

***Le Premier ministre***

N° 34/96/SG  
Décret du 22 janvier 1996  
(JO des 23 et 24 janvier)

Monsieur Michel Rufin,  
*sénateur de la Meuse*  
Palais du Luxembourg  
75291, Paris Cedex 06

Paris, le 22 janvier 1996

*Monsieur le sénateur,*

*La France connaît un système original de protection de la jeunesse fondé sur la coexistence de deux dispositifs, l'un administratif, l'autre judiciaire, dont le bien fondé ne suscite guère de critique.*

*L'aide sociale à l'enfance a pris, en 1983, suite aux lois de décentralisation, un tournant décisif en passant de la responsabilité de l'État à celle des départements.*

*L'éducation surveillée, devenue en 1990 Protection judiciaire de la jeunesse, a été chargée initialement, en 1945, de la prise en charge des jeunes ayant commis des infractions pénales ; puis son domaine d'activité a été élargi, en 1958, à l'assistance éducative.*

*Depuis ces dates historiques, la société française a connu de profondes mutations. La dégradation de la situation économique et l'aggravation de la fracture sociale dénoncée par le Président de la République ont entraîné le développement de situations d'exclusion graves, particulièrement sensibles dans nombre de quartiers des villes ou de leurs banlieues. Ces difficultés ont touché de plein fouet ceux qui sont au nombre des plus vulnérables au sein de la population : les jeunes, souvent confrontés à la désintégration de la cellule familiale, aux échecs scolaires, aux doutes sur leur avenir professionnel, quand ce n'est pas aux tentations de la délinquance. On constate, sur ce dernier plan, une radicalisation de la violence des actes de délinquance juvénile et une participation de mineurs de plus en plus jeunes à des actes délictueux.*

*Ces phénomènes constituent pour l'État, et tout particulièrement pour la Protection judiciaire de la jeunesse, un sujet de préoccupation d'une acuité sans précédent mais aussi un puissant facteur de mobilisation.*

*D'ores et déjà, il y a lieu d'observer que, sans remettre en cause la vocation éducative de cette administration, qui fonde sa légitimité sur la décision judiciaire, certaines interrogations ont vu le jour sur ses missions, définies par les ordonnances de 1945 et 1958, puis par diverses*

*circulaires, sur les objectifs et les publics à atteindre ainsi que sur les moyens nécessaires.*

*Il m'est donc apparu nécessaire, au regard des enjeux décisifs auxquels doit faire face la Protection judiciaire de la jeunesse, qu'il puisse être apportée une réponse précise, claire et dépourvue de tout dogmatisme aux interrogations soulevées.*

*Dans cet esprit, j'ai souhaité que, après un « état des lieux » de la situation, vous puissiez faire part à Monsieur le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, de vos analyses et réflexions sur les perspectives et les pistes d'optimisation de l'action de cette administration qui, grâce à l'implication de ses personnels, doit trouver, au sein de son ministère, les moyens de répondre au défi que représentent les difficultés croissantes rencontrées par une importante partie de la jeunesse, à un moment où celle-ci doit prioritairement être associée à la restauration du pacte républicain et non laissée en proie au désarroi et à la marginalisation.*

*Votre mission qui s'effectuera conformément aux dispositions de l'article L0 144 du Code électoral, débutera dès publication du décret vous désignant parlementaire en mission au Journal officiel. Vous pourrez, pour vous aider dans vos travaux, vous rapprocher des services centraux et déconcentrés du ministère de la Justice, qui se tiendront à votre disposition.*

*Je vous prie de croire, Monsieur le sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.*



Alain Juppé

---

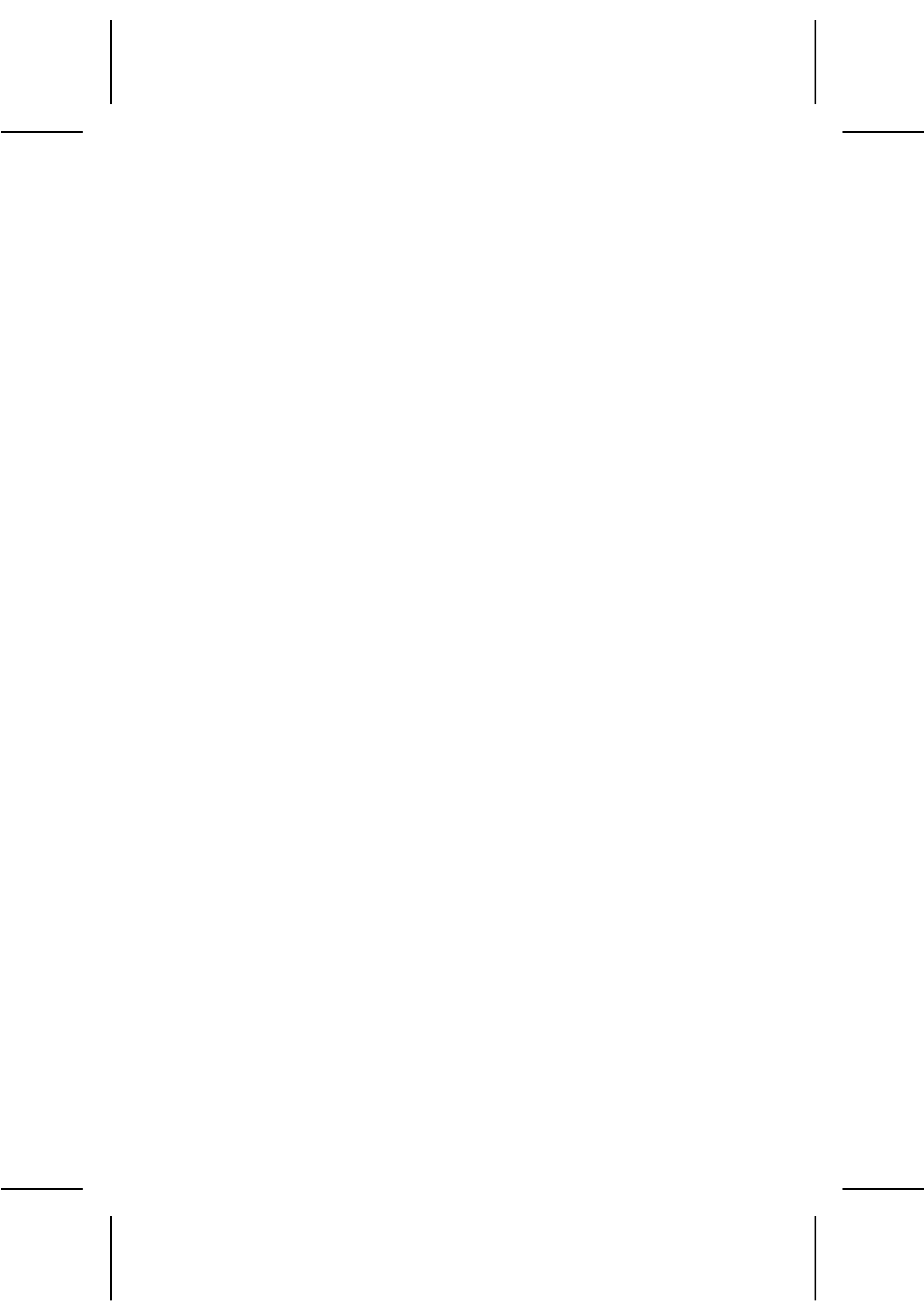
## Sommaire

<b>Avant-propos</b>	<b>9</b>
<b>Première partie</b>	
<b>Les textes</b>	<b>11</b>
Chapitre 1	
<b>L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante : un « quasi code » du droit pénal des mineurs</b>	<b>13</b>
Chapitre 2	
<b>La protection de l'enfance en danger</b>	<b>23</b>
<b>Deuxième partie</b>	
<b>État des lieux</b>	<b>31</b>
Chapitre 1	
<b>Aperçu en quelques chiffres de l'activité des services de la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse</b>	<b>33</b>
Chapitre 2	
<b>Analyse qualitative du dispositif de la Protection judiciaire de la jeunesse</b>	<b>37</b>
<b>Troisième partie</b>	
<b>Propositions</b>	<b>45</b>
<b>Conclusion</b>	<b>67</b>
Sommaire	5

<b>ANNEXES</b>	<b>73</b>
Annexe 1 <b>Quelques repères historiques sur le droit pénal des mineurs</b>	<b>75</b>
Annexe 2 <b>Éléments de droit comparé sur la justice pénale des mineurs</b>	<b>85</b>
Annexe 3 <b>Personnalités rencontrées et déplacements effectués pendant la mission</b>	<b>101</b>
<b>Table des matières</b>	<b>111</b>

---

**« Les enfants ont plus besoin  
de modèles que de critiques. »  
J. Joubert, *Pensées*.**



---

## Avant-propos

Ainsi que l'a souligné Monsieur le Premier ministre, dans sa lettre de mission, on constate actuellement « une radicalisation de la violence des actes de la délinquance juvénile et une participation des mineurs de plus en plus jeunes à des actes délictueux ».

« Ces phénomènes constituent pour l'État et tout particulièrement pour la Protection judiciaire de la jeunesse, un sujet de préoccupation d'une acuité sans précédent, mais aussi un puissant facteur de mobilisation ».

C'est en partant de ce constat que Monsieur le Premier ministre a bien voulu me confier cette mission, avec pour objectif :

« De dresser un état des lieux de la situation de la Protection judiciaire de la jeunesse et de réfléchir aux perspectives et aux pistes d'optimisation de l'action de cette administration qui, grâce à l'implication de ses personnels, doit trouver, au sein du ministère de la Justice, les moyens de répondre au défi que représentent les difficultés croissantes rencontrées par une importante partie de la jeunesse, à un moment où celle-ci doit prioritairement être associée à la restauration du pacte républicain et non laissée en proie au désarroi et à la marginalisation ».

Au cours des entretiens et des auditions auxquels j'ai procédé, il est apparu que deux thèmes devaient être privilégiés :

- l'un ayant trait aux missions et aux moyens de la Protection judiciaire de la jeunesse ;
- l'autre aux modes de prise en charge des mineurs actuellement mis en œuvre.

L'administration de la Protection judiciaire de la jeunesse assure, sur décision judiciaire, la prise en charge :

- des mineurs délinquants depuis 1945 ;
- des mineurs en danger depuis 1958 ;
- des jeunes majeurs depuis 1975.

On constate que la proportion des mesures concernant les mineurs en danger et les jeunes majeurs n'a cessé de croître, au détriment des mesures pénales jusqu'en 1990.

À cette date, s'est amorcée une remontée du pourcentage de celles-ci presque exclusivement exercées par le secteur public et qui représentent 45,4 % contre 26,7 % en 1990.

Au-delà du débat sur un éventuel rééquilibrage des prises en charge au bénéfice du contentieux pénal, il convenait notamment de s'interroger sur :

- les conséquences de la décentralisation et la tendance à la juridiciarisation croissante de la protection des jeunes ;
- l'équilibre souhaitable entre l'exécution des décisions des magistrats de la jeunesse et l'engagement en faveur de la politique de la ville ;
- les moyens à mettre en place : structuration de cette administration et déconcentration.

Nous avons essayé, à travers ce rapport, d'aborder les questions qui nous sont apparues importantes, et de dégager des propositions susceptibles d'améliorer le fonctionnement des dispositifs existants.



---

**Première partie**

---

# **Les textes**



---

## **L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante : un « quasi code » du droit pénal des mineurs**

En vertu de l'article 122-8 du nouveau Code pénal, « les mineurs reconnus coupables d'infractions pénales font l'objet de mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation dans les conditions fixées par une loi particulière ».

Le choix par la France d'un droit pénal propre au mineur est en réalité beaucoup plus ancien. L'idée de soumettre le mineur délinquant à des règles différentes de celles applicables aux majeurs, ignorée par l'ancien droit, est progressivement apparue au cours du XIX<sup>e</sup> siècle.

Cette évolution devait trouver sa consécration au début du XX<sup>e</sup> siècle : sur le fond, la loi du 12 avril 1906 a souligné le souci du législateur de recourir davantage aux mesures éducatives en lieu et place des mesures répressives ; dans le domaine de la procédure, la loi du 22 juillet 1912 a consacré le principe de la spécialisation des juridictions en créant le tribunal pour enfants et adolescents.

Aujourd'hui, la quasi-totalité des dispositions de fond et de procédure concernant la délinquance juvénile sont regroupées au sein de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Celle-ci se présente donc comme un « quasi-code » du droit pénal des mineurs, regroupant aussi bien des dispositions de fond que de procédure. C'est donc avec quarante ans d'avance – et même davantage si l'on tient compte des lois de 1906 et 1912 – que la France a consacré dans son droit interne le principe fondamental énoncé par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 29 novembre 1985 dans l'« Ensemble des règles minima des Nations-Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs » (règles de Beijing) : « on s'efforcera d'établir, dans chaque pays, une série de lois, règles et dispositions expressément applicables aux délinquants juvéniles et des institutions et organismes chargés de l'administration de la justice pour mineurs ».

Le droit pénal des mineurs peut cependant être régi par des principes différents selon les pays. Une distinction a notamment été faite entre le modèle de justice et le modèle de protection.

Dans le modèle de justice, dont l'archétype est représenté par certains États des États-Unis, l'accent est mis sur l'infraction, sur le trouble causé à la société, plutôt que sur la personnalité du délinquant.

Inversement, le modèle dit de protection s'intéresse plus au contrevenant qu'à l'acte délictueux. Le droit a alors pour priorité d'adapter la personnalité du mineur aux exigences de la vie sociale, de lui appliquer avant tout des mesures de protection, de surveillance et d'éducation.

Le dispositif de l'ordonnance du 2 février 1945 se range sans ambiguïté aucune parmi les modèles dits de protection, tant en ce qui concerne la procédure que le fond du droit.

---

## **Une procédure prenant en compte la spécificité du mineur**

Le traitement judiciaire du mineur délinquant, adulte en devenir, nécessite une approche particulière, permettant de prendre en considération la spécificité de sa personnalité. Aussi la connaissance des affaires impliquant un mineur relève-t-elle en priorité de magistrats spécialisés, et notamment du juge des enfants. La procédure fait également intervenir un service spécialisé, le service éducatif auprès du tribunal (SEAT), et garantit au mineur poursuivi des droits particuliers.

## **Une procédure confiée à des magistrats spécialisés**

Créé dès 1945, le juge des enfants est un magistrat spécialisé. Véritable pivot de l'ordonnance de 1945, il est, aux termes de l'article L. 532-1 du Code de l'organisation judiciaire, « choisi compte tenu de l'intérêt qu'il porte aux questions de l'enfance et de ses aptitudes ». Des sessions de formation sont organisées par le Centre de recherche interdisciplinaire de Vaucresson.

Clé de voûte de l'ordonnance de 1945, il peut juger une affaire qu'il a instruite, par dérogation au principe de la séparation des fonctions d'instruction et des fonctions de jugement. Il exerce également les fonctions du juge de l'application des peines pour les mineurs.

## La phase préparatoire au jugement

### **Le principe de la nécessité d'une information préalable**

L'article 5 de l'ordonnance pose le principe de la nécessité d'une information préalable en matière de procédure pénale applicable aux mineurs : « aucune poursuite ne pourra être exercée en matière de crime contre les mineurs sans information préalable.

En cas de délit, le procureur de la République en saisira, soit le juge d'instruction, soit par voie de requête le juge des enfants et, à Paris, le président du tribunal pour enfants. [...]

En aucun cas, il ne pourra être suivi contre le mineur par les procédures prévues aux articles 393 à 396 du Code de procédure pénale ou par voie de citation directe ».

Cet article 5 précise que l'instruction d'une affaire mettant en cause un mineur relève soit du juge des enfants, soit d'un juge d'instruction.

