375 CC que des mineurs délinquants. On notera par ailleurs que le secteur habilité a assuré la gestion, en 1995, de 422 mesures de réparation concernant des mineurs délinquants.

Enfin, corollaire d'une entrée en mesure plus précoce, la durée moyenne de suivi en AEMO est plus longue que dans le secteur public. 65 % des mesures s'étalent sur un à deux ans et plus.

Les moyens du secteur habilité justice sont importants. 1 016 établissements et services du secteur (dont 994 associatifs) emploient 23 916 salariés dont 13 473 éducateurs. Son financement est assuré à 84 % par les départements et à seulement 15 % par l'Etat.

B - UN MODÈLE QUI A DU MAL À FAIRE FACE

L'assistance éducative en milieu ouvert a, depuis des décennies, été considérée comme le modèle achevé de ce qu'il convenait de faire en matière de réponses au phénomène de la délinquance des mineurs. Au fil du temps et de la fermeture ou du resserrement des autres types de réponses (l'hébergement en foyer en particulier), l'AEMO, même si ses modes d'intervention sont diversifiés, est devenue quasiment une réponse univoque dont on perçoit aujourd'hui les limites.

1. Des difficultés à s'appuyer sur les familles

Le modèle est d'abord fondé sur une conception de la famille qui, on l'a vu, n'est plus celle que nous connaissions. Les éducateurs en charge du suivi des jeunes font face à une complexification croissante de l'action éducative due à la déstructuration économique et sociale de certaines familles. Comme le note le rapport de synthèse de la DPJJ, *« autrefois point d'appui " incontournable " de l'action éducative en milieu ouvert, la famille serait aujourd'hui un handicap, une prise en charge supplémentaire, parfois même le véritable objet de l'action éducative »*. Il souligne, *« l'absence de références et de repères éducatifs chez les parents (...) qui vivent comme les jeunes, dans l'ici et maintenant »*.

2. Des partenariats trop peu développés

S'ajoute à cette première difficulté un changement profond dans la nature de l'assistance éducative autrefois centrée sur le jeune et parfois sa famille et qui appelle de plus en plus, aujourd'hui, une action plus globalisée sur l'environnement.

Or, toute action globalisée nécessite un partenariat avec les autres acteurs auquel ne sont pas toujours habitués - lorsqu'ils n'y sont pas fortement réticents afin de préserver leur autonomie⁵⁹ - les services de la PJJ. Pourtant, par ailleurs, les mêmes soulignent que *« si la conduite de la prise en charge appartient au service, elle est mise en oeuvre dans un environnement où aujourd'hui un travail en réseau (mise en commun des savoirs, des faire et des compétences) est fondamental. A ce titre l'implication directe des personnels éducatifs dans les actions des politiques publiques devient incontournable »*. (Rapport de synthèse DPJJ).

L'appel à un travail en réseau, évident dans la théorie, est plus difficile à mettre en pratique. Il se heurte aux difficultés de coordination des nombreuses

⁵⁹ Le rapport de synthèse de la DPJJ (op. cité) souligne à ce propos, en conclusion *« tous les rapports portent, à des degrés divers, trace de ces réticences qui semblent toutefois davantage traduire ce que les psychanalystes appellent un travail de résistance qu'un refus revendiqué. C'est évident, par exemple, en ce qui concerne la dimension interdisciplinaire de l'intervention éducative et le projet de service »*.

politiques publiques où chacun des acteurs (éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux, policiers, secteurs de psychiatrie infanto-juvénile...) poursuit souvent des logiques propres peu compatibles avec la cohérence des interventions. Il n'est en effet pas rare que certains jeunes ou certaines familles soient le sujet d'une multitude de mesures dont la gestion est assurée par autant de travailleurs sociaux relevant d'un nombre conséquent d'organismes publics ou privés. A cet égard, le mode opératoire suédois (la commune est seule compétente) est un modèle de simplicité.

3. Un décalage entre la commission des faits et la mise en oeuvre des mesures

Dans ce contexte particulier, qui est celui dans lequel se développe cette « nouvelle délinquance » dont nous avons souligné les effets, **les mesures de suivi éducatif en milieu ouvert, efficaces pour la grande majorité des jeunes mineurs délinquants (près de 80 % d'entre eux ne récidiveraient pas), se révèlent inadaptées aux jeunes les plus déstructurés et les plus violents.**

Cette inadaptation n'est pas seulement due à une inaccessibilité des jeunes les plus durs à ce type de mesure mais aussi à des dysfonctionnements qui, dans bien des cas, freinent l'efficacité des mesures prises.

Les deux rapports des inspections générales et de la DPJJ mettent en particulier l'accent sur deux points :

- **l'incohérence apparente des mesures éducatives** dans la mesure où, pour les mineurs délinquants multi-récidivistes, il est parfois difficile de percevoir où mène la succession des mesures prescrites. Le rapport des inspections générales donne l'exemple, qui n'est pas isolé, d'un mineur ayant fait l'objet d'une première mesure de placement, levée un mois plus tard, puis d'une nouvelle mesure intervenue peu de temps après, suivie d'une prescription d'AEMO de nouveau levée au profit d'un énième placement alors que, dans l'intervalle, ce mineur comparait sept fois devant le tribunal qui prononçait deux mesures de liberté surveillée et plusieurs peines amnistiables !
- **la non exécution de nombreuses mesures** qui, loin s'en faut, ne sont pas toutes dues à des fugues. **Au 1er novembre 1996, près de 4 000 mesures de milieu ouvert étaient en attente d'exécution.** Pour sa part, le rapport de synthèse de la DPJJ insiste sur la longueur excessive des délais de mise en oeuvre des mesures éducatives. Entre la date de prononcé de l'ordonnance du magistrat et sa réception par le service chargé de sa mise en oeuvre il peut se passer de quelques semaines à plusieurs mois. S'y ajoute un nouveau délai de une à cinq semaines avant que le service concerné désigne un éducateur (chaque éducateur suivant en simultanément environ vingt-cinq mesures, « norme » implicitement retenue par le service public).

Dans ces conditions, le caractère pédagogique de la mesure devient aléatoire et sa signification pas toujours correctement perçue par le mineur ou sa famille. Comme le souligne Annie Bensusan-Rochet, vice-présidente du Tribunal de grande instance (TGI) de Versailles chargée du tribunal pour enfants « *le juge*

doit expliquer tout à la fois que les enfants sont en danger au point qu'une mesure éducative ou une enquête doit être ordonnée, mais que celle-ci sera différée pendant un temps indéterminé ! Admettez que cela nécessite une certaine souplesse voire carrément de l'acrobatie dans le raisonnement »⁶⁰. Dès lors, on peut comprendre que se développe dans le public le sentiment qu'il n'existe pas de réponse judiciaire à la délinquance et que certains jeunes délinquants aient un certain sentiment d'impunité.

4. Des rigidités de fonctionnement

Cette analyse fait ressortir les difficultés particulières que connaissent les services de la PJJ. Il est vrai qu'ils sont confrontés, sans doute de plus en plus, aux cas les plus difficiles, mais ces difficultés d'adaptation seraient, d'après le rapport des inspections générales, également pour partie structurelles et causées par des rigidités internes. Structurelles également dans la mesure où les missions confiées à cette petite administration sont particulièrement larges (ensemble des questions intéressant la protection de l'enfance) et qu'elle n'a pas les moyens de les effectuer toutes.

Ces difficultés seraient également dues, toujours d'après le rapport des inspections générales, à certaines rigidités internes qui l'affectent. Sont en particulier soulevées les questions relatives au statut particulier de ses éducateurs qui constituerait, d'après ce rapport, « *un handicap considérable pour un recrutement de qualité* » empêchant une répartition adéquate des moyens humains en fonction des besoins (règles de mutation et d'affectation, féminisation du recrutement...). Pour sa part, le rapport DPJJ, déjà cité, s'attarde sur la culture spécifique à ce milieu. Celle-ci s'illustre dans une conception de l'éducateur considérant qu'il exerce une sorte de profession libérale et donc rétif à toute hiérarchie ou projet de service. Ainsi, bien souvent, toute évaluation de l'action de ces services afin d'en mesurer la pertinence, l'efficacité et l'efficience, est rejetée car confondue avec un contrôle de conformité à la règle qu'elle n'est pas.

Le rapport des inspections générales conclut « *la DPJJ se trouve ainsi confrontée à une triple crise, d'identité, culturelle et professionnelle. Disposant d'une force d'intervention d'autant plus limitée qu'elle cultive ses spécificités et qu'elle reste freinée par ses rigidités internes, mais continuant à gérer en direct des structures et des services couvrant l'ensemble du champ de l'action éducative en direction de la jeunesse en danger, elle peine à remplir toutes les missions, toujours plus complexes et toujours plus ambitieuses, qu'on lui assigne. Elle est à un tournant décisif où, pour espérer continuer à jouer son rôle essentiel, elle doit à la fois réviser sa stratégie d'intervention et refondre des pratiques internes* ».

III - LE PLACEMENT EN STRUCTURES D'ACCUEIL

Pour certains jeunes mineurs délinquants une période d'éloignement du milieu familial, voire du quartier, peut s'imposer afin de leur permettre de

⁶⁰ Audience de rentrée du TGI de Versailles - Les Annonces de la Seine - 29 janvier 1998.

repartir d'un bon pied après une assistance éducative renforcée par le biais d'une mesure de placement en hébergement dans un établissement d'accueil.

Depuis 1975, date de la suppression des derniers lieux clos, ces structures, en nombre très limité, sont désormais ouvertes et peuvent prendre la forme de « foyers », où le mineur est suivi dans la continuité ou de placements « hors foyer », prise en charge plus légère et plus individualisée. Toutefois, périodiquement, revient l'idée de recourir à nouveau à des structures closes sur le modèle, amélioré en termes éducatifs, des anciennes « maisons de correction ». C'est en partie ce qui explique la mise en place, depuis 1996, des unités à encadrement éducatif renforcé (UEER).

A - DES STRUCTURES EN NOMBRE TROP LIMITÉ

1. Les structures d'hébergement

En 1995, le secteur public a géré 4 610 mesures de placement en structures d'hébergement dont seulement 790 avaient été prises sur le fondement de l'ordonnance de 1945. Au total, au 31 décembre 1995, 1 188 mineurs étaient hébergés dans ces structures où la durée moyenne de séjour est de moins de six mois.

Les possibilités d'accueil dans les structures de la DPJJ sont très faibles en hébergement complet (600 à 800 places) mais elles se développent sur le mode « hors foyer », plus adapté à un vieillissement progressif des jeunes concernés et donc à un besoin de mise en autonomie plus rapide. Dans ces structures, les jeunes sont en général logés en dehors du foyer proprement dit (foyers de jeunes travailleurs, appartements à proximité du foyer...) tout en restant sous sa responsabilité et en le fréquentant de manière ponctuelle (repas, activités éducatives...).

Le secteur habilité justice dispose lui d'un nombre de places en structures d'hébergement beaucoup plus conséquent mais qui concerne principalement des mineurs en danger non délinquants (bien qu'il soit courant que, dans un même établissement, on retrouve des mineurs délinquants et en danger). Alors qu'une sorte de partage s'était effectué entre la DPJJ et le secteur habilité, la première prenant en charge les mineurs placés sur le fondement de l'ordonnance de 1945, il s'agit en fait d'une résultante du manque de capacité d'accueil du secteur public et même d'un désengagement de sa part de ce type de structure.

Le secteur habilité offrait, en 1995, 28 325 places dans 645 structures d'hébergement (capacité moyenne 44 places) ouvertes dans 97 départements. Toujours en 1995, ce secteur a géré, au titre de la protection judiciaire de la jeunesse, 16 116 mesures prises sur le fondement de l'article 375 CC et seulement 354 sur celui de l'ordonnance de 1945.

2. Les autres types de structures d'accueil

Devant les problèmes posés par le placement en foyer se sont développées, depuis quelques années, des formules alternatives plus légères comme les centres de jour et le placement familial.

Les **centres de jour**, qui évitent une rupture avec le milieu habituel, proposent des activités allant de la remise à niveau scolaire à la réinsertion professionnelle en passant par diverses activités qualifiantes. Ils s'appuient, le cas échéant, sur les organismes de formation en alternance et les structures d'insertion par l'économique. En 1995, ces centres de la DPJJ ont eu à gérer 1 328 mesures de placement dont 616 avaient été prises sur le fondement de l'ordonnance de 1945.

Le **placement familial**, permanent ou ponctuel (week-end, vacances scolaires), reste extrêmement marginal. La DPJJ, en 1995, répertoriait seulement 24 mesures de placement familial sur la base de l'ordonnance de 1945 (contre 237 au titre de l'article 375 CC). Quelques trop rares associations du secteur habilité tentent de développer ce type de placement mais elles se heurtent à l'hostilité de l'environnement.

3. Les unités à encadrement éducatif renforcé (UEER)

Conçues dans le cadre du Pacte de relance pour la ville (1996) afin de mieux prendre en charge les mineurs délinquants en grande difficulté, les UEER se voulaient le chaînon manquant entre les foyers d'hébergement classiques et l'incarcération.