Il convient de souligner que, dans cette dernière hypothèse, c'est encore un magistrat spécialisé dans les problèmes des mineurs qui intervient. De même, le ministère public est représenté par un magistrat du parquet spécialisé. C'est ce qui résulte des termes de l'article L. 522-6 du Code de l'organisation judiciaire : « au sein de chaque tribunal de grande instance dans le ressort duquel le tribunal pour enfants a son siège, un ou plusieurs juges d'instruction désignés par le premier président sur la proposition du procureur général et un ou plusieurs magistrats du parquet désignés par le procureur général sont chargés spécialement des affaires concernant les mineurs ».

La répartition des compétences entre le juge des enfants et le juge d'instruction obéit aux règles suivantes :

- en cas de crime, le juge d'instruction dispose d'une compétence exclusive ;
- en cas de délit, le juge d'instruction a une compétence concurrente avec le juge des enfants. Le procureur de la République dispose d'un libre choix. En pratique, le juge des enfants est le plus souvent saisi afin de lui permettre de connaître le mineur – qu'il est appelé à juger – le plus tôt possible. Le juge d'instruction intervient plutôt dans les affaires complexes pour lesquelles la recherche de la vérité nécessite de nombreuses investigations.

Le contrôle de l'instruction relève de la chambre d'accusation au sein de laquelle doit siéger le conseiller délégué à la protection de l'enfance.

### **Les innovations de la loi n° 96-585 du 1<sup>er</sup> juillet 1996**

Un excessif décalage dans le temps entre la commission d'une infraction et la réponse judiciaire – lorsque celle-ci intervient – contribue indiscutablement à développer chez les mineurs délinquants un sentiment d'impunité lui-même de nature à encourager à la délinquance. Pour y obvier, la loi n° 96-585 du 1<sup>er</sup> juillet 1996 a modifié l'ordonnance de

1945 afin d'instituer deux nouvelles procédures susceptibles d'accélérer le cours de la justice des mineurs.

Tout en respectant l'esprit de l'ordonnance, ces procédures dérogent au principe selon lequel, en matière de délinquance juvénile, la juridiction de jugement ne peut se prononcer qu'après une information préalable.

***La convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement***

La loi du 8 février 1995 avait consacré le dispositif dit de « convocation par officier de police judiciaire » (terminologie d'ailleurs impropre car la convocation peut aussi être le fait d'un agent de police judiciaire) : décidée sur instruction du procureur de la République, elle permet un rendez-vous rapide devant le juge des enfants pour la mise en examen du mineur.

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1996 a généralisé le champ d'application de la convocation par officier de police judiciaire qui peut désormais également intervenir pour le jugement du mineur. L'objectif est d'obtenir une décision sur la culpabilité du contrevenant à une date proche de la commission de l'infraction.

Le mineur doit ainsi prendre plus aisément conscience de l'existence d'interdits qu'il convient de ne pas transgresser.

Le recours à la convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement conduit en effet à une décision sur la prévention dès la première comparution devant le juge des enfants – bien entendu les faits doivent être clairement établis ; si des investigations supplémentaires sont nécessaires, le juge doit recourir à la procédure traditionnelle –.

Si le mineur est coupable, le juge des enfants peut prononcer immédiatement un rappel à la loi (dispense de peine, admonestation, remise aux parents ou médiation-réparation) à condition toutefois qu'il dispose de renseignements suffisants sur la personnalité du mineur et sur les moyens appropriés à sa rééducation. Si le juge envisage de prononcer une autre mesure qu'un rappel à la loi ou s'il ne dispose pas d'informations suffisantes sur la personnalité du mineur ou sur les moyens appropriés à sa rééducation, il doit renvoyer l'affaire à une audience ultérieure.

Il y a alors « césure » du procès pénal à savoir un décalage dans le temps entre, d'une part, la déclaration de culpabilité et, d'autre part, le prononcé de la sanction, qui doit néanmoins intervenir dans les six mois. Durant cette période, le juge des enfants peut ordonner trois séries de mesures provisoires à l'égard du mineur : son placement dans un établissement, une mesure de liberté surveillée préjudicielle et une activité d'aide ou de réparation à l'égard de la victime, avec son accord, ou dans l'intérêt de la collectivité.

### ***La comparution à délai rapproché***

Également créée par la loi n° 96-585 du 1<sup>er</sup> juillet 1996, cette procédure a vocation à s'appliquer aux mineurs dont la personnalité est connue en raison de procédures antérieures et lorsque l'affaire, sans être complexe, peut aussi bien donner lieu à une mesure éducative qu'à une sanction pénale.

En effet, il ne peut tout d'abord y être recouru, sur requête du procureur de la République, que si trois conditions sont réunies :

- que l'affaire soit de nature délictuelle ;
- que des investigations sur les faits ne soient pas nécessaires ;
- que les diligences et investigations prévues par l'article 8 de l'ordonnance (à savoir celles permettant de connaître le mineur et son environnement ainsi que les moyens appropriés à sa rééducation) aient été effectuées, le cas échéant à l'occasion d'une procédure antérieure, et qu'elles soient suffisantes. La procédure antérieure peut aussi bien être de nature judiciaire qu'administrative.

Si ces conditions sont réunies, le procureur de la République peut requérir du juge des enfants la comparution à délai rapproché devant la juridiction de jugement (tribunal pour enfants ou chambre du conseil) dans un délai compris entre un et trois mois.

Le mineur est alors immédiatement présenté au juge des enfants qui décide s'il fait ou ne fait pas droit aux réquisitions :

- si le juge des enfants fait droit aux réquisitions du procureur de la République, il lui notifie le lieu, la date et l'heure de l'audience, en avise les représentants légaux du mineur et peut, jusqu'à cette date, ordonner des mesures telles que notamment la réalisation d'une enquête de personnalité ou d'une enquête sociale, le contrôle judiciaire, la détention provisoire ou la liberté surveillée ;
- si le juge des enfants ne fait pas droit aux réquisitions du procureur de la République, il rend une ordonnance motivée. Celle-ci peut être frappée d'appel, à la seule initiative du procureur de la République, au plus tard le jour suivant sa notification. L'appel est alors porté devant le président de la chambre spéciale des mineurs de la cour d'appel qui doit statuer dans les quinze jours. Ce magistrat peut alors soit confirmer l'ordonnance du juge des enfants, soit ordonner la comparution du mineur devant la juridiction de jugement dans un délai qu'il lui appartient de fixer.

Le recours à la comparution à délai rapproché est donc toujours soumis à l'accord d'un magistrat du siège spécialisé, qu'il s'agisse du juge des enfants ou du président de la chambre spéciale des mineurs.

Par ailleurs, la comparution à délai rapproché peut être demandée en cours de procédure par le procureur de la République. Dans ce cas, le juge des enfants doit statuer dans les cinq jours, son ordonnance étant susceptible d'appel dans les mêmes conditions que précédemment. À défaut de décision du juge des enfants dans le délai, le procureur de la République peut saisir directement le président de la chambre spéciale des mineurs.

## Le jugement

Comme la phase préparatoire, il relève d'une juridiction spécialisée :

### **En matière de crime**

En cas de crime commis par un mineur de seize ans au moins, l'affaire relève de la cour d'assises des mineurs (article 20 de l'ordonnance).

Comme pour les majeurs, cette juridiction comprend un jury de neuf jurés tirés au sort.

Des dispositions ont été prévues pour assurer une certaine spécialisation des magistrats :

- les fonctions du ministère public sont remplies par le procureur général ou un magistrat du parquet spécialement chargé des affaires de mineurs ;
- les assesseurs sont en principe des juges des enfants.

Pour ce qui est des crimes commis par les mineurs de seize ans, la juridiction compétente est le tribunal pour enfants.

### **En matière de délit**

En matière délictuelle, le jugement est prononcé soit par le juge des enfants soit par le tribunal pour enfants.

Cette dernière juridiction, présidée par le juge des enfants, comprend deux assesseurs choisis parmi les personnes qui se sont signalées par l'intérêt qu'elles portent aux questions de l'enfance et par leurs compétences » (article L. 522-3 du Code de l'organisation judiciaire).

Aux termes de l'article 8 de l'ordonnance, c'est au juge des enfants qu'il appartient de décider s'il juge le mineur en chambre du conseil ou s'il le renvoie devant le tribunal. Cette décision est prise en fonction de la mesure envisagée, seul le tribunal pour enfants pouvant prononcer les sanctions les plus graves, et notamment une condamnation pénale (article 2 de l'ordonnance).

Les décisions du juge des enfants et du tribunal sont susceptibles d'appel. Dans les cours d'appel où il existe plusieurs chambres, une chambre spéciale est formée, présidée par le conseiller délégué à la protection de l'enfance.

## **Les services éducatifs auprès des tribunaux**

En 1987, un service éducatif auprès du tribunal (SEAT) a été institué auprès de chaque tribunal de grande instance pourvu d'un tribunal pour enfants.

Ces structures, qui comprennent notamment des éducateurs, sont chargées d'une fonction consultative. En vertu de l'article 12 de l'ordonnance, le SEAT « établit, à la demande du procureur de la République, du juge des enfants ou de la juridiction d'instruction, un



rapport écrit contenant tous renseignements utiles sur la situation du mineur ainsi qu'une proposition éducative ». Au surplus, le SEAT « est obligatoirement consulté avant toute réquisition ou décision de placement en détention provisoire du mineur ou de prolongation de la détention provisoire ». Il l'est également préalablement à toute décision du juge des enfants au titre de la convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement et à toute réquisition du procureur de la République au titre de la comparution à délai rapproché.

## **Une protection renforcée des droits du mineur poursuivi**

La procédure applicable aux mineurs délinquants se caractérise notamment par un strict encadrement du recours à la garde à vue et à la détention provisoire et par certaines spécificités par rapport aux majeurs en ce qui concerne les droits de la défense.

### **La garde à vue**

Selon l'article 4 de l'ordonnance, le mineur de treize ans (c'est-à-dire âgé de moins de treize ans) ne peut être placé en garde à vue.

Ce principe est absolu pour les mineurs de dix ans. En revanche, entre dix et treize ans, le mineur peut être retenu à la disposition d'un officier de police judiciaire avec l'accord préalable et sous le contrôle d'un magistrat du parquet ou d'un juge d'instruction spécialisé dans la protection de l'enfance ou d'un juge des enfants. Encore convient-il de préciser qu'une telle décision ne peut être prise qu'à titre exceptionnel et s'il existe des indices graves et concordants laissant présumer que le mineur a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'au moins sept ans d'emprisonnement. Cette retenue, d'une durée maximale de dix heures, peut exceptionnellement être prolongée pour dix heures au maximum.

S'il a entre treize et seize ans, le mineur peut faire l'objet d'une garde à vue mais celle-ci ne peut être prolongée en cas de délit puni de moins de cinq ans d'emprisonnement.

Quel que soit son âge, le mineur placé en garde à vue (ou retenu) dispose de garanties particulières par rapport à un majeur et notamment de la faculté de s'entretenir avec un avocat dès le début de la mesure.

### **La détention provisoire**

La détention provisoire est interdite pour les mineurs de treize ans ainsi que, en matière correctionnelle, pour les mineurs de treize à seize ans.

Lorsque la détention provisoire est possible, elle est limitée dans le temps dans les conditions suivantes :

Matière	Age du mineur	Durée maximale de la détention provisoire
Délit	Moins de 16 ans	Détention provisoire impossible
	16 ans au moins	- un mois + une prolongation d'un mois si la peine encourue n'excède pas 7 ans d'emprisonnement - un an (prolongation comprise) dans les autres cas
Crime	13-16 ans	- 6 mois + 6 mois de prolongation
	16 ans au moins	- deux ans (prolongation comprise)

### La protection des droits de la défense du mineur poursuivi

Aux termes de l'article 4-1 de l'ordonnance, « le mineur poursuivi doit être assisté d'un avocat ». Par dérogation à l'article 114 du Code de procédure pénale, le mineur ne peut renoncer totalement au bénéfice d'un conseil : l'article 10, alinéa 1, précise qu'« à défaut de choix d'un défenseur par le mineur ou ses représentants légaux le juge d'instruction ou le juge des enfants fera désigner par le bâtonnier un avocat d'office ».

Par ailleurs, les parents du mineur, son tuteur, ou la personne ou le service auquel il est confié sont avisés des poursuites par le juge d'instruction ou le juge des enfants.

---

## **Les mesures susceptibles d'être prononcées à l'égard des mineurs délinquants**

### **Le caractère exceptionnel de la sanction pénale**

Selon l'article 2 de l'ordonnance de 1945, le recours aux sanctions pénales contre les mineurs doit revêtir un caractère exceptionnel.

Seul le tribunal pour enfants est habilité à les prononcer, à l'exclusion du juge des enfants.

Pour les mineurs de treize ans, le législateur (ordonnance de 1945 et article 122-8, alinéa 2, du Code pénal) interdit purement et simplement le prononcé de toute sanction pénale.

Les mineurs de plus de treize ans peuvent se voir infliger des sanctions pénales mais bénéficient en principe (et de manière absolue pour les treize-seize ans) de l'excuse de minorité en vertu de laquelle :

- le tribunal pour enfants et la cour d'assises des mineurs ne peuvent prononcer une peine privative de liberté supérieure à la moitié de la peine fixée ou à vingt ans de réclusion si la peine fixée est la réclusion à perpétuité (article 20-2 de l'ordonnance) ;
- les mêmes juridictions ne peuvent prononcer une peine d'amende d'un montant supérieur à la moitié de l'amende encourue ou excédant 50 000 F.

L'ordonnance écarte en outre, en cas de condamnation d'un mineur, les dispositions relatives à la période de sûreté et l'interdiction du territoire français. Elle précise qu'aucune interdiction, déchéance ou incapacité ne peut résulter de plein droit d'une condamnation pénale prononcée à l'encontre d'un mineur.

Les mineurs âgés d'au moins seize ans peuvent également être condamnés à exécuter un travail d'intérêt général dans les conditions et suivant les modalités prévues pour les adultes (durée comprise entre quarante et deux-cent quarante heures...).

## **Une large panoplie de mesures éducatives**

L'article 8 de l'ordonnance de 1945 envisage six séries de mesures susceptibles d'être prononcées par le juge des enfants :

- la dispense de peine (article 8-2) : elle intervient, après que le mineur ait été déclaré coupable, « s'il apparaît que son reclassement est acquis, que le dommage causé est réparé et que le trouble résultant de l'infraction a cessé » ;
- l'admonestation (article 8-3), qui peut également être prononcée en cas de contravention (article 21) ;
- la remise aux parents, au tuteur, à la personne qui avait la garde du mineur ou à une personne digne de confiance (article 8-4) ;
- La mise sous protection judiciaire (article 8-5), à condition que le mineur ait au moins seize ans ;
- le placement (article 8-6), qui peut intervenir soit dans un établissement public ou privé (d'éducation ou de formation professionnelle) habilité, soit dans un établissement médical ou médico-pédagogique habilité, soit dans un internat approprié aux mineurs délinquants d'âge scolaire, soit auprès du service de l'assistance à l'enfance ;
- la liberté surveillée (articles 8, dernier alinéa, et 19) qui présente la particularité de pouvoir accompagner n'importe quelle autre mesure.

## **La médiation-réparation**

Consacrée par la loi du 4 janvier 1993, la médiation-réparation, qui fait l'objet de l'article 12-1 de l'ordonnance de 1945, est une mesure particulière de responsabilisation du mineur par rapport à l'acte commis : elle débouche en effet sur une mesure d'aide ou de réparation à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité.

Cette mesure peut être proposée :

- par le procureur de la République ;
- par la juridiction d'instruction ;
- par la juridiction de jugement.