Ces unités à faible effectif (4 ou 5 mineurs) fortement encadrées (4 à 5 personnels) doivent permettre une prise en charge individualisée, contraignante et continue pour une durée de trois mois environ.

Il était prévu d'en créer cinquante. In fine, à fin 1997, 17 UEER ont été ouvertes, sept par le secteur public et 10 par le secteur associatif habilité. Deux ont disparu depuis, une est en sommeil et une quatrième connaît d'importantes difficultés.

Bien que le dispositif soit récent, les UEER ont fait l'objet de deux évaluations, l'une par un cabinet privé, l'autre par les inspections générales des affaires sociales, des services judiciaires et de l'administration⁶¹.

Leurs conclusions vont dans le même sens. Elles constatent l'inégale qualité des projets pédagogiques et de leur mise en oeuvre, le manque de cohérence des implantations et le caractère dérisoire du nombre de places au regard des besoins. Toutefois, les deux évaluations soulignent l'adéquation du profil des jeunes accueillis avec les objectifs assignés et, dans la mesure où le recul est suffisant, l'intérêt des résultats obtenus.

Reste que la principale critique faite aux UEER ne tient pas tant au dispositif lui-même qu'à une mise en oeuvre marquée par une certaine improvisation et la résistance, revendiquée par le syndicat majoritaire, que lui ont opposée les personnels de la DPJJ. Il faut dire que les conditions dans lesquelles la loi est intervenue (forte médiatisation de la délinquance juvénile) leur avaient fait soupçonner une volonté de recréer des structures closes où, plus que l'éducatif, c'était l'encadrement qui était renforcé. Ainsi le rapport des

⁶¹ « *Rapport sur les UEER et leur apport à l'hébergement des mineurs délinquants* » (op. Cité) - décembre 1997 et Evaluation des premières UEER : synthèse de six études monographiques - Cabinet d'ingénierie sociale - CIRESE - octobre 1997.

inspections générales, s'il souligne que « *les UEER ont révélé des enseignements et des promesses* », insiste sur leur rôle de « *révélateur des carences institutionnelles* ».

On soulignera que les UEER ne sont pas les seules formes d'hébergement « cadrantes » pour un public « dur ». Le secteur habilité en a mis en place quelques-unes, souvent depuis plusieurs années. On peut citer des structures comme celles de Mareuil à Montfermeil, de Montaut dans les Pyrénées Atlantiques, « Cheval pour tous » dans les Vosges ou le centre de la Souchère ouvert par l'association JET que préside l'Amiral Brac de la Perrière.

B - UNE PRISE EN CHARGE INADAPTÉE

Si la prison n'est pas, loin s'en faut, une solution adaptée pour les mineurs - elle peut même se révéler un facteur aggravant de déstructuration (voir chapitre IV) - l'accent mis depuis de longues années sur l'action éducative en milieu ouvert a eu pour effet d'occulter l'intérêt que pouvaient avoir, dans certains cas et pour certains mineurs délinquants, les formules d'éloignement et d'hébergement que l'on a laissé tomber progressivement en déshérence.

Certes, les « maisons de correction » n'ont jamais vraiment fait la preuve d'une réelle efficacité mais, s'il fallait les fermer, il n'était peut-être pas nécessaire de laisser aussi s'étioler les foyers d'accueil ou certains internats scolaires qui font cruellement défaut aujourd'hui. De nombreux observateurs plaident pour une **palette de réponses éducatives à la délinquance des mineurs qui aille de l'accompagnement éducatif en milieu ouvert à des formes plus contraignantes parfois nécessaires pour certains dans un parcours de réinsertion**. Les UEER peuvent avoir un intérêt si elles se situent dans cette perspective et non comme un aboutissement. En effet, comme le souligne le rapport des inspecteurs généraux, « *les formules exclusives conduisent toutes à une impasse* ».

En tout état de cause, la situation actuelle n'est pas satisfaisante. L'Etat, au travers de la DPJJ, a progressivement abandonné le créneau de l'hébergement en foyer qui constituait pourtant une de ses missions prioritaires. Ainsi, seulement un agent sur trois (846 éducateurs sur près de 3 000) travaille dans les 34 foyers PJJ encore existants (le ratio d'encadrement est de 1,8 éducateurs par jeune placé, ce qui peut paraître élevé mais qui peut aussi se justifier, au moins partiellement, par le caractère difficile de ces derniers). De son côté, le secteur privé habilité, de plus en plus sollicité, surtout en urgence en raison du manque de place dans le secteur public, n'est pas à même de faire face dans de bonnes conditions. La cohabitation entre mineurs en danger et délinquants de plus en plus difficiles peut poser des problèmes graves.

Même si, quel que soit leur statut, tous les établissements connaissent des difficultés, on doit à la vérité de dire que cette désaffection pour les structures d'hébergement semble trouver sa source dans un refus croissant, pas toujours formulé clairement, des éducateurs de la DPJJ. Il est vrai que ce type de travail impose des contraintes considérables (horaires atypiques, permanences, publics très difficiles...) qui peuvent expliquer une part du désengagement mais il existe aussi, chez ceux-ci, un discours prônant la disparition des foyers. De ce fait, le

nombre de postes vacants va croissant et ils ne sont souvent pourvus, comme le souligne le rapport des inspections générales, que par de jeunes éducateurs sortant de formation. Par ailleurs, la forte féminisation du recrutement pose des problèmes dans des foyers essentiellement fréquentés par des garçons très déstructurés et violents. Les foyers de la DPJJ voient disparaître peu à peu leurs éducateurs chevronnés qui restent moins longtemps et semblent perdre plus rapidement qu'avant leur motivation.

Les foyers évoluent aussi de plus en plus en devenant des structures-dortoirs plus que des lieux de vie et de rééducation au point de faire écrire à Jean-Pierre Rosenczveig que souvent « *il s'agira d'un simple accueil hôtelier à un prix de revient somme toute plus élevé qu'un Formule 1* »⁶². Le rapport des inspections générales renchérit « *Avec l'apparition de jeunes de moins en moins structurés, imperméables à la parole et indifférents à tout, de plus en plus violents, il est (le foyer) même parfois devenu l'antithèse d'un outil éducatif, un symbole de la dévalorisation du métier* ».

Ces structures d'hébergement ne sont pas seulement en nombre insuffisant face aux besoins, elles sont globalement inadaptées aux cas des mineurs les plus difficiles. « *Tournant de plus en plus leur activité vers l'extérieur, perdant peu à peu leurs éléments les plus expérimentés, parfois prisonniers d'une organisation rationalisée du travail dictée par les impératifs des personnels plus que par ceux des jeunes, les foyers d'action éducative ne sont pas idéalement placés pour prendre en charge efficacement les mineurs les plus déstructurés* », le rapport des inspections générales est parfois sévère. Pourtant, si selon certains « *les foyers de la PJJ partent à vau-l'eau* », d'autres parviennent bien à remplir leur mission.