Dans les deux premiers cas, la mesure est subordonnée à l'accord du mineur et des titulaires de l'exercice de l'autorité parentale. Dans tous les cas, une mesure d'aide ou de réparation à l'égard de la victime ne peut être prononcée qu'avec l'accord de celle-ci.

Il convient de souligner la faculté de proposer cette mesure avant même l'engagement des poursuites – faculté qui se situe dans la droite ligne des règles de Beijing préconisant d'éviter, dans toute la mesure du possible, le recours à une procédure judiciaire pour les mineurs délinquants -. Certaines critiques ont pourtant été émises à l'encontre de ce procédé, considéré par certains comme une sorte de « délégation » de la justice des mineurs au parquet.

La médiation-réparation présente néanmoins des avantages essentiels : elle revêt un caractère pédagogique indéniable puisque, en participant activement à la réparation du dommage qu'il a causé, le délinquant prend conscience de l'existence d'interdits sociaux et du risque de sanction en cas de violation de la loi ; elle permet en outre aux victimes d'obtenir une réparation adaptée au préjudice subi dans un délai relativement rapide.

Telles sont les raisons qui ont conduit le législateur à mettre l'accent sur cette forme de réponse à la délinquance juvénile en fixant pour objectif, dans la loi de programme du 6 janvier 1995, un nombre annuel de médiations-réparations de 9 000.

# La protection de l'enfance en danger

La compétence générale pour la protection de l'enfant relève de ses parents dans le cadre de l'autorité parentale. Les parents peuvent néanmoins être aidés dans leur tâche éducative par les services en charge de la protection administrative de l'enfance. Ceux-ci peuvent leur proposer des prestations d'aide qui ne seront mises en place qu'avec l'accord des parents préalablement informés.

La protection de l'enfance s'organise en 1958-1959 autour de deux pôles :

### Le pôle administratif

Il exerce une compétence de droit commun sur **tous** les enfants en danger (décrets de janvier 1959) et les services rattachés à l'État (ministère de la Santé)

### Le pôle judiciaire

Il dispose d'une compétence résiduelle qui s'exerce, s'agissant d'enfants en danger (ordonnance du 23 décembre 1958, Loi du 4 juin 1970 – article 375 du Code civil) selon des modalités de procédure souples dérogeant au droit commun. Par exemple la saisine du juge est limitée aux personnes visées à l'article 375, mais ouverte au mineur lui-même, malgré son incapacité juridique. L'objectif est de déboucher sur les mesures destinées à apporter aide et conseil à la famille

Depuis les lois de décentralisation (1983-1989), l'essentiel de la protection administrative de l'enfance a été transféré aux **départements qui assurent la prise en charge financière des mesures de protection ordonnées tant au titre de la protection administrative que judiciaire.**

La loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance, qui parachève la décentralisation est venue préciser les dispositifs indispensables d'articulation entre les actions respectives des autorités administratives et judiciaires. Elle donne notamment mission aux présidents des conseils généraux de mettre en place un dispositif départemental de recueil des signalements et de réponses aux situations d'urgence, en relation avec les autorités judiciaires compétentes.

Cette loi fixe un cadre de protection judiciaire pour les mineurs tout en maintenant la primauté de l'autorité parentale. La famille restant le cadre naturel d'éducation et d'épanouissement des mineurs, **l'intervention étatique dans les familles doit donc rester limitée et être assortie de garanties.**

L'administration peut, néanmoins, aider les parents dans le cadre du droit commun. Cette **protection administrative** permet de proposer aux familles des prestations qui ne seront mises en place qu'avec l'accord des titulaires de l'autorité parentale.

La protection de l'enfance fait désormais l'objet d'un partage entre compétence locale (président du conseil général) et compétence étatique (ministère de la Justice).

La protection administrative de l'enfance repose, depuis les lois de décentralisation, sur le président du conseil général qui constitue l'autorité hiérarchique du service social de secteur, du service de protection maternelle et infantile et du service de l'aide sociale à l'enfance.

La **protection administrative** constitue le **droit commun** de la protection de l'enfance. Ce n'est que lorsque les parents refusent l'aide proposée par le département que **l'autorité judiciaire** est appelée à intervenir dans les cas caractérisés par l'existence d'une situation de danger pour l'enfant. Ainsi, lorsque la santé, la sécurité, la moralité de l'enfant sont en danger, le juge des enfants **peut** intervenir dans le cadre de l'assistance éducative, et prendre des mesures éducatives qui s'imposent à l'enfant et à sa famille.

Dans les cas les plus graves enfin, lorsque les atteintes à l'enfant sont constitutives d'infractions pénales, des poursuites peuvent être engagées contre les auteurs. On citera notamment l'article 227-17 du Code pénal qui sanctionne de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 F d'amende le fait, pour les parents d'un mineur, de se soustraire à leurs obligations légales au point de compromettre gravement, la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de celui-ci.

La justice pénale est alors indirectement, par la responsabilité des parents, un instrument de protection de l'enfant victime.

**L'intervention judiciaire** conserve un caractère exceptionnel et concerne les seuls cas les plus graves, caractérisés par une situation de **danger**. Le juge des enfants (306 juges des enfants répartis dans 136 tribunaux pour enfants) peut alors prononcer des mesures d'**assistance éducative à caractère obligatoire** pour le mineur et ses parents. Dans tous les cas il doit, par ailleurs, rechercher l'adhésion de la famille (article 375-1 du Code civil). L'intervention judiciaire est néanmoins de nature à **porter atteinte au libre exercice de l'autorité parentale** par ses titulaires naturels. Aussi les textes prévoient-ils à l'égard du mineur et de ses parents un certain nombre de garanties procédurales précises.

En outre, les faits de maltraitance grave, peuvent motiver l'engagement de **poursuites pénales** contre les auteurs, parallèlement à la procédure d'assistance éducative ouverte en faveur du mineur victime.

---

## **La protection administrative**

### **Le niveau départemental**

Depuis la décentralisation, c'est le niveau opérationnel par excellence (articles 68 et 69 du Code de la famille et de l'aide sociale).

Dans chaque département, la loi donne mission au président du conseil général de mettre en place, après concertation avec le représentant de l'État dans le département, un dispositif permettant de recueillir en permanence les informations relatives aux mineurs maltraités et de répondre aux situations d'urgence, selon des modalités définies en liaison avec l'autorité judiciaire et les services de l'État dans le département. Il appartient ensuite au président du conseil général d'aviser l'autorité judiciaire (ce qui ne dispense pas toutefois les services ou les personnes privées qui constateraient une situation de mauvais traitements appelant une réponse urgente d'en aviser directement le procureur de la République) ; l'article 434-3 du Code pénal prévoit, d'ailleurs, trois ans d'emprisonnement et 300 000 F d'amende à l'égard de toute personne, qui, ayant eu connaissance de mauvais traitements infligés à un mineur de quinze ans, n'en informe pas les autorités judiciaires ou administratives.

### **Le niveau national**

L'État reste garant d'une protection minimale des droits des enfants sur tout le territoire : d'où la nécessité d'un système régulateur minimum « assurance pour les départements de ne laisser passer aucune situation méritant intervention ». C'est cette nécessité qui a conduit à la création du service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (SNATEM).

Le service d'accueil téléphonique gratuit est doté d'une triple mission :

- d'information et de conseil à l'égard des appelants ;
- de transmission aux départements des situations de maltraitance qui lui sont signalées ;
- d'études épidémiologiques.

Ce service est constitué sous forme de groupement d'intérêt public regroupant les services de l'État, les départements qui le souhaitent et des personnes morales de droit public ou privé.

La loi a, par ailleurs, introduit un certain nombre d'améliorations ponctuelles dans le système de protection de l'enfance. Parmi

celles-ci, il faut mentionner la possibilité nouvelle, offerte par l'article 87-1 du Code de procédure pénale au juge d'instruction ou à la juridiction de jugement, saisi de faits commis volontairement à l'encontre d'un enfant mineur par les titulaires de l'autorité parentale, de désigner à l'enfant un tuteur ad hoc pour exercer en son nom les droits de la partie civile et lui faire désigner un avocat.

## **La saisine des autorités administratives**

Le dispositif départemental de recueil d'informations est, en fait, la reprise au plan législatif du système préconisé par les circulaires interministérielles de 1983.

Il appartient désormais au président du conseil général de mettre en place un dispositif permanent de recueil d'informations, compris dans les dépenses obligatoires du département (article 72 du Code de la famille et de l'aide sociale).

Selon l'article 68-2 du Code de la famille et de l'aide sociale, « l'ensemble des services, et établissements publics et privés susceptibles de connaître la situation des enfants maltraités participent à cette coordination. Le président du conseil général peut, dans les mêmes conditions, requérir la collaboration des professionnels et des associations concourant à la protection de l'enfance et de la famille ». Cette rédaction démontre l'importance et la nécessité d'une action concertée entre les services publics compétents. Les services de l'aide sociale à l'enfance, première responsable (article 40 du Code de la famille et de l'aide sociale), agissent en liaison avec le service départemental de protection maternelle et infantile et les autres services publics, sous la responsabilité de l'État (institutions scolaires, médico-scolaires, services de police et de gendarmerie).

---

## **La protection judiciaire**

Il appartient au président du conseil général, ou à son représentant, de saisir l'autorité judiciaire c'est-à-dire le parquet. En effet, le **juge des enfants** ne peut se saisir d'office qu'en **cas exceptionnel**. Il appartient donc au département de saisir le procureur de la République, qui, après avoir apprécié le danger, saisira le juge des enfants compétent.

Le président du conseil général **doit** aviser l'autorité judiciaire lorsqu'un mineur est victime de mauvais traitements ou lorsqu'il est **présumé l'être**. Le président du conseil général doit également aviser l'autorité judiciaire lorsque l'évaluation de la situation est impossible ou en cas de refus manifeste de la famille d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale. À cette occasion il a l'obligation de signaler toutes les actions déjà menées auprès du mineur ou de la famille.



De même, afin de faciliter et accélérer le traitement des dossiers, le président du conseil général, avisé d'une mesure d'assistance éducative prise par le juge des enfants (article 375 et suivants du Code civil), lui communique toutes les informations dont il dispose sur l'enfant et la famille.

Dès qu'il est saisi, le parquet doit rechercher toutes les procédures précédentes à sa disposition, et peut, s'il le juge opportun, recevoir, le cas échéant, la victime, la ou les personne (s) qui la soutiennent et l'accompagnent dans sa démarche et le ou les auteurs du signalement afin de se faire une idée plus précise de la situation et les éclairer sur le déroulement de la procédure judiciaire. Il peut arriver que le service éducatif auprès du tribunal soit appelé à intervenir immédiatement à la demande du substitut, afin de dresser un bilan de la situation familiale et de faciliter ainsi la décision du juge des enfants.

Partie intégrante du dispositif départemental de Protection judiciaire de la jeunesse, connaissant toutes les ressources éducatives locales, le SEAT constitue un observatoire privilégié des articulations entre le tribunal et l'ensemble des établissements et services en même temps qu'un lieu de coordination et d'ouverture en direction des partenaires de la protection administrative de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Le substitut peut, également, immédiatement déclencher l'enquête pénale et, concomitamment, saisir le juge des enfants ou prendre une ordonnance de placement provisoire préalable à la saisine du juge des enfants.

**Le but de la procédure d'assistance éducative est de protéger l'enfant en danger et de remédier aux difficultés qui compromettent son épanouissement normal.** Elle n'a pas pour objet d'organiser **définitivement** l'existence du mineur hors de sa famille. La souplesse de cette procédure permet de modifier à tout instant les mesures prises en fonction des éléments de la situation et de son évolution. Le juge doit néanmoins s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure qu'il envisage. Enfin, diverses garanties procédurales sont reconnues au mineur et à ses parents.

Le juge des enfants, **magistrat spécialisé choisi compte tenu de l'intérêt qu'il porte aux questions de l'enfance**, peut être saisi par les père et mère conjointement, ou par l'un d'eux, par la personne ou le service à qui l'enfant a été confié, le tuteur, le mineur lui-même ou le ministère public. Le juge des enfants peut se saisir d'office à titre exceptionnel.

Les mesures susceptibles d'être prises par le juge des enfants sont de deux ordres :

- 1) Les mesures d'investigation qui sont :
  - l'enquête sociale ;
  - l'examen médico-psychologique ;
  - la consultation ;
  - la mesure d'observation en milieu ouvert

- 2) Les mesures éducatives qui peuvent être exercées :
- en milieu ouvert : le mineur est maintenu dans son milieu actuel ;
  - en hébergement.

#### **Le mineur est maintenu dans son « milieu actuel »**

Par cette expression, le législateur a entendu viser le milieu familial du mineur dans lequel il doit être maintenu.

L'action éducative en milieu ouvert (AEMO) consiste à apporter aide et conseil à la famille afin de lui permettre de surmonter les difficultés matérielles et morales qu'elle rencontre. Elle peut revêtir un caractère plus impératif à l'égard du mineur puisque le juge des enfants a la faculté de subordonner le maintien du mineur dans son milieu naturel à des obligations particulières telles les obligations de fréquenter régulièrement l'école, de recevoir les soins nécessités par son état, de suivre un apprentissage, d'exercer une activité professionnelle.... Mais il n'est pas possible d'imposer aux parents le travail, la cure de désintoxication, etc.

Si la famille fait échec à cette mesure, il appartient au juge des enfants de tirer toutes conséquences utiles du refus et de modifier au besoin sa décision, en ordonnant une mesure de retrait.

#### **Le mineur est retiré de son milieu**

S'il s'avère nécessaire de retirer le mineur de son milieu actuel, le juge des enfants a la possibilité de le confier :

- à celui des père et mère qui n'en avait pas la garde ;
- à un autre membre de la famille ou à une personne digne de confiance ;
- à un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé ;
- à un service départemental de l'aide sociale à l'enfance.

La mesure de placement peut être assortie d'obligations particulières imposées au mineur (obligation de fréquenter un établissement scolaire, obligation de soins...).

Par ailleurs, le juge des enfants peut aussi charger, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, d'apporter aide et conseil au gardien ainsi qu'à la famille et au mineur et de suivre le développement de l'enfant.

La mesure d'aide éducative en milieu ouvert peut donc se cumuler avec un placement **sauf** s'il s'agit d'un placement à l'aide sociale à l'enfance. Lorsqu'elle est confiée à un établissement ou service, la mesure ne peut excéder deux ans.

La révision du dossier peut intervenir d'office par le juge ou à la demande du mineur ou des père et mère afin d'adapter la mesure à l'évolution personnelle de l'intéressé dans le cadre d'une instance modificative.

Dans le cadre de cette instance, le mineur et sa famille bénéficient des mêmes garanties procédurales que celles qui lui sont reconnues à

l'occasion de l'instance initiale : droit à avoir un avocat, possibilité d'interjeter appel, audition des parties, notification des décisions.

Lorsqu'un mineur fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative, les frais d'entretien et d'éducation continuent d'incomber à ses père et mère ainsi qu'aux ascendants auxquels des aliments peuvent être réclamés. Le juge des enfants peut toutefois les décharger de tout ou partie de leur obligation et peut ordonner que les prestations auxquelles le mineur ouvre droit continueront à être versées aux parents.

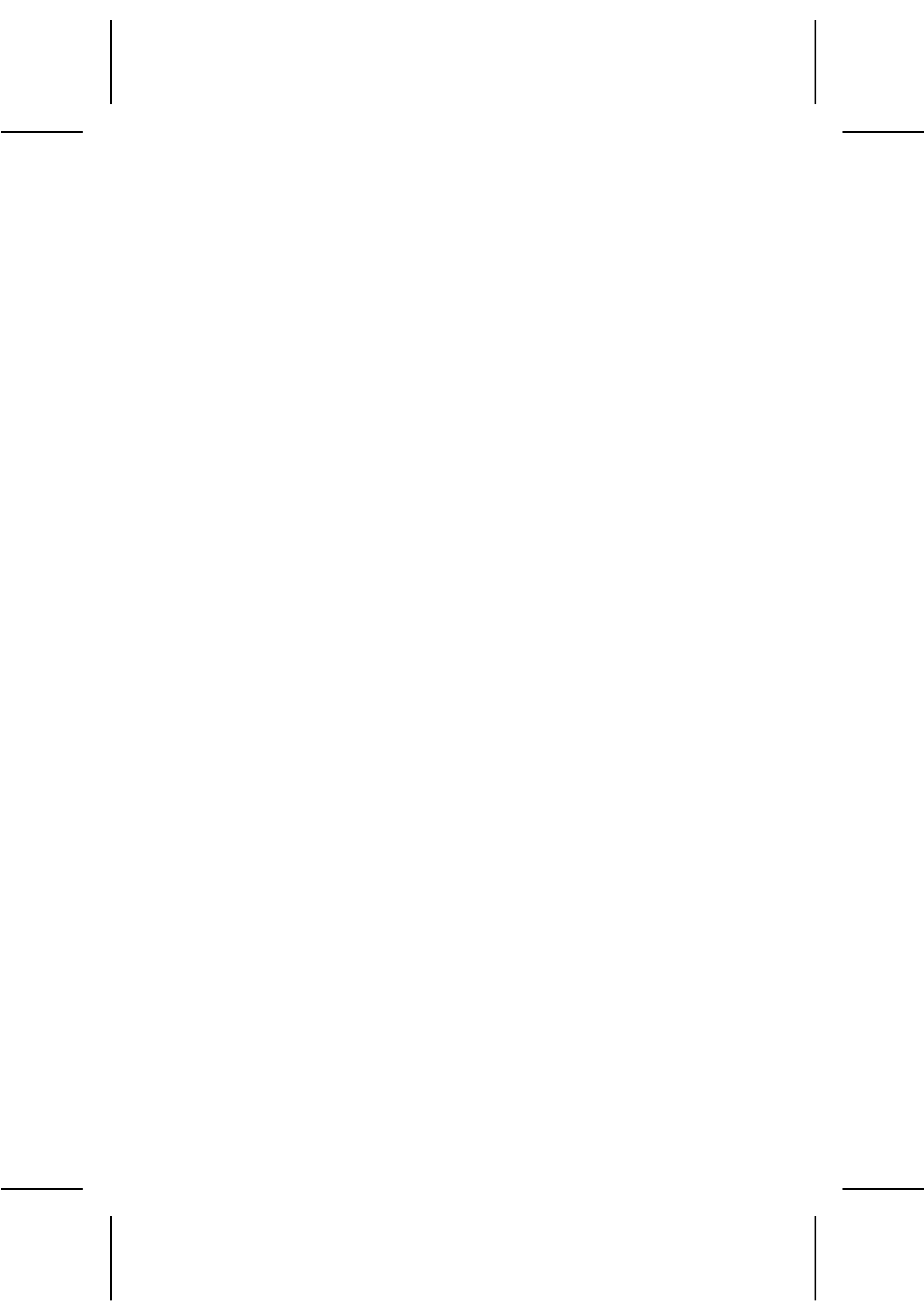


---

Deuxième partie

---

# État des lieux



## Aperçu en quelques chiffres de l'activité des services de la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse

L'activité de la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse a longtemps été difficile à appréhender du fait de la diversité des pratiques judiciaires ou éducatives. Cette hétérogénéité est renforcée par l'existence de deux catégories de services pour la mise en œuvre des mesures éducatives : d'une part ceux dépendant directement de la DPJJ (ensemble qualifié de secteur « public ») et d'autre part les réseaux d'établissements habilités Justice dépendant d'associations (secteur associatif). L'effort d'harmonisation entrepris depuis quelques années a permis d'atténuer, sans les faire disparaître toutefois, les différences entre ces deux secteurs.

### La nature et le fondement juridique des mesures mises en œuvre par les services éducatifs Les investigations

Enquêtes sociales terminées dans l'année (1994)					
Secteur public		Secteur habilité		Total	
3 660	21,8%	13 117	78,2%	16 777	100%

I.O.E. (investigations d'orientation éducatives) en 1994					
Secteur public		Secteur habilité		Total	
12 602	50,2%	12 481	49,8%	25 083	100%

Par ailleurs les services éducatifs auprès des tribunaux pour enfants (SEAT), qui relèvent du secteur public, ont effectué en 1994, à la demande des magistrats, 27 331 enquêtes rapides.

### Les prises en charge (en 1994)

	Secteur public				Secteur habilité				Ensemble PJJ			
	Délinquants	Mineurs en danger	Jeunes majeurs	Ensemble	Délinquants	Mineurs en danger	Jeunes majeurs	Ensemble	Délinquants	Mineurs en danger	Jeunes majeurs	Ensemble
Etablissement	224	930	315	1 469	370	16 019	2 525	18 914	594	16 949	2 840	20 383
Centre de jour	179	806	211	1 196					179	806	211	1 196
Placement familial					3	4 479	557	5 039	3	4 479	557	5 039
A.E.M.O.	13 400	13 748	617	27 765		75 926	777	76 703	13 400	89 674	1 394	104 468
<b>Toutes prises en charge</b>	<b>13 803</b>	<b>15 484</b>	<b>1 143</b>	<b>30 430</b>	<b>373</b>	<b>96 424</b>	<b>3 859</b>	<b>100 656</b>	<b>14 176</b>	<b>111 908</b>	<b>5 002</b>	<b>131 086</b>

Le tableau ci-dessus fait apparaître l'importance du milieu ouvert en termes d'effectifs (80 % des jeunes suivis le sont dans le cadre d'une mesure de milieu ouvert). On observe d'autre part que les mesures de placement sont très majoritairement réalisées dans le secteur associatif.

La plupart des mesures ont pour fondement juridique l'article 375 du Code civil (assistance éducative) tout particulièrement les mesures de placement. En milieu ouvert la proportion de mesures pénales est importante dans le secteur public (37,5 %) et augmente régulièrement depuis plusieurs années (cette tendance se confirme en 1995).

### Caractéristiques du public pris en charge

L'outil statistique permet de suivre et de distinguer les jeunes en fonction de trois caractéristiques élémentaires : l'âge, le sexe et le régime juridique.

#### Âge des jeunes suivis au 31 décembre 1994

	Secteur public	Secteur habilité	Ensemble	Secteur public	Secteur habilité	Ensemble
moins de 6 ans	1 238	20 321	21 559	4,1%		16,4%
de 6 à 10 ans	1 829	22 710	24 539	6,0%	61,3%	18,7%
de 10 à 13 ans	2 339	18 638	20 977	7,7%		16,0%
de 13 à 16 ans	8 030	21 056	29 086	26,4%		22,2%
de 16 à 18 ans	11 626	14 072	25 698	38,2%		19,6%
plus de 18 ans	5 368	3 859	9 227	17,6%		7,0%
<b>Ensemble</b>	<b>30 430</b>	<b>100 656</b>	<b>131 086</b>	<b>100,0%</b>		<b>100,0%</b>



Alors que le secteur associatif se voit confier des jeunes pour toutes les tranches d'âge, le secteur public a vocation à prendre en charge les grands adolescents : 61 % d'entre eux étant âgés de moins de 13 ans dans le secteur associatif, 82 % étant âgés de plus de 13 ans dans le secteur public. Toutefois ces différences sont moins marquées pour les mesures d'hébergement qui concernent davantage les jeunes adolescents. Cette différence s'explique en partie du fait de la forte proportion des mineurs délinquants dans le secteur public (45 %), les délinquants étant plus âgés que les mineurs en danger.

### Situation juridique des jeunes suivis au 31 décembre 1994

	Secteur public	Secteur habilité	Ensemble	Secteur public	Secteur habilité	Ensemble
Ordonnance de 1945	13 803	373	14 176	45,4%	0,4%	10,8%
Art. 375 du C.Civil	15 484	96 424	111 908	50,9%	95,8%	85,4%
P.J.M. (déc. de 1975)	1 143	3 859	5 002	3,8%	3,8%	3,8%
<b>Ensemble</b>	<b>30 430</b>	<b>100 656</b>	<b>131 086</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

La plupart des mesures pénales sont des mesures de milieu ouvert (il convient de préciser que des mineurs délinquants sont placés sur le fondement de mesures civiles mais on ignore l'ampleur de ce phénomène). 99 % des mineurs délinquants sont pris en charge dans le secteur public. Cette quasi-exclusivité est la conséquence des textes qui excluent les services du secteur habilité du suivi en milieu ouvert des mineurs délinquants (hormis le cas des mesures de réparation).

### Sexe des jeunes suivis au 31 décembre 1994

	Secteur public	Secteur habilité	Ensemble	Secteur public	Secteur habilité	Ensemble
Garçons	22 825	53 705	76 530	75,0%	50,4%	58,4%
Filles	7 605	46 951	54 556	25,0%	49,6%	41,6%
Ensemble	30 430	100 656	131 086	100,0%	100,0%	100,0%

De même que pour l'âge, il existe une corrélation entre le sexe (proportion de jeunes) et le régime juridique de la mesure qui explique les différences constatées entre secteur public et secteur habilité (plus forte proportion de garçons dans le secteur public) et les évolutions récentes (progression simultanée du nombre de garçons et du nombre de mesures pénales, pour un volume d'activité assez stable, dans le secteur public depuis 1991).

### Évolution des prises en charge

	Secteur public			Secteur habilite		
	milieu ouvert	hébergement	formation	milieu ouvert	hébergement	placement familial
1982	29 713	1 474		66 117	14 575	4 987
1992	32 268	855	795	74 043	13 945	4 632
1993	25 622	1 413	1 071	75 973	18 512	4 920
1994	27 765	1 469	1 196	76 703	19 914	5 039

Sous l'effet des restructurations intervenues au cours des années 80 (fermeture des grosses unités d'hébergement) et de divers autres facteurs, le volume des prises en charge en hébergement dans le secteur public a fortement décliné avant de se redresser à partir de 1992.

Entre 1992 et 1993 la définition du placement dans les services du secteur habilité a été élargie aux jeunes confiés par décision de justice et en vue d'un placement au service de l'aide sociale à l'enfance lorsque celui-ci s'adresse à des établissements habilités (placement indirect). Environ 5 000 jeunes se trouvaient dans ce cas de figure. La hausse intervenue entre 1992 et 1993 n'est donc pas le reflet d'une augmentation de l'activité.

### Une activité inégalement répartie sur le territoire

L'indicateur retenu en vue d'apprécier d'éventuelles inégalités est le ratio nombre de mesures en cours (au 31 décembre 1994) sur l'ensemble des jeunes âgés de 0 à 21 ans (population INSEE).

Les écarts peuvent résulter soit d'une insuffisance ou d'un excès de moyens (logique d'offre) soit du fonctionnement des juridictions (logique de la demande).

---

## **Analyse qualitative du dispositif de la Protection judiciaire de la jeunesse**

Au-delà des chiffres, et malgré leur caractère significatif, il importe d'affiner l'appréciation qualitative du fonctionnement de la PJJ.

Pour ce faire, le rapporteur a reçu l'ensemble des organisations syndicales de magistrats, d'avocats, des personnels de la PJJ, ainsi qu'un certain nombre de professionnels opérant dans des domaines limitrophes.

En outre, il s'est rendu dans plusieurs établissements ou services du secteur public ou habilité de la PJJ.

L'état des lieux peut être articulé autour de trois axes :

- un contexte complexe et difficile ;
- une administration originale, fragile et méconnue ;
- des modes de prise en charge extrêmement diversifiés.

---

### **Un contexte difficile et complexe**

L'ensemble du secteur social est confronté à des difficultés croissantes, tenant pour l'essentiel à différents facteurs : la décentralisation, la fracture sociale, la crise de la famille et de l'école et enfin, la délinquance juvénile.

#### **La décentralisation**

Depuis 1983, la protection administrative de la jeunesse (aide sociale à l'enfance) est confiée aux départements. Globalement, les relations paraissent bonnes entre les conseils généraux et la PJJ. Bien évidemment, cette réforme a entraîné une évolution des mentalités et des pratiques. L'obligation faite aux conseils généraux de financer des dépenses décidées par d'autres a pu, dans le passé, soulever de réelles difficultés. Cependant, il apparaît que le système actuel n'est pas

fondamentalement remis en cause, malgré la persistance ou l'apparition de problèmes qui appellent des solutions basées sur le dialogue.

Au niveau des moyens, on peut regretter que les tâches de prévention (équipes de prévention et assistantes sociales de quartiers) soient parfois limitées par un nombre insuffisant de travailleurs sociaux.

### **La fracture sociale**

Les professionnels constatent quotidiennement un phénomène de paupérisation d'une certaine tranche de la population, se manifestant notamment par une dégradation physique et des maladies qui avaient presque disparu.

Bien évidemment, la préoccupation essentielle demeure l'emploi, « ce grand intégrateur social », et l'on observe que pour certains jeunes la notion d'argent n'est plus associée à celle de travail mais d'allocations diverses. De même, certains mineurs sont, dans leur famille, les seuls à lever le matin pour se rendre à un stage ou à une formation, les parents étant chômeurs depuis de longues années. Par ailleurs, la toxicomanie constitue une manifestation notable du mal être de notre société.

### **La crise de la famille et de l'école**

La famille a été le creuset de l'éducation et de la transmission des valeurs, à travers l'image complémentaire de deux adultes : le père et la mère. Cette vision idyllique correspond de moins en moins à la réalité. Les difficultés des couples, l'augmentation des familles monoparentales ont largement affaibli ce mécanisme d'identité. Il en est de même pour l'école. L'instituteur, longtemps détenteur du monopole du savoir, ne bénéficie plus de la même considération. En outre, les mentalités ont évolué et mettent d'avantage l'accent sur les droits de l'enfant que sur ses obligations.

Enfin, la mutation des méthodes pédagogiques, globalement intéressante, a parfois débouché sur des dérives conduisant à un affaiblissement, voire à la disparition de l'autorité des enseignants. Les phénomènes récents de violences scolaires ou, plus exactement, la prise de conscience de leur ampleur, permet d'espérer un rééquilibrage des méthodes éducatives favorisant un fonctionnement plus harmonieux d'une institution dont le rôle demeure fondamental.

### **La délinquance juvénile**

Dès l'abord, on peut constater une disparité entre les chiffres du ministère de l'Intérieur selon lesquels la délinquance juvénile aurait augmenté de 17,68 % en 1994 et 20 % en 1995 (pour la seule police nationale) et ceux du ministère de la Justice qui concluent à une relative stabilité.

Les pratiques policières récentes tendant à établir, dans un souci de prévention, des procédures de manière plus systématique en cas d'infraction commise par un mineur, permettent d'apporter un début d'explication. Au-delà de cette querelle de chiffres apparaît un consensus pour estimer que la délinquance juvénile est plus précoce et plus violente qu'auparavant.

Tout ceci concourt à la création, dans l'opinion publique, d'un sentiment d'insécurité et chez les mineurs, d'une impression d'impunité. En outre, l'absence, dans les services de police, de brigade des mineurs comportant des professionnels spécialisés dans les infractions commises par les mineurs, suscite à l'évidence des difficultés.

Bien évidemment, ce contexte chargé rend difficile l'action de la PJJ.

---

## **Une administration originale, fragile et méconnue**

Il convient de regretter la méconnaissance, par le public, de la PJJ.

Un effort de communication s'impose afin de mettre en valeur les réalisations de l'ensemble de ce dispositif. Il y a lieu d'observer que cette administration est caractérisée par :

- des mutations nombreuses ;
- des personnels motivés mais anxieux ;
- des moyens parfois insuffisants.