Reste que la prise en charge de ces mineurs délinquants n'est pas chose facile. Si les foyers, qu'ils relèvent du secteur public comme du secteur habilité, constituent, dans leur forme actuelle, une réponse nécessaire et relativement efficace pour les cas courants, il faut imaginer d'autres types de structures permettant une prise en charge éducative plus contraignante avec une présence continue, offrant une démarche cohérente dans un « parcours » de rééducation et de réinsertion. A contrario d'une suite de séquences éducatives discontinues et incohérentes comme on les rencontre trop souvent.

En ce sens, les unités à encadrement éducatif renforcé constituent bien une première réponse mais, d'une part elle est aujourd'hui bien faible en terme de places disponibles et, d'autre part, elle ne saurait être la seule offerte. A cet égard, si les évaluations récentes des UEER ont confirmé la pertinence des formules de prise en charge intensive et individualisée et redonné un sens à l'interdisciplinarité et au projet éducatif, elles font d'autant plus ressortir le caractère parcellaire de la mesure.

On peut dès lors se poser la question de savoir si, parallèlement au renforcement des autres foyers d'accueil et d'hébergement, il ne conviendrait pas de développer ce type de structure en en redéfinissant et en en précisant les termes ce qui est l'option préconisée par le rapport des inspections

⁶² In « *Le dispositif français de protection de l'enfance* ». Op. cité.

générales : « *tendre vers un éducatif plus contraignant et une prison plus éducative apparaît aujourd'hui, pour les mineurs les plus ancrés dans la délinquance, comme la meilleure façon de réduire la zone de non réponse entre foyer et prison* ».

*
* *

Le choix fait en 1945 d'une priorité à l'action éducative en matière de « traitement » de la délinquance des mineurs est plus que jamais d'actualité. Malgré les dysfonctionnements qui l'affectent trop souvent, il a montré sa pertinence pour l'immense majorité des mineurs délinquants. Il ne faudrait donc pas que le désarroi institutionnel provoqué par une minorité de jeunes extrêmement déstructurés du point de vue personnel, familial, social et économique ait pour conséquence une remise en cause de ce principe général.

Toutefois, le « **tout éducatif** » a montré ses limites avec ces jeunes-là. D'autres réponses, toujours éducatives dans leur finalité mais plus contraignantes, sont à rechercher. Sans exclure l'apport du secteur habilité, le service public devrait être, en ce domaine, prépondérant et jouer un rôle d'impulsion.

CHAPITRE IV

DES RÉPONSES JUDICIAIRES QUI SE CHERCHENT

La quête d'une adaptation du dispositif judiciaire concernant les mineurs délinquants à une évolution du contexte social transparait bien dans les modifications législatives apportées ces toutes dernières années à l'ordonnance du 2 février 1945.

Si les principes fondateurs de celle-ci ne sont pas remis en cause, **le souci d'une réaction rapide et clairement affirmée** face au comportement déviant, comme d'une responsabilisation de l'auteur du délit, marque tant la loi du 4 janvier 1993 qui instaure des actions de médiation et de réparation que celle du 1er juillet 1996 qui prévoit la comparution à délai rapproché et la convocation du mineur avec ses parents.

Suscitée par l'urgence, la transformation est en cours et la justice des mineurs n'a sans doute pas encore achevé sa mue mais la nouvelle image se dessine déjà. Elle s'organise désormais en fonction d'orientations réfléchies et de plus en plus structurées.

I - UNE JUSTICE DES MINEURS DE PLUS EN PLUS SOLLICITÉE

La part croissante des mesures judiciaires de protection de l'enfance a été signalée plus avant dans le rapport. C'est un fait, mais ainsi que l'a relevé le rapport précité de mars 1995 des inspections générales des affaires sociales et des services judiciaires : *« depuis dix ans, tout a concouru à la judiciarisation, tant l'évolution de la situation sociale et des pratiques professionnelles que celle du cadre législatif »*.

La dégradation de nombreuses situations familiales a incité les travailleurs sociaux à saisir parfois d'emblée la justice de cas particulièrement lourds, les signalements précoces permettant également un partage de responsabilités.

Le rapport des deux inspections signalait de plus que l'insuffisance de moyens d'investigations spécialisés au niveau du département conduisait aussi parfois à saisir la justice pour ordonner de telles mesures. Par ailleurs, le législateur lui-même a induit cette judiciarisation, qu'il s'agisse du repérage des risques de maltraitance (loi du 10 juillet 1989) ou de la protection des droits des parents dans leurs rapports avec l'ASE (loi du 8 janvier 1993).

Rappelons enfin que plus des trois quarts des AEMO relèvent d'une décision judiciaire, les services sociaux considérant que *« les mesures administratives sont plus difficiles à mener parce que les objectifs sont nécessairement négociés avec la famille »* et estimant paradoxalement *« mieux travailler quand le cadre est posé comme obligatoire par la décision judiciaire »*⁶³.

⁶³ Synthèse nationale des rapports des groupes de travail régionaux sur l'action éducative en milieu ouvert - op cité.

En outre, dans le même temps où le juge est amené à intervenir de plus en plus pour la protection des mineurs en danger, il est également depuis quelques années sollicité de manière accrue au titre des mineurs délinquants.

Cet accroissement de charge, à effectifs constants, a suscité une évolution du dispositif juridique qui s'est notamment traduite dans l'affirmation du rôle du parquet.

II - LE RÔLE NOUVEAU DU PARQUET

Face à la surcharge des juges des enfants, conduisant à des retards parfois considérables dans le traitement des procédures pénales, et aux attentes sociales d'une réponse judiciaire adaptée à des faits délictueux qui se répétaient, s'est engagé, depuis 5 ans environ, un véritable rééquilibrage au sein de la juridiction des mineurs entre le parquet et le siège.

Le renforcement du rôle du parquet, initié en 1990, a été officialisé par la loi du 1er juillet 1996. Pour répondre à un souci de rapidité de jugement des affaires des mineurs, la phase d'orientation des procédures devenait primordiale, or c'est là le rôle privilégié du parquet.

Ce ne sont pas tant les missions que les modalités de leur exercice qui se sont transformées. A travers des pouvoirs en fait inchangés, le procureur mène désormais une véritable politique pénale. Cet investissement personnel plus important est aujourd'hui souvent qualifié de traitement autonome des parquets. Ainsi, l'ancienne alternative entre poursuite ou classement a fait place à un large éventail de réponses qui, depuis les admonestations, les rappels à la loi, jusqu'à l'exercice d'une vigilance systématique sur l'indemnisation des victimes ou la réparation des dégâts causés, visent à sanctionner de manière explicite et rapide tout acte délictueux, en particulier les actes de primo-délinquance, sans pour autant qu'une décision du juge des enfants soit nécessaire.