## **Des mutations nombreuses**

La PJJ a connu, depuis 1945, d'importants changements : en 1958 elle est devenue compétente en matière d'enfance en danger. À partir de 1983, elle a dû s'adapter à la décentralisation en dégageant le concept de politique départementale, et en s'efforçant de doter chaque département des moyens nécessaires aux prises en charge. Parallèlement, l'hébergement qui était en 1945, en matière pénale, la mesure la plus fréquente, a vu son importance décroître au profit des mesures de milieu ouvert. De plus, les établissements à grande capacité situés le plus souvent en zones rurales, ont été fermés alors qu'étaient créés des petits foyers urbains. Par ailleurs, la PJJ a amorcé une structuration administrative dont il a fallu attendre le décret du 14 janvier 1988 pour qu'elle soit clairement définie.

La PJJ travaille quotidiennement en partenariat avec d'autres institutions. Elle constitue l'un des éléments moteurs de la politique de la ville et a su mettre en place des projets faisant preuve d'une grande innovation. Ceci a été rendu possible par la motivation des personnels.

## **Des personnels motivés mais anxieux**

Les personnels de la PJJ apparaissent globalement motivés, voire militants. Dans les établissements d'hébergement ou les centres de jour, ils sont confrontés à une violence qui suscite une angoisse certaine.

Il convient d'observer une féminisation croissante et désormais excessive (75 % dans la dernière promotion d'éducateurs) qui amène à envisager l'instauration d'une limitation du recrutement féminin à 50 %. En outre, beaucoup sont surdiplômés par rapport au niveau demandé : bac +2. Dès lors, il convient de réfléchir à une modification du mode de recrutement, et de la formation initiale qui devra faire une part plus grande à la confrontation avec les phénomènes de violence.

De plus, le départ massif des personnels éducatifs d'hébergement vers le milieu ouvert ne pourra être freiné que par une gestion de carrière favorisant largement ceux qui travaillent dans les foyers (bonification d'ancienneté).

Il y a lieu également de doter les directeurs d'un statut correspondant à leurs responsabilités.

Par ailleurs, les foyers et d'autres services, connaissent souvent des difficultés pour des questions de moyens.

## **Des moyens en personnels insuffisants**

L'insuffisance des moyens apparaît à plusieurs niveaux : dans les juridictions la faiblesse du nombre de juges des enfants est évidente. Il en est de même pour les personnels des greffes. En outre, un changement des mentalités s'impose et il convient de ne plus considérer la justice des mineurs comme le parent pauvre de l'institution.

Ainsi, il convient de souligner les efforts consentis par les barreaux des grands tribunaux pour assurer une défense de qualité pour les mineurs.

En revanche, on observe une situation différente dans les « petits barreaux », où la recherche d'un avocat, notamment le week-end, s'avère parfois difficile.

En ce qui concerne la PJJ, on observe en hébergement des difficultés dues au manque d'éducateurs et en milieu ouvert, des délais souvent considérables entre les décisions judiciaires et la prise en charge effective. Enfin, la récente régulation budgétaire (15 % pour les crédits de fonctionnement et 25 % pour les crédits d'équipement) est douloureusement ressentie par cette administration de taille modeste où les économies d'échelle demeurent difficiles.

Cependant, la PJJ présente une palette très étendue de prises en charge.

---

## **Des modes de prise en charge extrêmement diversifiés**

Les modes de prise en charge sont caractérisés par :

- des concepts éducatifs tranchés ;
- un partenariat permanent ;
- une fragilité structurelle en matière d'hébergement et de formation professionnelle

### **Des concepts éducatifs tranchés**

Un certain nombre d'éducateurs vivent sous le règne de postulats : d'une part, l'opposition entre sanction et mesure éducative, d'autre part l'incompatibilité entre contrainte et travail éducatif : l'emprisonnement, quelle que soit la durée du séjour, est perçu soit, comme un désaveu de leur action soit, relevant de la seule responsabilité des magistrats, sans lien avec les résultats de l'action éducative.

Cette vision, tout-à-fait respectable au demeurant, surtout dans le cadre de l'enfance en danger, ne manque pas de soulever des interrogations en ce qui concerne la prise en charge des délinquants. Ainsi, il apparaît qu'une grande partie de l'opinion publique attend, dans le suivi des délinquants, une contrainte accrue, même s'il ne s'agit pas d'enfermement.

De plus, dans son ensemble, le corps éducatif exprime un grand attachement à la politique de la ville qui a permis une réelle ouverture de cette administration.

### **Un partenariat permanent**

Les personnels de la PJJ qui évoluent depuis longtemps dans le cadre collectif de l'équipe éducative bénéficient d'une expérience certaine en matière de travail en commun. D'une manière générale et sauf exception, les relations sont bonnes avec les conseils généraux et, globalement, l'ensemble des collectivités locales, notamment les mairies.

Il convient de signaler les difficultés rencontrées en matière de psychiatrie. Ainsi, il semble qu'un nombre croissant de jeunes souffre de troubles ne permettant pas d'envisager un séjour permanent dans des foyers d'hébergement. En revanche, l'intersecteur psychiatrique considère bien souvent que les jeunes en question ne peuvent faire l'objet d'un diagnostic de maladie mentale, compte tenu de leur jeune âge, leur personnalité n'étant pas parvenue à maturité. On mesure immédiatement les conséquences de cette position, qui peut amener à l'absence de prise en charge.

La PJJ doit réfléchir à l'opportunité de conventions avec le ministère de la Santé. Par ailleurs, il apparaît important d'éviter l'étalement des dispositifs entre protection administrative et Protection judiciaire de la jeunesse, notamment qu'un jeune ayant commis une infraction

pénale se voit exclure systématiquement d'une prise en charge de l'aide sociale à l'enfance. De même, l'importance d'un diagnostic précoce et d'un signalement à l'autorité judiciaire a été maintes fois soulignée.

Le partenariat constitue une évolution favorable qui doit cependant s'appuyer sur un fonctionnement harmonieux des services de la PJJ.

### **Une fragilité structurelle en matière d'hébergement et de formation professionnelle**

En matière d'hébergement, la PJJ, après avoir privilégié des établissements à grande capacité souvent installés en zones rurales, a mis en place des structures urbaines, correspondant aux critères suivants : douze personnes, dont sept éducateurs accueillant douze jeunes en hébergement collectif plus six en hébergement individualisé, pour un coût annuel de fonctionnement variant de 600 000 à 700 000 francs.

Il apparaît que les fonctions d'hébergement entraînent une « usure » parfois rapide chez les professionnels dont beaucoup fuient ce secteur dès qu'ils en ont la possibilité. Par ailleurs, on assiste au développement des services d'hébergement individualisé, soit dans des familles d'accueil, soit dans des appartements, studios, chambres pour les jeunes en phase d'autonomisation.

L'identité de la PJJ s'est opérée sur l'hébergement et notamment sur la notion de « vivre avec » les mineurs. La tendance naturelle à l'augmentation des prises en charge en milieu ouvert ne doit pas entraîner la diminution des capacités d'hébergement. En effet, la prise en charge au quotidien et en permanence des mineurs les plus difficiles fonde une bonne partie de la légitimité des éducateurs de la PJJ. L'abandon de cette spécificité conduirait à la mise en œuvre de mesures qui sont déjà exercées par d'autres travailleurs sociaux et risquerait de susciter des interrogations sur la place de cette administration au sein du ministère de la Justice.

Sur le plan de la formation professionnelle, la politique de la PJJ, depuis le début des années 80, a été de rechercher la prise en charge de ses jeunes par le dispositif dit « de droit commun », afin d'éviter leur marginalisation.

Or, 95 % d'entre eux disposent de connaissances faibles (niveau VI, correspondant au CM2) pour une moyenne d'âge de 17 ans et demi.

Force est de constater que l'accès au dispositif de droit commun est pratiquement réservé à des niveaux de connaissance plus élevés, ce qui exclut de facto les publics de la PJJ.

Cette tendance ne semble pas s'être inversée depuis la loi du 20 décembre 1993 confiant l'essentiel de la formation professionnelle aux conseils régionaux.



Dans ces conditions, se pose la question du développement de l'outil, propre à la PJJ, de formation professionnelle.

Les professeurs techniques d'enseignement professionnel, professeurs techniques chef et directeurs techniques dont le statut doit prochainement changer, ont un effectif budgétaire de 308 et un effectif réel de 250.

Il convient de souligner l'importance et l'intérêt des actions d'insertion de la PJJ, menées notamment grâce aux crédits du fonds social européen, qui atteignent 50 MF par an.

Chaque année, 4 000 jeunes sont pris en charge, dans les centres de jour du secteur public de la PJJ, qui devraient également être renforcés.



Troisième partie

---

---

# Propositions



Après l'état des lieux, il convient d'élaborer des propositions. L'examen approfondi des problèmes complexes posés par la justice des mineurs, leur protection et leur délinquance, incite à l'humilité.

À l'évidence, il n'existe pas de solution miracle permettant de résoudre immédiatement l'ensemble de ces difficultés. Cependant, il est parfaitement possible d'améliorer sensiblement les dispositifs actuels. D'ores et déjà, trois réflexions peuvent être dégagées :

1°) – Aucune institution ne dispose des moyens pour répondre, seule, aux difficultés rencontrées par les jeunes.

2°) – Il est impératif d'améliorer l'existant en matière :

- de **communication** : la PJJ étant très peu connue du public, et demeurant orientée sur elle-même, avec une forte culture propre ;
- de **recherche** : celle-ci permettant d'établir des bilans et des analyses prospectives ;
- et enfin, de **statistiques** : les outils propres à la PJJ apparaissant de bonne qualité mais ceux concernant aujourd'hui l'activité des tribunaux pour enfants s'avérant largement insuffisants. À cet égard, les travaux du groupe de travail piloté par la sous-direction de la Statistique, des Études et de la Documentation (DAGE) sur ce thème, prévoyant à la fois un tableau de bord des juridictions et un panel de mineurs, autorisent de grands espoirs.

3°) – Les coûts des politiques de protection de la jeunesse sont élevés : 23 milliards de francs par an pour les conseils généraux ; 2,3 milliards de francs pour le ministère de la Justice.

En effet, le prix de journée concernant un mineur s'établit à :

- 700 F pour un hébergement ;
- 42,50 F pour une mesure d'action éducative en milieu ouvert ;
- 84 F pour une mesure d'investigation et orientation éducative.

On paie aujourd'hui au prix fort des erreurs passées en matière d'urbanisme, de logement et de concentration de population en difficulté dans certaines cités. Il est toutefois possible d'améliorer un grand nombre de situations et de réaliser à terme des économies en intervenant de manière judicieuse et précoce. Ainsi, il apparaît à l'évidence, s'agissant de jeunes qui sont l'avenir de notre pays, que le social et l'éducation coûtent cher mais moins que l'inaction.

- Les propositions seront donc articulées autour de trois axes :
- rôle de l'État et missions de la PJJ ;
  - les modes d'intervention judiciaire et de prise en charge des mineurs ;
  - les réformes administratives, la formation des personnels et l'amélioration des moyens.

---

## **Rôle de l'État et missions de la PJJ**

Depuis les lois de décentralisation, le rôle de l'État a diminué en matière de protection de la jeunesse, l'aide sociale à l'enfance étant confiée aux conseils généraux. Cependant, l'État est toujours présent dans le cadre de la protection judiciaire des mineurs et jeunes majeurs, ainsi que du jugement et de la prise en charge des mineurs ayant commis une infraction pénale. En outre, il est le moteur de la politique de la ville, ce qui ne manque pas de soulever des interrogations quant aux modes d'intervention de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Il convient d'aborder successivement trois points :

- La décentralisation ;
- la politique de la ville ;
- les jeunes majeurs.

### **La décentralisation**

Après une période de tâtonnement, les relations entre État et conseils généraux ont trouvé un rythme de croisière. Si quelques voix, minoritaires, prônent parfois soit le rattachement de la Protection judiciaire de la jeunesse aux départements, soit la prise en charge financière, par l'État, du coût des mesures ordonnées par les juridictions, il apparaît que l'équilibre actuel des pouvoirs ne suscite pas de contestation radicale.

Le système actuel a le mérite de fonctionner et il n'apparaît pas opportun d'en modifier le fondement. Cependant, des difficultés existent et elles ne pourront se résoudre que dans le cadre d'une concertation régulière.

Dans cet esprit, les suggestions suivantes peuvent être émises :

#### **Renforcer la péréquation financière entre les départements**

Cette proposition, qui est issue du rapport de la Cour des comptes en 1995 vise à limiter les risques d'inégalité de traitement des citoyens en fonction de leur localisation dans des départements riches ou pauvres.

**Développer la protection administrative de l'enfance, notamment la prévention spécialisée**

Cette proposition tend à limiter les tendances à judiciariser trop rapidement les situations à risques pour les familles les plus en difficultés. Il faut faire en sorte que la protection administrative retrouve une place symbolique dans l'esprit des familles.

**« Instaurer le principe de négociation »  
entre les collectivités territoriales, tel que proposé déjà  
par l'instance d'évaluation des politiques publiques**

• **Ouvrir la négociation entre les collectivités responsables des blocs de compétences** concernés directement ou indirectement par la protection de la jeunesse, particulièrement l'État (Éducation nationale, Affaires sociales et PJJ), le conseil régional (formation professionnelle) et les conseils généraux (aide sociale à l'enfance). Ce travail devrait être réalisé sur l'initiative des préfets de région.

• **Mettre en place une instance départementale de liaison permanente** entre le conseil général, les juridictions et la Protection judiciaire de la jeunesse.

Lieu de concertation, d'information et non de décision, cette instance serait saisie des principaux projets élaborés par ses différents membres. Elle pourrait être présidée conjointement par le préfet et le président du conseil général et, pour garder une certaine efficacité, devrait voir son nombre limité.

• **Développer les relations contractuelles entre l'État et les conseils généraux** tel que préconisé par le texte commun (assemblée des présidents de conseils généraux, ministère des affaires sociales et de la justice) et la note adressée récemment par le Garde des Sceaux aux chefs de Cour, aux préfets et aux directeurs régionaux de la PJJ.

• **Rendre obligatoires les schémas départementaux** en fixant une date limite, en rendant nécessaire l'avis des magistrats et, peut-être en les rendant opposables.

• **Développer l'harmonisation des systèmes de recueils de données** entre les conseils généraux, les affaires sociales, la Protection judiciaire de la jeunesse et, tout particulièrement, les tribunaux, dans le sens du travail entamé.

• **Modifier la réglementation concernant certaines procédures**, notamment dans le domaine budgétaire (décret de 1961), en menant rapidement à leur terme les travaux ouverts entre les représentants des différents ministères concernés et l'assemblée des présidents des conseils généraux.

**Intensifier la déconcentration et le rôle  
des services locaux de l'État**

Il s'agit principalement de valoriser le rôle des préfets :

– leur fournir les outils juridiques du contrôle de légalité et leur donner la possibilité, en l'absence de schémas, de règlement départemental d'aide

sociale ou de structures de concertation, d'appeler l'attention du président du conseil général sur ce dysfonctionnement ;  
– leur demander de développer les modes de liaison entre les services de l'État (Éducation nationale et Justice dans le collège des chefs de services relevant du préfet – pôles de compétences et chefs de projet...).

### **Définir une véritable politique judiciaire**

Cela peut notamment passer par la valorisation du rôle du conseiller délégué à la protection de l'enfance. De même, il faut favoriser une réflexion commune des juges des enfants par l'élaboration du rapport annuel de chaque tribunal pour enfants.

### **Renforcer les échelons déconcentrés de la PJJ**

Assurer une présence plus forte et poursuivre la déconcentration notamment en matière de gestion du personnel pour permettre une marge de manœuvre dans les négociations locales et conforter la crédibilité des engagements.