En fait, au-delà du diligentement classique des procédures, le parquet procède de plus en plus à des contacts directs avec les jeunes délinquants. Une telle individualisation donne assurément une autre connotation à un éventuel classement sans suites : le sursis à poursuites sera par exemple fermement conditionné et des vérifications assurées pour apprécier le respect des engagements pris.

Cette voie nouvelle tente en fait, à travers une individualisation des réponses et un suivi associant les parents, à donner une véritable signification au classement, à s'attaquer précocement à la délinquance initiale, avec le souci de prévenir les récidives.

Elle vise à aider les jeunes qui n'ont pas encore eu maille à partir avec la justice à ne pas entrer dans la spirale de la délinquance.

M. Jean-Pierre Rosenczveig a souligné, lors de son audition, cette mission éducative nouvelle désormais assurée par le parquet : « *le parquet ne se contente pas de traiter les dossiers mais reçoit les jeunes dans l'esprit de l'ordonnance de 1945 avec pour objectif de personnaliser la réponse. Il n'est donc pas liberticide, comme certains l'affirment, même s'il est d'abord mû par de légitimes considérations d'ordre public. Il est totalement dans l'esprit de*

1945 : à fait égal, voir quels sont la personnalité et l'itinéraire du jeune. C'est plutôt positif». Les résultats sont d'ailleurs probants puisque, sur les primo-délinquants pris en charge par le dispositif du parquet, il y a moins de 15 % de récidives à Bobigny.

Le Président du tribunal pour enfants de Bobigny se félicite de cette évolution : le parquet fait un tri, gère les affaires qui ne méritent pas d'être transférées au juge et ne renvoie devant lui que les cas les plus lourds. Ce rôle d'animation, d'orientation et de coordination de la politique de protection judiciaire de la jeunesse est désormais de plus en plus affirmé et revendiqué par de nombreux parquets des mineurs. Très axé sur la prévention, il s'exprime aussi à travers des partenariats menés avec les conseils généraux, les services de police et de gendarmerie, les services sociaux et l'Education nationale. Quant aux juges des enfants, parfois réservés voire réticents au départ, ils reconnaissent de plus en plus aujourd'hui l'intérêt d'une telle coopération et l'appoint que constitue l'existence d'un véritable centre de traitement de la primo-délinquance.

III - LE DÉVELOPPEMENT DES MESURES DE MÉDIATION ET DE RÉPARATION

Les actions de médiation et de réparation ont été officialisées par la loi du 4 janvier 1993. Elles correspondent à un souci de responsabilisation du mineur au regard de l'acte commis et de prise en compte du préjudice subi par la victime. En ce sens elles ont un caractère éducatif.

A - LA MÉDIATION

Cette mesure s'inscrit dans le pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites par le procureur. Celui-ci peut « *préalablement à sa décision sur l'action publique et avec l'accord des parties décider de recourir à une médiation s'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction et de contribuer au reclassement de l'auteur de l'infraction* ».

La médiation implique donc une rencontre entre la victime et l'agresseur le plus souvent accompagné de ses parents, elle suppose une reconnaissance de culpabilité et une prise de conscience du caractère délictueux de l'acte commis par le délinquant mais aussi une bonne volonté certaine de la part de la victime.

Afin de mener à bien cette nouvelle mission, certains parquets tel celui de Bobigny, ont étoffé leurs moyens en créant des « délégués du procureur ». Il s'agit, la plupart du temps, de gendarmes ou policiers retraités qui reçoivent rapidement et systématiquement, au nom du procureur, les jeunes primo-délinquants. Après investigation, ils lui rendent compte. Sous l'autorité de celui-ci, ils peuvent proposer des classements sous conditions ou rechercher une médiation avec la victime.

Dans les faits, la médiation intervient rarement seule, c'est plutôt le préalable obligé à la mise en oeuvre d'une action de réparation.

B - LA RÉPARATION

La démarche de réparation se veut pédagogique pour le mineur en lui faisant prendre conscience des conséquences dommageables de ses actes, en l'obligeant à réparer les dégâts causés, mais aussi en assurant une réponse judiciaire rapide et adaptée à l'acte de transgression de la loi. De ce point de vue, cette mesure s'inscrit bien dans l'esprit et la lettre de l'article 2 de l'ordonnance du 2 février 1945 qui fait prévaloir la démarche éducative sur la répression.

Par ailleurs, la mesure de réparation a également pour vertu l'apaisement des tensions sociales et la reconnaissance de la place de la victime. On dénombrait, au total pour toute la France, 1 497 mesures de réparation en 1995.

1. Formes de la réparation

Le procureur de la République ou le juge des enfants choisissent la forme la plus adaptée avec le souci de laisser une part importante aux pratiques éducatives. Ils tiennent compte de l'âge, du degré de maturité du mineur et de sa capacité à réparer.

L'action de réparation peut prendre des formes diverses : excuses, réparation ou participation à la réparation du dommage causé à la victime, prestation en nature au bénéfice de la victime.

a) Réparation directe

Il s'agit de réparer le préjudice subi. La victime doit donner son accord mais peut le reprendre à tout instant et préférer engager une action classique. Le jeune concerné doit également accepter cette modalité et ses parents sont associés à l'action de réparation. Il peut s'agir par exemple d'effacement de graffitis ou de remise en état de murs dégradés.

b) Réparation indirecte

Si une réparation directe en faveur de la victime s'avère soit impossible soit inopportune, elle prendra la forme d'une action en faveur de la collectivité ou de la participation du mineur à un programme d'éducation civique (encadrement d'un stage sportif, aide au centre de secours des sapeurs pompiers ou archivage dans une bibliothèque municipale)⁶⁴.

Dans l'un et l'autre cas, les services de la protection judiciaire de la jeunesse assument des fonctions d'accompagnement, de soutien éducatif et de coordination.

A l'issue de la mesure, le magistrat décide des suites à donner. Il peut notamment classer sans suite mais cette possibilité revêtira alors un tout autre sens aussi bien pour la victime que pour l'auteur du délit : le classement après réparation n'équivaudra pas en effet à l'impunité.

⁶⁴ Exemples de mesures de réparation effectuées avec la collaboration de la protection judiciaire de la jeunesse dans le Val d'Oise.

2. Première évaluation

Les premiers éléments recueillis par la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), à la suite d'une enquête réalisée en 1993⁶⁵, révèlent que 76 % des mineurs qui ont fait l'objet d'une mesure de réparation étaient âgés de 13 à 18 ans et que 12 % avaient moins de 13 ans. Pour 84 % de l'ensemble de l'échantillon, il s'agissait de la première infraction et 79 % n'avaient jamais eu affaire à la justice auparavant.

Les infractions reprochées étaient principalement des dégradations et destructions (42 %), des vols essentiellement de voitures et deux roues (37 %) et des atteintes aux personnes (20 %).

Les actions de réparation étaient très majoritairement (90 %) initiées par le parquet. La part de ces mesures ordonnée par le juge des enfants reste marginale, ce qui traduit sans doute une répartition des rôles de plus en plus claire, les délits les moins graves étant traités par les parquets.

Ces chiffres (malheureusement anciens et parcellaires) illustrent bien le cadre dans lequel se situe la mesure de réparation. Educative, bien que prononcée dans un cadre pénal, elle présente l'avantage de pouvoir concerner aussi des mineurs de moins de 13 ans. Le bilan statistique fait d'ailleurs ressortir une représentation importante des enfants de cet âge pour lesquels cette réparation a été ordonnée avant poursuites.

En outre, s'agissant d'une mesure éducative, la nécessité d'impliquer fortement les parents est de plus en plus prégnante au fil du temps. Ainsi, à la Maison de la justice et du droit de Villiers le Bel (Val d'Oise), elle est systématique.

Ce travail va bien au-delà de la simple reconnaissance de leur qualité de civilement responsables : dans un grand nombre de cas la mesure doit aussi parvenir à les restaurer dans la plénitude de l'exercice de leurs droits et devoirs.

Ainsi, dans l'éventail des réponses graduées à apporter au phénomène de délinquance, la mesure de réparation a incontestablement une place de choix, son intérêt est reconnu tant par les magistrats que par les éducateurs. Mesure éducative préalable à toute sanction, elle s'inscrit aussi dans la prévention en offrant une chance de réhabilitation au primo-délinquant.

Toutefois, malgré des incitations multiples, son développement est encore freiné du fait de difficultés de mise en oeuvre.

IV - LA PLACE DES MESURES RÉPRESSIVES

On oppose fréquemment éducation et répression ou on parle encore, pour certaines mesures éducatives ordonnées par le juge à la suite d'un délit, d'alternatives à l'incarcération.

Ce débat souvent doctrinaire doit sans doute être dépassé au profit d'une réflexion plus approfondie reconnaissant clairement la place des mesures

⁶⁵ L'échantillon comprenait 300 jeunes pour lesquels les actions de réparation ont été accompagnées par un service public de la protection judiciaire de la jeunesse.

répressives dans un processus de réhabilitation et de réinsertion du mineur délinquant.

A - DES RÉPONSES RÉPRESSIVES DIVERSIFIÉES

Des réponses coercitives peuvent s'imposer non seulement pour éviter un nouveau passage à l'acte mais aussi parce que face à des faits graves l'intéressé, si jeune soit-il, ne comprendrait pas de rester impuni.

Il existe aujourd'hui différentes gradations dans la répression, l'ultime niveau étant l'incarcération. Les principales mesures, considérées comme alternatives éducatives à l'incarcération, sont le contrôle judiciaire et le travail d'intérêt général. Une mention particulière doit être faite des unités à encadrement éducatif renforcé, évoquées dans le chapitre précédent, qui consacrent le principe du séjour de rupture mais ne relèvent pas nécessairement d'une sanction pénale comme les deux précédentes. En tout état de cause, ces différentes mesures apparaissent bien de manière plus ou moins explicite comme les ultimes étapes avant l'incarcération.

1. Le contrôle judiciaire

La mise sous contrôle judiciaire constitue une véritable alternative à la prison. C'est une mesure de sûreté qui n'est d'ailleurs possible qu'autant que l'incarcération provisoire est autorisée (Article 137 du code de procédure pénale). Elle consiste à laisser le mineur délinquant en liberté mais à le soumettre à un certain nombre d'obligations telles que : ne pas fréquenter tel site ou telle ville, faire la preuve de ses efforts pour travailler ou suivre une scolarité, se soigner ou engager une thérapie... Le non respect de ces obligations peut entraîner l'incarcération. Le contrôle judiciaire se situe incontestablement à la porte de la prison mais, pour un mineur, il n'a véritablement de sens qu'assorti d'un accompagnement éducatif.

Un comité de liaison des associations socio-éducatives de contrôle judiciaire a ainsi été créé en 1982 pour développer un tel accompagnement. Plusieurs modalités sont possibles souvent dans le cadre de contrats avec les services de protection judiciaire de la jeunesse.

Toutefois, beaucoup de ces associations ne parviennent plus à rémunérer correctement leurs intervenants (travailleurs sociaux et éducateurs) du fait d'une non reconnaissance légale du travail socio-éducatif. A titre indicatif, un suivi socio-éducatif d'un an dans le cadre d'une mesure de contrôle judiciaire est rémunéré 1 670 F !

2. Le travail d'intérêt général

Il s'agit d'une sanction pénale qui ne peut être prononcée qu'à l'encontre d'un jeune délinquant âgé de 16 ans et plus.

Le travail d'intérêt général est entré en vigueur dans le droit pénal en application de la loi du 10 juin 1983. Il permet de prononcer une sanction effective sans les effets néfastes de l'emprisonnement. Il s'agit d'un travail d'une durée de 40 à 240 heures maximum, non rémunéré, au profit d'une personne morale de droit public ou d'une association habilitée. Cette peine ne peut être

prononcée contre un mineur qui la refuse ou qui n'est pas présent à l'audience. Le délai d'exécution ne peut excéder 18 mois. Ce travail doit être adapté à l'âge du mineur et présenter un caractère formateur ou de nature à favoriser son insertion sociale. Il est le plus souvent exécuté sous le contrôle d'un éducateur de la PJJ.

Le grand mérite du travail d'intérêt général, que la plupart des pays européens ont également mis en oeuvre, est de transformer le délinquant de sujet passif en sujet actif de sa condamnation. Axé sur la prise de conscience de sa responsabilité et la réparation de la faute commise, il a en soi un caractère éducatif mais, au-delà d'un intérêt en tant que tel, là encore l'accompagnement et le suivi sont essentiels.

1 020 mesures de travaux d'intérêt général ont été ordonnées en 1995. Il faut déplorer la trop faible utilisation de cette mesure à fort contenu éducatif qui présente l'avantage d'être lisible pour les victimes et l'environnement. Les collectivités locales qui sont sollicitées pour dégager les postes d'accueil nécessaires sont peu aidées pour le faire d'autant qu'elles doivent, parallèlement, accueillir des contrats emploi-solidarité ou des emplois-jeunes.