Intensifier la formation des cadres et, tout particulièrement, celle des directeurs départementaux

- **Développer les dispositifs de formation communs** aux agents des conseils généraux et à ceux de l'État, notamment aux cadres (renforcement des actions communes ENM, CNFPT, ENSP,...). Cette proposition a pour objectif de créer les conditions de connaissance réciproque indispensable aux collaborations institutionnelles et à la constitution d'éléments d'une culture professionnelle commune.

- **Mettre en place des dispositifs d'évaluation** qui permettent de suivre à la fois l'évolution des besoins et l'organisation des modes de réponses. Cela est à organiser **en relation avec un effort de développement de la recherche** sur les questions concernant l'autorité parentale et l'éducation en sollicitant au maximum l'implication des acteurs locaux.

## **La politique de la ville**

La Protection judiciaire de la jeunesse s'est fortement impliquée dans la politique de la Ville, ce qui a pu susciter des inquiétudes quant à ses capacités d'exercice des mesures confiées par les magistrats.

Il apparaît que la question ne peut se résumer à une alternative entre participation à la politique de la ville et exécution des décisions de justice. En effet, il n'est plus possible de distinguer entre une intervention collective au niveau des quartiers et une prise en charge individualisée. Ces deux modalités sont aujourd'hui complémentaires, le véritable problème étant celui des moyens.

Il appartient à l'administration centrale, et aux responsables locaux, d'effectuer des choix en privilégiant certaines actions de la politique de la ville, tout en gardant à l'esprit que la Protection judiciaire de la jeunesse tire sa légitimité des décisions judiciaires.

À cet égard, une autre mission provoque des débats.



## **Les jeunes majeurs**

Le décret du 18 février 1975 permet aux jeunes majeurs de solliciter du juge des enfants une décision de protection judiciaire. Celle-ci est exclusivement financée par le ministère de la Justice.

En 1994, 11 180 jeunes majeurs ont bénéficié d'une prise en charge, 3 373 par le secteur public et 7 807 par le secteur habilité. Pour ce seul secteur habilité, la dépense a représenté 600 MF, soit 26 % du budget total de la Protection judiciaire de la jeunesse.

L'éloquence des chiffres ne peut manquer de faire naître des interrogations.

Ainsi, certains soulignent que les jeunes concernés relèvent au moins autant d'une action sociale que d'un suivi éducatif, et en arrivent à préconiser un transfert de cette mission aux conseils généraux.

Or, il n'apparaît pas opportun, alors que se développe une concertation entre les conseils généraux et l'État, que celui-ci se désengage unilatéralement d'un domaine certes coûteux, mais qui correspond à un réel besoin compte tenu des difficultés de la jeunesse.

Dans ces conditions, une éventuelle modification du décret du 15 février 1975 ne peut qu'être considérée comme prématurée.

---

## **Les modes d'intervention judiciaire et de prise en charge des mineurs**

Les actuelles pratiques judiciaires et éducatives permettent de résoudre une part importante des difficultés rencontrées par les jeunes. Cependant, il convient de regretter que l'autorité judiciaire n'intervienne pas plus tôt, afin d'éviter un processus de dégradation de la situation. En outre, en ce qui concerne les modes de prise en charge, des améliorations peuvent être apportées, à la fois en ce qui concerne les moyens propres à la PJJ et ceux qui relèvent du partenariat. Enfin, il y a lieu d'améliorer sensiblement la situation des mineurs détenus.

### **Une intervention judiciaire plus orientée sur l'amont**

Il apparaît que l'une des difficultés de l'intervention judiciaire et éducative résulte de la notion de temps, fort différente pour un adulte et pour un mineur ; un délai de quelques semaines pouvant être perçu comme très long par ce dernier.

Dans cet esprit, le gouvernement a souhaité, dans le cadre du pacte de relance pour la ville, une réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 permettant d'accélérer le jugement des procédures pénales.

Un grand nombre de professionnels regrettent que, tant en matière d'assistance éducative que de délinquance, la saisine de l'autorité judiciaire soit souvent trop tardive. Par ailleurs, la charge des cabinets des juges des enfants ne permet pas de faire intervenir ces magistrats dans tous les cas notamment pour un certain nombre de situations encore peu graves mais portant en germe des risques de dégradation.

En matière pénale, la réussite de la lutte contre la délinquance juvénile dans les dix prochaines années reposera sur un traitement systématique de la primo délinquance par le parquet. En outre, les juges des enfants doivent pouvoir être saisis d'une manière plus précoce, mais il convient de ne pas banaliser leur intervention et de ne pas surcharger les cabinets connaissant déjà une forte activité. D'autre part, des actions ponctuelles partenariales peuvent être menées sur un lieu en crise, par exemple un établissement scolaire dans certaines cités.

### Un traitement systématique et rapide de la primo délinquance par le parquet

Tout acte de délinquance juvénile doit entraîner une réaction systématique de l'autorité judiciaire. Bien souvent, la faible gravité des infractions commises et l'encombrement des cabinets de juges des enfants ne permettent pas d'envisager la saisine de ceux-ci. En revanche le parquet peut mettre en place, de manière automatique, la convocation du mineur et de ses parents afin, d'une part, d'apprécier les suites à donner, et d'autre part de créer un choc salutaire au niveau de la famille. Il s'agirait à la fois de rappeler leurs responsabilités aux parents (dont, pour un petit nombre, l'attitude apparaît parfois susceptible de poursuites pénales pour recel ou complicité) et les dispositions de la loi pénale aux jeunes.

Bien évidemment une telle politique, qui pourrait se combiner avec les expériences menées dans les maisons de justice, représente une charge supplémentaire. En effet, jusqu'à présent, ces procédures peu graves faisaient l'objet d'un classement sans suite, représentant une faible charge de travail pour les parquetiers, mais suscitant souvent une démotivation notable des services de police.

Il n'apparaît pas possible de prévoir un entretien systématique dans de tels cas avec un substitut. Cependant, la création de « délégués du procureur de la République », anciens magistrats, ou fonctionnaires qualifiés, rémunérés sur les frais de justice, ou de toute autre manière, permettrait la mise en place de ce dispositif, déjà expérimenté de manière prometteuse dans certains TGI, notamment à Bobigny.

Elle pourrait également permettre d'exploiter les bulletins d'absentéisme adressés aux parquets par l'Éducation nationale, qui représentent souvent un signal d'alerte.

Par ailleurs, il convient de souligner l'essor prometteur des mesures de médiation, réparation qu'elles soient ordonnées par le parquet ou les juges.

Le traitement systématique de la primo délinquance constitue sans doute l'enjeu essentiel en matière de délinquance des mineurs car il permet d'enrayer les dégradations, dont on sait qu'elles peuvent être très rapides, de la situation des jeunes. Bien évidemment, s'agissant d'une charge supplémentaire, il convient de prévoir les moyens afférents par la création de postes de substituts et de délégués du procureur. Cependant, le traitement des situations les plus graves doit ressortir des juges des enfants.

### **Une saisine plus précoce des juges des enfants**

Depuis 1945, la justice des mineurs s'est construite autour du personnage central qu'est le juge des enfants. Un grand nombre de ces professionnels regrettent d'être saisis trop tardivement de situations déjà largement dégradées alors que les moyens éducatifs mis à leur disposition rendent aléatoire leur intervention. Les cabinets sont, en général, fort chargés et, de plus, il n'apparaît pas opportun de banaliser l'intervention de ces magistrats du siège par une action systématique de prévention. Leur expérience doit plutôt conduire à leur réserver les cas les plus délicats, nécessitant une étude particulièrement approfondie de la personnalité du jeune.

En matière d'assistance éducative, une saisine plus précoce peut être obtenue au moyen d'une contractualisation des rapports avec les conseils généraux ou d'instructions données en ce sens aux services de police et de gendarmerie par le procureur de la République.

Ces solutions concernent les pratiques générales de l'autorité judiciaire ; elles peuvent être complétées par des actions ponctuelles locales.

### **Des actions ponctuelles partenariales sur un lieu en crise : les groupes de traitement de la délinquance locale**

Des incidents récents dans des établissements de l'Éducation nationale ont montré que, dans certaines banlieues notamment, la loi de la République ne s'appliquait guère. Il apparaît important dans ce cas, après avoir clairement identifié les lieux concernés, de mener une action volontariste pour mettre fin à cette situation. Il s'agit, dans un premier temps, de réunir autour du procureur de la République, les représentants de la commune, de l'Éducation nationale, des services de police et de gendarmerie et, éventuellement, du conseil général, afin de mettre en place un dispositif permettant de répondre en temps réel à tout trouble ponctuel. La durée de vie des groupes de traitement de la délinquance locale pourrait être fixée à 6 mois à l'issue desquels un bilan serait tiré en commun.

## **Des prises en charge, propres à la PJJ et en partenariat**

Au long de sa mission, le signataire a pu mûrir un certain nombre de réflexions :

- la PJJ doit être une administration qui fait et non qui sous-traite ;
- il n'y a pas d'opposition entre éduquer et punir, la sanction ayant toujours fait partie de l'éducation ;
- il existe une spécificité de l'intervention éducative dans un cadre pénal ; il n'est pas opportun de banaliser le passage à l'acte et de n'y voir qu'une manifestation d'un mal-être social ;

Il est important que des adultes vivent avec le jeune toute la journée (il s'agit d'un concept du « vivre avec » cher à de nombreux éducateurs d'hébergement. La restauration d'une relation entre jeune et adulte est une des bases de l'action éducative).

La volonté d'insérer dans la société française des jeunes d'origine étrangère a parfois conduit à nier leur spécificité. Il apparaît aujourd'hui qu'une prise en charge éducative de qualité, gage d'intégration, passe par une bonne connaissance, par les éducateurs, des cultures d'origine de ces jeunes. Celle-ci relève essentiellement de la formation continue.

L'ensemble des établissements et services de la PJJ fait l'objet de grandes sollicitations. Ainsi, on constate, pour les services de milieu ouvert et d'investigations, un nombre grandissant de mesures en attente qui rendent peu efficaces les décisions judiciaires.

Cependant, dans le cadre de la vocation éducative de la PJJ et sans nier les difficultés liées au manque de moyens qui seront abordées plus bas, il apparaît important d'affirmer la nécessité :

- de soutenir l'hébergement et l'insertion des jeunes ;
- d'intensifier le partenariat avec d'autres institutions.

## **Le soutien à l'hébergement et à l'insertion**

### **L'hébergement**

Ce dispositif comprend des formes classiques, enrichies par les nouvelles UEER, et les lieux de vie. Il rencontre des difficultés notamment pour la prise en charge des jeunes d'origine étrangère. Depuis les années 80, la PJJ a procédé à la fermeture de nombreux foyers avant de décider d'en créer d'autres, à partir de 1993, essentiellement en zone urbaine sensible.

### ***Les formes classiques***

Les capacités d'hébergement qui étaient de 3 190 en 1977 sont tombées à 1 392 en 1995, soit une baisse de 56 %. Aujourd'hui, l'hébergement revêt de nombreuses formes, du foyer traditionnel au service d'hébergement individualisé, en passant par les familles d'accueil. On ne peut que constater la fragilité du secteur d'hébergement traditionnel. En effet, les effectifs en personnel peu importants des foyers ne permettent pas toujours de faire face aux besoins. Les vacances d'emploi

pour raisons de maladie, de maternité ou autres sont difficiles à combler. En outre, les contraintes de l'hébergement détournent souvent les personnels de cette activité. Seule une volonté politique claire et durable de l'administration permettra de maintenir l'outil.

### ***Les UEER***

Le pacte de relance pour la Ville a prévu la création d'unités éducatives à encadrement renforcé (UEER). Comprenant cinq éducateurs pour cinq mineurs, cet outil, parfois présenté comme un chaînon manquant entre le foyer classique et la prison, a suscité des inquiétudes chez les personnels.

Ces UEER ne peuvent être considérées comme un remède souverain permettant de régler toutes les difficultés des mineurs les plus difficiles. Cependant, compte tenu des limites des actions traditionnelles, elles constituent à la fois une expérience innovante, montrant que les personnels de la PJJ, tout en restant fidèles aux principes éducatifs, sont ouverts à l'évolution des pratiques, et le signe d'une volonté de ne pas abandonner à leur sort des jeunes à la personnalité déstructurée pour lesquels les prises en charge traditionnelles sont temporairement inadaptées.

### ***Les lieux de vie***

229 lieux d'accueil non traditionnels peuvent recevoir des jeunes sous mandat judiciaire. 186, soit 81,2 % sont déclarés, auprès des conseils généraux. La capacité est de 1 008 places, soit une moyenne de quatre par structure. Au 31 décembre 1994, 406 jeunes y étaient placés. Ce qui, compte tenu des sorties représente un flux annuel de 773. En 1994, 98 647 journées ont été facturées, pour un montant total de 39 844 679 francs, soit un coût moyen de 404 francs par jour et par jeune.

Les lieux de vie constituent un outil fort utile pour des jeunes dont la personnalité ne permet pas d'envisager un hébergement classique. Or, seule une circulaire du ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, du 27 janvier 1983 leur a conféré une forme de reconnaissance en prévoyant trois cadres juridiques :

- assistance maternelle ;
- établissement ou annexe ;
- tiers digne de confiance.

Cette situation n'est guère satisfaisante et il convient de doter ces structures et leurs personnels d'un statut permettant à la fois un fonctionnement plus harmonieux et un contrôle des autorités compétentes (conseils généraux et PJJ). Un groupe de travail, consacré à ce sujet, est déjà constitué.

### ***Les difficultés constatées***

Parfois, des dérives sont apparues, entraînant l'arrêt de l'accueil des mineurs en raison d'une crise traversée par l'équipe éducative. Les obligations du service public ne permettent pas d'accepter cette situation. Cependant, une réduction de l'activité doit être possible lorsque les personnels se trouvent en nombre insuffisant.

La question des critères d'admission dans certains foyers a été parfois soulevée ; certains magistrats soulignant les difficultés rencontrées pour y faire accueillir des jeunes qui ne correspondaient pas à un profil déterminé par l'équipe éducative.

Il convient de rappeler que le mandat judiciaire impératif, obligeant un établissement à accueillir le jeune, est une solution concrètement très difficile à mettre en œuvre. Cependant il n'est pas possible d'opposer à des magistrats des critères d'admission qui n'auraient pas été préalablement discutés avec eux, dans le cadre notamment des schémas départementaux. Ce sujet mérite, à l'évidence une clarification dès lors qu'il engendre incompréhension et tension entre éducatif et judiciaire.

#### ***Les jeunes d'origine étrangère***

En outre, on constate, en région parisienne notamment, une proportion importante de jeunes d'origine étrangère (non mesurée par les statistiques) dans les foyers de la PJJ. D'une manière générale les mineurs ne sont pas expulsables. Il y a lieu, semble-t-il d'adopter deux attitudes en fonction de la situation juridique des intéressés en matière de droit au séjour sur le territoire national :

- si elle est susceptible de régularisation, tout doit être mis en œuvre pour favoriser leur insertion dans la société française ;
- si la régularisation est exclue, ce qui est souvent le cas, certains jeunes n'ayant aucun critère de rattachement à la France, il est inutile de leur donner de faux espoirs, pour aboutir à la clandestinité.

Au contraire, il importe d'impulser une démarche éducative destinée à préparer, en l'envisageant de manière positive, un retour au pays d'origine à la majorité.

Il conviendrait de créer, à cet effet, au moins à titre expérimental, un ou plusieurs services éducatifs spécialisés, composés de professionnels disposant d'une bonne connaissance de certaines cultures étrangères, et travaillant en réseau avec des structures installées dans les principaux pays d'origine de ces jeunes.

Par ailleurs, l'hébergement n'est pas le seul secteur devant être renforcé.

#### **L'insertion**

Il convient de souligner l'importance de cette activité. En effet, une action éducative qui ne se soucierait pas de l'avenir des jeunes et notamment de leurs moyens de subsister, apparaîtrait rapidement vide de sens.

Les dispositifs actuels de formation professionnelle relèvent essentiellement des conseils régionaux, depuis la loi du 20 décembre 1993, qui a prévu :

- une décentralisation de plein droit pour les formations qualifiantes (débouchant sur un diplôme) ;
- un transfert par étapes pour les formations non qualifiantes, sur une base contractuelle déjà empruntée par près de vingt régions (sur les 26 circonscriptions existantes).

Le 1<sup>er</sup> janvier 1999, la totalité de la formation professionnelle relèvera des conseils régionaux.

L'insertion des jeunes de la PJJ se heurte à des difficultés importantes : 95 % d'entre eux ont un niveau VI des connaissances correspondant au CM2 pour une moyenne d'âge de 17 ans et demi.

Dès lors, on constate :

- une faible fréquentation de la « voie royale » de l'apprentissage ;
- le recours à la filière insertion, qui souvent ne constitue pas un complément ni une mise en application de savoirs généraux limités, mais une valorisation du jeune par un environnement de travail lui permettant de trouver sa place dans un collectif humain. Cette démarche permet de construire des parcours en enchaînant les mesures existantes.

Or, les actions mises en place concernent essentiellement des jeunes au niveau général plus élevé, ce qui exclut les publics de la PJJ.

Dans ces conditions, une politique de partenariat s'impose :

- avec les conseils régionaux en ce qui concerne le droit commun ;
- pour mettre en place des actions d'insertion par l'économie pour ceux qui n'ont aucune chance de bénéficier des dispositifs de droit commun.

Outre leurs contraintes financières, les conseils régionaux émettent deux réserves :

- seul l'État doit être responsable d'enseigner des savoirs de base, lire, écrire, compter ;
- ils ne disposent d'aucun service social.

La PJJ dispose d'un savoir faire spécifique tant au niveau des personnels éducatifs que des professeurs techniques de l'enseignement professionnel et des travaux (PTEP), pour accompagner les jeunes en difficulté. C'est un élément important à faire valoir lors du montage d'actions en direction de publics perçus comme plus difficiles et dont les régions n'ont pas l'expérience.

La PJJ a connu une évolution considérable des pratiques. Elle disposait, dans ses grosses structures, d'un certain nombre d'ateliers traditionnels où des PTEP prodiguaient aux jeunes une formation professionnelle.

Les investissements considérables nécessaires pour disposer d'un matériel performant et la volonté de faire bénéficier les jeunes du dispositif de droit commun ont conduit à la disparition de la plupart de ces ateliers, les PTEP s'orientant de plus en plus vers des actions de formation/production, production/formation ou d'insertion. Il est important que ces professionnels demeurent les maîtres d'œuvre de l'insertion des jeunes de la PJJ.

Par ailleurs, il convient de s'inquiéter de la faiblesse des moyens alloués à l'insertion, dans la mesure où une partie considérable des actions ne peuvent être menées que grâce aux crédits du Fonds social européen (50 MF par an). Une éventuelle réduction de ces crédits aurait des conséquences dramatiques pour les jeunes de la PJJ.

En outre, des relations plus soutenues devraient être tissées avec l'entreprise et notamment les chambres des métiers.

### **L'intensification du partenariat**

Quatre domaines apparaissent devoir être privilégiés dans ce domaine :

- les collectivités territoriales ;
- l'Éducation nationale ;
- le secteur psychiatrique ;
- les services de police et de gendarmerie.

#### **Les collectivités territoriales**

Outre le travail de proximité auprès des mairies, qui jouent pour beaucoup d'entre elles un rôle important de prévention et de resserrement du lien social, il importe de poursuivre les politiques de travail en commun avec les conseils régionaux et généraux. Depuis 1983, date de la mise en œuvre de la décentralisation, les systèmes administratif et judiciaire ont pris l'habitude de travailler de concert. Cependant, les difficultés économiques entraînant une baisse de ressources des exécutifs départementaux ont suscité une tendance à la rigueur budgétaire. Or, le système actuel prévoit le financement par l'aide sociale à l'enfance d'un grand nombre de décisions de justice. Seule, une volonté partagée de contractualisation et une démarche de schémas départementaux conjoints peuvent permettre la résolution de ces difficultés.

En ce qui concerne les conseils régionaux, titulaires depuis décembre 1993 de nouvelles responsabilités en matière de formation professionnelle, il est urgent, pour la PJJ, d'obtenir la prise en compte, par ces collectivités territoriales, de ses publics spécifiques. Là aussi, la contractualisation doit s'imposer.

Par ailleurs, plusieurs élus locaux ont fait part de l'intérêt des audiences foraines et de leur souhait de les voir se développer.

#### **L'Éducation nationale**

L'Éducation nationale constitue un pilier de la société républicaine. Elle est confrontée aujourd'hui à des difficultés sans précédent.

L'État ne peut tolérer que l'école devienne parfois un lieu d'affrontement, quand elle doit au contraire jouer son rôle d'acquisition de connaissances et de culture. Pour ce faire, elle doit demeurer un sanctuaire.

Les récentes dispositions réglementaires (décret du 6 mai 1996) créant une contravention de 5<sup>e</sup> classe d'intrusion dans les établissements scolaires peuvent y concourir.

De plus, il convient de rechercher la restauration, là où il fait défaut, du respect dû à l'enseignant dont il ne faut pas oublier qu'il représente l'image de l'adulte aux yeux des enfants. Ces derniers devraient



recevoir des cours « d'instruction civique », orientés sur le respect d'autrui et la préparation à la citoyenneté.

Par ailleurs, il apparaît que les internats scolaires, dont le nombre a considérablement chuté en trente ans, répondent à un besoin, notamment pour des jeunes au milieu familial fragile. Bien que l'évolution de la société ait conduit à la fermeture de la plupart de ces structures, il convient de relancer cette démarche qui doit permettre à certains jeunes de poursuivre dans de bonnes conditions des études qui seraient compromises s'ils demeuraient à leur domicile.

Des personnels de la PJJ pourraient éventuellement être détachés à l'Éducation nationale pour la faire bénéficier de leur expérience. Les liens entre l'Éducation nationale et la PJJ sont anciens, de nombreux éducateurs ayant exercé auparavant le métier d'instituteur. Un des professionnels auditionnés disait : « On maintient à l'école des jeunes qui n'en veulent plus, mais, si après une expérience dans le monde du travail, ils souhaitent y retourner, ce n'est pas possible ».

Chacune des deux institutions peut trouver chez l'autre un savoir-faire particulièrement précieux :

- il est souvent difficile d'obtenir la rescolarisation de jeunes ayant déjà abandonné l'école. Des expériences particulièrement riches de classes relais destinées à des jeunes déscolarisés ont été menées, en commun, notamment dans les Hauts-de-Seine et dans le Val-d'Oise. Elles doivent pouvoir être étendues ;
- l'Éducation nationale prend conscience des phénomènes de violence auxquels elle est confrontée. La PJJ dispose dans ce domaine d'une expérience certaine, qui peut être transmise, dans le cadre de la formation initiale ou continue des enseignants.

Par ailleurs, sur le plan judiciaire, des contacts réguliers entre l'inspection d'académie et les parquets sont indispensables pour intervenir, en temps réel, sur les établissements où des difficultés particulières sont signalées.

### **Justice et psychiatrie entretiennent des rapports parfois complexes**

Les juges et les psychiatres ont coutume de décider seuls dans leurs domaines respectifs. Les orientations de la psychiatrie moderne tendant à éviter, autant que faire se peut, l'internement, ne manquent pas de poser de sérieuses difficultés. Les professionnels du monde éducatif relèvent le nombre croissant de jeunes dénommés « incasables » ou « border-line », qu'il est totalement impossible de prendre en charge dans le cadre d'une action éducative classique.

Dans le même temps, la psychiatrie estime rarement possible l'établissement d'un diagnostic de maladie mentale pour un mineur dont la personnalité est en cours de construction. Ainsi, un nombre non négligeable de jeunes se retrouvent à la rue et sans soins appropriés. Des expériences ont été menées dans la région Île-de-France avec la création d'un DERPAD (dispositif expert régional pour adolescents en difficulté).

Ce DERPAD a fait l'objet d'une convention entre la DPJJ et la direction des Hôpitaux du ministère de la Santé. Destiné à rapprocher deux démarches, celle du soin et celle de l'action éducative, il ne se substitue pas aux services existants. Il propose une écoute, une information, une orientation en termes de soins possibles ainsi qu'une activité de recherche et de formation permanente. Chaque partenaire met à disposition cinq personnels équivalents temps plein. Il conviendra de tirer le bilan de cette opération, puis le cas échéant de la généraliser.

### **Les services de police et de gendarmerie**

Ceux-ci jouent un rôle majeur, généralement plus préventif que répressif, dans la mesure où ils sont souvent les premiers à alerter l'autorité judiciaire sur les situations dégradées. Il y a lieu de souligner les difficultés de leur action surtout dans certains lieux où l'autorité de l'État est devenue fugitive.

Au niveau des services de police et de gendarmerie, il convient de regretter l'absence de brigades spécialisées dans le traitement des mineurs, auteurs d'infractions. En effet, la spécificité de la délinquance juvénile appelle l'intervention de policiers disposant d'un savoir-faire particulier. Il est donc urgent de recruter, surtout dans les services de police opérant dans les zones urbaines, ce type d'unité.

## **Une amélioration sensible de la situation des mineurs détenus**

Celle-ci doit emprunter deux voies :

- l'amélioration des conditions de détention ;
- la préparation de la sortie.

### **L'amélioration des conditions de détention**

Il convient de saluer les efforts réalisés au Centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis, où les exigences et l'esprit de l'ordonnance de 1945 sont respectés. Cependant, sur l'ensemble du territoire, la situation apparaît largement perfectible :

- au niveau des locaux ;
- au niveau des activités.

En 1991, une carte pénitentiaire spécifique a été définie, seuls 51 établissements ont été retenus pour accueillir des mineurs. Cette réforme, élaborée dans le but d'améliorer, par la spécialisation, les conditions d'incarcération appelle une appréciation nuancée.

En effet, la limitation à 51 établissements a entraîné des difficultés nombreuses quant au maintien des relations familiales et au travail des éducateurs de la PJJ. Il apparaît nécessaire d'augmenter le nombre de maisons d'arrêt susceptibles de recevoir des mineurs.

## Mieux préparer la sortie

Le séjour en prison n'est qu'une étape dans le parcours du mineur, qui doit continuer à faire l'objet d'un suivi éducatif, notamment de la part du service éducatif auprès du tribunal (SEAT).

Bien évidemment, celui-ci est plus difficile, mais l'incarcération doit être perçue par les éducateurs non pas comme un désaveu de leur action, mais comme une période permettant de mettre en place ou adapter un projet avec l'intéressé.

Par ailleurs, il convient de signaler les difficultés d'hébergement auxquelles sont confrontés les jeunes lors de leur sortie.

---

## **Les réformes administratives, la formation des personnels et les moyens nécessaires**

### **Les réformes administratives**

On ne peut manquer de constater, à la DPJJ, l'existence d'une culture éducative et la quasi-absence de culture administrative ; cette dernière étant parfois perçue comme un frein à la créativité. Cependant, les mentalités doivent évoluer car il n'est plus possible de mettre en place des actions d'éducation ou d'insertion sans une logistique solide.

Deux objectifs doivent être poursuivis de concert ; l'achèvement de la territorialisation d'une part, l'amélioration de la gestion d'autre part.

### L'achèvement de la territorialisation

Il a fallu attendre le décret du 14 janvier 1988 pour que soient clairement définies les attributions respectives des directions régionales et des directions départementales. Il convient aujourd'hui, au niveau des régions, des départements et des structures :

- d'achever la territorialisation ;
- de se doter d'un corps de direction reconnu et légitimé ;
- de créer un équipement minimum départemental.

Il existe aujourd'hui quatorze directions régionales ce qui est insuffisant en regard des 22 régions administratives. De plus certains départements sont dépourvus de directeur départemental. Cette dernière lacune doit être comblée prioritairement. C'est une question à la fois d'image de la PJJ, vis-à-vis notamment des interlocuteurs extérieurs dont le préfet, et d'efficacité de l'action administrative.

Le monde éducatif a longtemps vécu sur l'idée d'un corps unique, quelles que soient les responsabilités exercées. La complexité accrue des tâches de gestion, d'animation, confiées aux responsables, a

conduit à la création en 1992 d'un corps de directeurs des services extérieurs de la PJJ.

Ce corps se trouve dans une situation délicate dans la mesure où a longtemps régné, dans cette administration une forte tradition d'égalitarisme. La PJJ doit se doter de personnels d'encadrement qui, tout en pratiquant la concertation et le dialogue social, soient à même d'exercer pleinement leur fonction de direction, y compris dans son aspect parfois impopulaire. En effet, ceux-ci jouent un rôle majeur de relais entre l'administration centrale et le terrain. Il importe aujourd'hui de revaloriser la situation financière de ces directeurs en leur donnant une rémunération conforme à leurs responsabilités et égale à celle des autres agents de l'État exerçant des fonctions similaires.

Il convient également de mettre en place, dans les départements de faible population un équipement minimum de la PJJ qui apparaît comme une condition indispensable à une existence réelle. Il pourrait comporter un directeur départemental, deux éducateurs, un personnel administratif, avec un volant de crédits de vacances.

### Les règles de gestion

Il est nécessaire de parvenir à une plus grande souplesse dans la gestion des personnels. En effet, les difficultés rencontrées à l'occasion des redéploiements font regretter, dans les statuts, l'absence de possibilité de mutation dans l'intérêt du service. En outre, il convient de se doter d'un nombre significatif d'éducateurs volants, permettant de palier les absences dues à la maladie et aux congés de maternité. La fusion de certains corps comme les professeurs techniques et les psychologues, dont les statuts sont différents selon qu'ils exercent dans la fonction publique d'État, hospitalière ou territoriale pourra être recherchée. De même, il convient de prévoir l'intégration des directeurs techniques dans le corps des directeurs.

Il faudrait également aboutir à des concours communs au niveau du ministère pour le recrutement d'un certain nombre de fonctionnaires de catégorie B et C.

En ce qui concerne le recrutement des personnels éducatifs, il apparaît que la féminisation constante, observée depuis une dizaine d'années pose des problèmes quasiment insurmontables dans un certain nombre de structures et notamment les foyers d'hébergement. Dans ce cadre, la mixité de l'encadrement est excellente mais la proportion de professionnels masculins ne devrait pas être inférieure à 50 %.

En effet, dans ces établissements, qui reçoivent des jeunes ayant parfois commis des infractions pénales graves, se pose un réel problème de sécurité. Dès lors, les règles prohibant les quotas sur la base du sexe devraient être assouplies dans l'intérêt conjoint aussi bien des personnels que des mineurs pris en charge.

Bien évidemment, cette proposition ne doit pas être perçue comme une mise en cause des qualités professionnelles des éducatrices,

mais comme une recherche de l'équilibre homme-femme dans une équipe éducative qui constitue, pour les jeunes, un symbole du monde des adultes.

## **La formation**

L'ensemble du dispositif de formation, placé sous l'autorité du bureau de la formation et de la recherche (K 3) à l'administration centrale de la protection judiciaire de la jeunesse, comprend :

- le Centre national de formation et d'études, à Vaucresson ;
- onze centres régionaux de formation essentiellement chargés de la formation continue et dépendant du CNFE.