3. L'emprisonnement

Théoriquement lorsqu'un mineur est condamné à une peine d'emprisonnement ferme, il subit cette peine dans des conditions particulières : il est détenu dans un établissement pénitentiaire disposant d'un quartier spécial pour les mineurs. En principe soumis à un isolement de nuit, il doit aussi participer à des activités de formation professionnelle ou générale. En outre, son emploi du temps doit réserver une place aussi importante que possible aux activités de plein air. Il existe en France 35 quartiers de mineurs disposant, au total, d'environ 370 places.

La réalité reste malheureusement très en deçà de ces objectifs. Trop souvent les jeunes détenus passent en fait leur journée devant la télévision... A titre indicatif, seuls quatre éducateurs encadrent près de 400 jeunes de moins de 21 ans au centre de jeunes détenus de Fleury-Merogis.

Nombre d'intervenants, dont des juges des enfants, estiment que la répression, y compris dans un cadre carcéral, constitue certes un ultime recours mais peut s'avérer nécessaire pour certains. Toutefois, les conditions dans lesquelles les peines d'emprisonnement se déroulent aujourd'hui ne sont guère incitatives à l'utilisation d'un moyen qui pourrait dans certaines situations et s'il était conçu différemment, se révéler utile. Cette possibilité de ressaisissement pourrait d'autant plus être utilisée que la majorité des détentions de mineurs sont courtes : en 1996, 47 % des mineurs sont restés moins d'un mois en prison, 76 % moins de trois mois. Encore faudrait-il, pour rendre ce moyen efficace, appliquer les textes relatifs aux conditions d'hébergement, de prise en charge sanitaire et d'hygiène de vie, mais aussi d'éducation et de formation qui sont prévus pour les jeunes détenus et bien sûr **préparer la sortie**.

A cet égard, il a été inscrit récemment dans la mission des SEAT le soin de *« suivre l'évolution de chaque mesure de détention et de contribuer à la préparation et à l'exécution des décisions mettant fin à cette détention »*.

Cependant, ainsi que le relève le rapport précité des trois inspections générales, ces initiatives, qui vont incontestablement dans le bon sens, sont loin d'être mises en oeuvre dans tous les établissements concernés. « *Il faut donner du sens à la prison* », réaffirmait à la mission d'inspection un directeur d'établissement. « *Quels que soient sa durée, son motif et son cadre juridique, le séjour carcéral d'un jeune, aussi regrettable soit-il, n'est toujours qu'une étape dans un parcours et ne doit pas correspondre à une coupure totale avec ce qui a été entrepris avant et ce qui le sera après* »⁶⁶.

B - LA NÉCESSITÉ D'UN PROCESSUS DE RÉINSERTION

Le débat récurrent sur le bien-fondé de l'enfermement ou de l'éloignement est en réalité biaisé par l'absence de mise en perspective des mesures de prise en charge des mineurs délinquants.

A cet égard, le rapport déjà cité des trois inspections générales sur les unités à encadrement éducatif renforcé a bien mis en évidence les contradictions auxquelles se heurte la justice des mineurs.

Chacun des intervenants a sans doute sa part de responsabilité dans cet état de fait. Les magistrats, outre une hésitation permanente entre protection et sanction, agissent fréquemment dans l'urgence en fonction de leur connaissance souvent parcellaire des possibilités offertes et n'assurent pratiquement jamais de suivi des mesures qu'ils ordonnent. A leur décharge et sauf exception, ils ne sont pas régulièrement tenus informés des modalités éventuelles de prise en charge aussi bien en terme quantitatif que qualitatif : la création auprès des SEAT d'une structure d'information centralisant toutes les capacités d'accueil dans les foyers et autres modalités d'accueil pour mineurs en danger et délinquants (prévue dans le cadre du pacte de relance pour la ville du 18 janvier 1996) reste encore à l'état de projet.

Ainsi l'absence de processus, de perspective à court et moyen terme, dans le parcours d'un mineur délinquant, apparaît bien le principal dysfonctionnement dans le dispositif aujourd'hui. La panoplie de mesures existe sur le terrain même si elle n'est pas toujours harmonieusement répartie. Le travail en réseau pluridisciplinaire demeure, pour sa part, peu développé.

Face à ce constat, il paraît de plus en plus évident que c'est en substituant au débat stérile entre éducation et répression (ou encore adhésion et contrainte) **la notion de continuité de prise en charge** des mineurs délinquants que l'on fera véritablement progresser, à leur bénéfice comme dans l'intérêt de la collectivité, le dispositif de protection judiciaire de la jeunesse. Cela suppose que chaque intervenant tienne sa juste place dans le réseau et travaille en concertation avec les autres : Education nationale, services sanitaires et sociaux, équipements de quartiers, protection judiciaire de la jeunesse et magistrats... ont tous un rôle et une responsabilité d'évaluation, d'adaptation et de suivi afin d'ouvrir de nouveaux chemins d'insertion.

⁶⁶ Rapport précité des trois inspections sur les UEER.

CONCLUSION

La délinquance des mineurs, au-delà des délits commis, met en jeu l'avenir d'enfants et d'adolescents. Elle ne peut dès lors se satisfaire de réponses brutales et insuffisamment réfléchies, parfois suscitées par les émotions des médias et de l'opinion publique. Le Conseil économique et social est attaché à un traitement serein d'un problème qui, aujourd'hui, prend racine dans l'exclusion économique, sociale et culturelle d'une part grandissante de nos concitoyens.

Notre Assemblée, étonnée de la méconnaissance qualitative et quantitative d'un phénomène largement perçu comme en constante augmentation, allant en s'aggravant et mettant en cause des mineurs de plus en plus jeunes, estime d'abord qu'il convient de mettre en place les instruments de recensement, d'étude et d'évaluation qui permettront d'agir à bon escient.

C'est sur cette base que doit être définie une politique publique coordonnée de lutte contre la délinquance des mineurs. Cette politique passe en premier lieu par un véritable réseau de prévention dont on a, au fil du temps, trop négligé le caractère essentiel. Elle implique aussi une restauration de l'autorité des parents et un soutien dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives. Elle doit se traduire ensuite par une réponse rapide et ferme, mais d'abord éducative, aux faits de délinquance. Elle nécessite donc, non pas une refonte mais une adaptation du dispositif institutionnel qui, confronté à une délinquance aux formes nouvelles, montre aujourd'hui ses limites. Enfin, elle doit apporter des réponses spécifiques aux cas, très minoritaires, de mineurs déstructurés aux comportements violents.

Une telle réorientation s'inscrit parfaitement dans les principes posés par l'ordonnance du 2 février 1945 qui demeurent toujours d'actualité. Le Conseil économique et social souhaite toutefois, qu'à travers une panoplie de mesures qu'il convient de préserver voire d'enrichir, soient mieux prises en compte deux notions essentielles : celle de la capacité à offrir, sans délai, les moyens d'application des mesures décidées et celle de la continuité de la prise en charge du mineur délinquant, garantie de son inscription dans un processus de réinsertion.

BIBLIOGRAPHIE

IGAS - IGSJ - IGA

Rapport sur les unités à encadrement éducatif renforcé et leur apport à l'hébergement des mineurs délinquants

Janvier 1998

Bruno Aubusson de Cavarlay

La mesure de la délinquance juvénile : une question d'évaluation de la politique pénale

CESDIP - CNRS - Janvier 1998

Syndicat national des personnels de l'Education surveillée

Protection judiciaire de la jeunesse

Justice des mineurs et protection de l'enfance en Europe

SNPES Publications - 1997

Journal de l'action sociale

Pour une refonte de la politique de la ville

Novembre 1997

Ministère de l'Intérieur

Actes du colloque de Villepinte

Octobre 1997

Ministère de la Justice - DPJJ

Synthèse nationale des rapports des groupes de travail régionaux sur l'action éducative en milieu ouvert

Octobre 1997

CIRESE - Cabinet d'ingénierie sociale

Evaluation des premières UEER : synthèse de six études monographiques

Octobre 1997

Les cahiers de la sécurité intérieure n° 29

Un péril « jeunes » ?

Troisième trimestre 1997

Bernard Charlot - Jean-Claude Emin

Violences à l'école - Etat des savoirs

Armand Colin 1997

Bruno Aubusson de Cavarlay

Les statistiques policières : que compte-t-on et comment ?

CESDIP-CNRS - Juin 1997

Jean-Pierre Rosenczveig

Le dispositif français de protection de l'enfance

Editions jeunesse et droit - 1996

Michel Rufin

Protection de la jeunesse et délinquance juvénile

Rapport au Premier ministre

La Documentation française - 1996

Journal de l'action sociale

Des enfants de la DDASS aux enfants de l'ASE - La crise de croissance

Mars 1996

Sébastien Roché

La société incivile

Ed. Le Seuil - 1996

Francis Bailleau

Les jeunes face à la justice pénale - Analyse critique de l'application de

l'ordonnance de 1945

Ed Syros - Paris - 1996

Les cahiers de l'ANPASE n° 34

Pour la jeunesse en difficulté : quelle protection judiciaire éducative ?

1996

Cour des comptes

La décentralisation en matière d'aide sociale

Rapport au Président de la République

Décembre 1995

Pierre Verdier

Guide de l'aide sociale à l'enfance

Bayard éditions - 1995

IGAS-IGSJ

Rapport sur le dispositif de protection de l'enfance

Mars 1995

Conseil technique des clubs et équipes de prévention spécialisée

La violence des jeunes en milieu urbain

Ministère des Affaires sociales - Mars 1995

Conseil technique des clubs et équipes de prévention spécialisée

Les phénomènes d'errance chez les jeunes de 15 à 25 ans

Ministère des Affaires sociales - 1994

Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques

Commissariat général du Plan

L'insertion des adolescents en difficulté

La Documentation française - 1993

Ministère de la Justice - DPJJ

La mesure de réparation pénale à l'égard des mineurs

Bilan de l'application de l'article 12-1 de l'ordonnance du 2 février 1945
relative à l'enfance délinquante - Décembre 1993

Irène Théry

Nouveaux droits de l'enfant, la potion magique ?

Esprit - Mars-Avril 1992

Conseil d'Etat

Statut et protection de l'enfant

La Documentation française - Février 1991

François Dubet

La galère : jeunes en survie

Fayard - Février 1989

Notes et études documentaires

La délinquance des jeunes en France

La Documentation française - Mai 1973

TABLE DES SIGLES

AEMO	: Action éducative en milieu ouvert
ASE	: Aide sociale à l'enfance
BPDJ	: Brigades de prévention de la délinquance juvénile
CESDIP	: Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales
CNAF	: Caisse nationale d'allocations familiales
CSERC	: Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts
DDASS	: Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DPJJ	: Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
INSEE	: Institut national de la statistique et des études économiques
INSERM	: Institut national de la santé et de la recherche médicale
ODAS	: Observatoire de l'action sociale
OPJ	: Officier de police judiciaire
PJJ	: Protection judiciaire de la jeunesse
PMI	: Protection maternelle et infantile
RMI	: Revenu minimum d'insertion
SEAT	: Service éducatif auprès du tribunal
SNATEM	: Service d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée
TGI	: Tribunal de grande instance
TIG	: Travaux d'intérêt général
UEER	: Unité à encadrement éducatif renforcé

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Fig. 1 : SCHÉMA SIMPLIFIÉ DE PROCÉDURE PÉNALE APPLIQUÉE AUX MINEURS.....	17
Fig. 2 : SCHÉMA SIMPLIFIÉ DE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES ACTEURS DU SYSTÈME DE PROTECTION DE L'ENFANCE.....	37
Fig. 3 : ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS D'ÎLOTAGE (1993-1996)	43
Fig. 4 : SCHÉMA SIMPLIFIÉ DU DEVENIR DES MINEURS MIS EN CAUSE	53
Fig. 5 : PERSONNES MISES EN CAUSE PAR LES SERVICES DE POLICE ET DE GENDARMERIE POUR L'ENSEMBLE DES CRIMES ET DÉLITS.....	55
Fig. 6 : VOLS A L'ÉTALAGE	57
Fig. 7 : COUPS ET BLESSURES VOLONTAIRES	57
Fig. 8 : ÉVOLUTIONS CONSTATÉES À PARTIR DES DONNÉES JUDICIAIRES	60
Fig. 9 : ÉVOLUTION DES CONDAMNATIONS DE 1990 À 1994	62
Fig. 10 : MESURES ÉDUCATIVES PRISES EN CHARGE PAR LA DPJJ DE 1981 A 1996.....	63
Fig. 11 : VIOLENCES URBAINES LES VILLES DE PROVINCE LES PLUS SENSIBLES.....	68
Fig. 12 : LA « GALÈRE ».....	75
Fig. 13 : TAUX DE PAUVRETÉ RELATIVE CHEZ LES JEUNES, ÉVOLUTION DE 1989 À 1994 (%)	86
Fig. 14 : MESURES ÉDUCATIVES PRISES EN CHARGE DE 1981 A 1996 (évolution indiciaire base 100 en 1981).....	89