Globalement, la PJJ consacre à la formation pour chaque agent, des sommes bien supérieures à celles allouées par d'autres administrations. Ceci s'explique par la spécificité des problèmes rencontrés et la nécessité de s'y adapter rapidement. Les formations dispensées ou en cours d'élaboration à l'intention des directeurs, psychologues, PTEP, personnels administratifs, ouvriers, de service, assistants de service social et infirmiers n'appellent pas d'observations particulières. En revanche, pour la formation des éducateurs, des préconisations peuvent être dégagées.

On a souvent fait à la formation des éducateurs le reproche de se fonder de manière trop exclusive sur la psychologie et la sociologie. Ces deux sciences sont indispensables, de même que l'étude du droit. Le dispositif actuel est orienté autour de l'obtention d'une maîtrise de sciences et technique, délivrée par l'université de Saint-Quentin-en-Yvelines. Ce diplôme implique un programme assez chargé de 1 500 heures de cours théoriques. Cependant, il apparaît important de ne pas privilégier le conceptuel par rapport à la pratique. Ainsi, il convient de faire découvrir plus rapidement aux futurs éducateurs la réalité du métier. Pour la dernière promotion, les premiers stages pratiques en hébergement ont été effectués au 11<sup>e</sup> mois de formation. Il est nécessaire de les organiser plus tôt, au début de la scolarité. En outre, de nombreux professionnels se sentent désarmés face aux situations de violence auxquelles ils sont parfois confrontés dans les établissements. Il importe de préparer les futurs professionnels à ce type d'éventualité, lors des formations initiales et continues. Cette action ne reposerait pas sur l'initiation systématique aux sports de combat, mais sur des jeux de rôles permettant de recréer des situations de conflit grave afin de prévenir et maîtriser les phénomènes de violence.

## **Les moyens nécessaires**

« Pour se gratter, il faut des ongles » affirme un proverbe turc.

Une intervention judiciaire et éducative de qualité suppose des moyens importants, qui doivent être accrus par rapport à l'existant, tant pour les juridictions que pour la Protection judiciaire de la jeunesse.

1°) **Au niveau des juridictions**, il importe d'augmenter le nombre de juges des enfants, de substituts et de greffiers.

En outre, les magistrats de la jeunesse doivent être valorisés, ce qui implique un changement des mentalités à leur égard.

Dans cet esprit, on peut se demander si les fonctions de juge des enfants ne devraient pas être également exercées par des magistrats bénéficiant d'une plus grande expérience professionnelle.

2°) **Au niveau de la PJJ**, des efforts budgétaires paraissent devoir être consentis, au-delà des engagements du plan pluriannuel pour la justice.

En effet, des charges nouvelles sont intervenues, notamment du fait de la création des UEER et de la modification de l'ordonnance du 2 février 1945.

De plus, il est nécessaire de parfaire la structuration administrative et de renforcer les services d'hébergement, de milieu ouvert et d'insertion professionnelle.

Il convient d'insister sur :

- les créations d'emploi ;
- les crédits d'investissement ;
- les effets néfastes des régulations.

a) - Il y a lieu de créer des postes :

- de directeurs ;
- d'éducateurs ;
- de psychologues, assistants sociaux et infirmiers ;
- de PTEP ;
- de personnels administratifs.

b) - La Protection judiciaire de la jeunesse doit bénéficier de crédits d'investissement supplémentaires, en autorisation de programmes, pour permettre un fonctionnement harmonieux, des restructurations, l'entretien du patrimoine et le relogement de directions régionales.

Une étude approfondie des coûts de ces préconisations devra être effectuée par les services du ministère de la Justice.

c) - Enfin, il faut rappeler les effets particulièrement néfastes des régulations budgétaires sur cette administration de taille modeste pour laquelle les effets de seuils sont négatifs.

Il conviendrait de moduler davantage les gels sur l'ensemble des crédits du ministère de la Justice.

---

## **Synthèse des propositions**

1) Améliorer la politique de communication pour faire connaître la PJJ.

2) Renforcer le dispositif de recherche.

3) Obtenir des statistiques plus fiables, surtout en ce qui concerne l'activité des tribunaux pour enfants.

4) Un traitement systématique de la primo délinquance par le parquet et généralisation des délégués du procureur de la République.

5) Une saisine plus précoce des juges des enfants dans le cadre des situations dégradées relevant de l'assistance éducative.

6) Des actions ponctuelles sur un lieu en crise : les groupes de traitement de la délinquance juvénile.

7) Faciliter l'intégration des jeunes d'origine étrangère en favorisant une meilleure formation des professionnels aux cultures d'origine de ces jeunes.

8) Soutenir l'hébergement.

9) Doter les lieux de vie d'un statut permettant un fonctionnement harmonieux.

10) Créer des services éducatifs chargés de préparer, dans une optique de valorisation, le retour dans le pays d'origine pour les jeunes étrangers dont la situation ne peut être régularisée.

11) Renforcer le dispositif d'insertion professionnelle :

- par une contractualisation avec les conseils régionaux ;
- en accentuant les actions d'insertion par l'économique.

12) Intensifier le partenariat, notamment avec les collectivités territoriales, au moyen de conventions.

13) Développer les classes relais pour permettre la rescolarisation des jeunes en difficulté.

14) Participation de la PJJ à la mise en place d'actions de formation à destination des personnels de l'Éducation nationale.

15) Systématisation des contacts entre inspection d'académie et parquet.

16) Monter des actions communes entre la PJJ et le secteur psychiatrique.

17) Créer, dans les services de police et de gendarmerie opérant dans les zones urbaines sensibles, des brigades de mineurs spécialisées dans le traitement des infractions pénales commises par des jeunes.

18) Achever la territorialisation de la PJJ.

19) Se doter, aux niveaux régional, départemental et des structures, de directeurs disposant d'un statut conforme à leurs responsabilités.

20) Doter chaque département d'un équipement minimum.

21) Obtenir une plus grande souplesse de gestion en affectant à chaque région deux à quatre éducateurs « volants ».

- 22) Simplifier la gestion des corps en fusionnant certains.
- 23) Intégrer les directeurs techniques dans le corps des directeurs.
- 24) Pour les agents de catégorie C, procéder soit à des recrutements locaux, soit à des concours nationaux communs à l'ensemble du ministère de la Justice.
- 25) Au niveau des foyers d'hébergement, fixer à 50 % la proportion minimale d'hommes parmi les personnels éducatifs.
- 26) Placer plus tôt, dans le déroulement de la formation initiale des éducateurs, les premiers stages pratiques.
- 27) Mieux préparer les personnels de la PJJ à prévenir et maîtriser les phénomènes de violence dans les établissements.
- 28) Améliorer la situation des mineurs incarcérés, tant pour les conditions de détention que pour la préparation de la sortie.



---

## **Conclusion**



**La problématique de la jeunesse**, de son épanouissement, de sa protection est l'une des plus importantes qui vaille, elle est essentielle pour l'avenir de la France.

Les difficultés, les incertitudes auxquelles doivent faire face les jeunes, le désarroi d'un nombre croissant d'entre eux, l'évolution de la délinquance juvénile, interpellent chacun de nous.

C'est toute notre société qui est impliquée, c'est collectivement qu'il nous appartient de répondre aux interrogations et aux espoirs de la jeunesse.

Naturellement, la Protection judiciaire de la jeunesse est au cœur de la question.

Ma conviction est que pour lui permettre d'assumer, le plus favorablement, ses missions, elle a besoin d'être mieux reconnue et confortée.

Nos concitoyens méconnaissent généralement son rôle, ignorent parfois jusqu'à son existence même, ou se réfèrent trop souvent encore à la dénomination « éducation surveillée ».

Appelée à prendre en charge bien des situations douloureuses, où l'affaiblissement des valeurs et repères de référence, les difficultés économiques et sociales, l'immigration mal contrôlée et le défaut d'intégration, les carences et dysfonctionnements de notre société, le mal-être, les problèmes personnels et familiaux des jeunes, sont en arrière plan de ses interventions, **la Protection judiciaire de la jeunesse** n'a à l'évidence ni la vocation ni les moyens de répondre seule aux difficultés multiples rencontrées par les jeunes.

C'est en particulier toute la « chaîne de la délinquance juvénile » qui doit être traitée.

À cet égard, il convient de souligner l'absence d'uniformité de cette délinquance sur l'ensemble du territoire national, puisque son expression en milieu rural n'est guère comparable aux violences constatées dans les zones à forte concentration urbaine et de population.

De même, si les visites effectuées sur le terrain, les entretiens ou les auditions auxquels il a été procédé au cours de la mission accréditent l'idée d'une implication de mineurs de plus en plus jeunes à

des actes délictueux et d'une aggravation des faits commis, il semble plus difficile d'affirmer avec certitude une croissance forte de la délinquance juvénile, sauf peut-être en milieu urbain.

Au fur et à mesure du déroulement de la Mission, plusieurs constats se sont également imposés et apparaissent devoir être prioritairement signalés :

### **L'importance du traitement de la primo délinquance et du rappel solennel à la loi**

Trop souvent négligée, banalisée, la primo délinquance est pourtant le creuset sur lequel risque de se développer une part significative de la délinquance « installée ».

Si des actes graves peuvent être – et sont trop souvent – commis d'emblée, sans passer par une progression de type exponentiel, il apparaît toutefois indéniable que la « petite et moyenne délinquance », a fortiori si elle reste impunie, est susceptible de déboucher à terme sur une délinquance établie plus sérieuse en intensité et en fréquence, de type multi-répétitive ou multi-récidiviste.

L'utilité, dès lors, d'un rappel, sous forme éducative et préventive, des règles juridiques, civiques et morales essentielles à toute vie en société, et, par ailleurs d'un rappel immédiat à la loi après une infraction avérée, prend toute sa dimension.

S'attacher à limiter la primo délinquance devrait en outre contribuer à réduire le sentiment d'insécurité qu'éprouvent beaucoup de nos concitoyens et qui est généralement entretenu par les incivilités dont ils sont trop fréquemment victimes.

### **La nécessité de responsabiliser davantage les parents**

Il est clair que dans la plupart des cas, la délinquance juvénile se développe lorsque l'autorité parentale est défaillante et que les jeunes sont livrés à eux-mêmes, voire encouragés par certains parents à la délinquance.

Sans céder à la tentation d'une culpabilisation facile de parents souvent en proie personnellement à de grandes difficultés matérielles ou morales, il conviendrait à l'avenir de veiller à les impliquer plus avant dans l'éducation de leurs enfants, d'une certaine manière « les éduquer à éduquer ».

La prévention sociale est ici déterminante, sans négliger aussi certaines formes de pénalisation pour les récalcitrants.

### **Le renforcement des liens entre le parquet, l'Éducation nationale et la Protection judiciaire de la jeunesse**

S'inscrivant pleinement dans l'intensification du partenariat entre l'ensemble des acteurs ayant à connaître des difficultés de la jeunesse, cette approche tripartite aujourd'hui mise en avant, apparaît primordiale pour l'avenir.

L'école n'est pas faite pour régler toute les difficultés de la société, mais, bien souvent, elles s'y révèlent et le mal de vivre de certains jeunes peut y être utilement décelé.

C'est alors que la vigilance des adultes devient capitale.

\* \* \*

Au long de la mission, j'ai en outre eu de multiples occasions de mesurer l'ampleur des responsabilités et du travail remarquable accompli, tant au niveau du secteur public qu'à celui du secteur habilité, par cette administration attachante qu'est la Protection judiciaire de la jeunesse.

J'ai pu apprécier la qualité des ressources humaines dont elle dispose, l'engagement et la forte motivation des personnels éducatifs qui majoritairement s'impliquent avec conviction et compétence dans la prise en charge, toujours délicate, souvent difficile des jeunes qui leur sont confiés. De même, j'ai constaté l'importance et je partage la conviction de la légitimité d'une pleine et entière reconnaissance des personnels de direction et d'encadrement.

Tout auteur de rapport s'interroge sur les suites qui lui seront données. J'espère que celui-ci sera soumis non pas à la seule « critique rongeuse des souris », mais à celle, pas forcément bienveillante, des citoyens conscients de l'importance des sujets abordés.

Puisse ce modeste document contribuer à l'animation d'un débat serein.

\* \* \*

L'avenir de la jeunesse est assurément une ambition collective.

À l'approche du XXI<sup>e</sup> siècle, de multiples interrogations et inquiétudes assaillent de plus en plus nos contemporains.

Certaines voix se font entendre remettant en cause l'originalité et les principes directeurs de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, pourtant consacrés par la Communauté internationale qui considère la protection et l'éducation comme les objectifs prioritaires de la justice pénale des mineurs.

Au-delà du débat récurrent **éducation-répression**, à maints égards réducteur et source d'immobilisme dans la mesure où la sanction et le souci d'une aide à l'amendement font partie intégrante de l'Éducation, nous devons réaffirmer l'impératif d'humanisme, d'imagination et de persévérance qui s'impose à tous.

C'est prioritairement en faisant confiance à la jeunesse que nous l'aiderons.

C'est naturellement en favorisant son insertion dans la vie active que nous lui apporterons un espoir.

C'est essentiellement en construisant à l'avenir une société plus accueillante et exemplaire que nous serons dignes de notre mission d'éducateur.

L'ampleur des évolutions en cours incite certes à l'humilité, mais incontestablement aussi à la créativité et à la mobilisation.

**Une nouvelle fois, la France doit être en tête du combat pour la jeunesse.**

---

# **ANNEXES**





## **Quelques repères historiques sur le droit pénal des mineurs**

Toute étude sur la délinquance juvénile ne peut se contenter d'analyser le droit actuel uniquement, car il apparaît évident qu'il faut remonter dans le temps pour mieux appréhender la répression de l'infraction commise par un mineur.

De tout temps, tout délit, quelque fût l'auteur, devait être puni.

Toutefois, dans certains cas, une atténuation de la peine était appliquée, en particulier, pour ceux qui n'avaient pas atteint l'âge adulte.

### **Le droit romain**

Les Romains avaient procédé à de minutieuses différenciations des divers moments de l'enfance.

Entre la naissance et sept ans, le petit enfant, l'infans – celui qui ne parle pas, n'est pas apte à comprendre la portée de ses actes – était dans un statut d'incapacité et donc d'irresponsabilité absolue. Il était doli incapax.

Entre sept et onze ans, l'enfant était considéré comme capable de discerner le bien et le mal et pouvait être reconnu responsable des infractions qu'il commettait.

De onze à quatorze ans, l'enfant devenait pubertati proximus, proche de la puberté. Avec son tuteur, il pouvait accomplir certains actes de la vie civile.

De quatorze à dix sept ans, venait la période de l'adolescence, durant laquelle la capacité de l'enfant s'étendait encore.

Enfin, de dix-sept à vingt-cinq ans, c'était la dernière transition avant l'âge adulte.

Dans le droit pénal romain, il n'est pas de lois spéciales pour les mineurs délinquants. L'enfant ou l'adolescent est considéré comme un adulte en réduction.

- Ce droit pénal se caractérise :
- par l'importance de l'intention coupable ;
  - la sévérité de la peine ;
  - la distinction entre les délits privés et les crimes.

- Dans la *delicta privata* (survivance de la vengeance privée) :
- la poursuite appartient à la victime ;
  - le procès obéit aux règles de la procédure civile ;
  - la réparation va à la victime.

- Dans les *minima* (délits privés) :
- la poursuite appartient à tout citoyen ;
  - la procédure criminelle s'applique ;
  - la sanction n'est pas prononcée au nom de la victime, mais de la société.

### **Le droit barbare et le droit au Moyen Âge**

Après la chute de l'empire romain d'occident, l'influence du droit barbare, dont l'organisation est différente sur certains points, se fait ressentir.

Le procès, qu'il soit civil ou pénal, est de style strictement accusatoire.

En droit pénal, celui qui est en tort, doit à sa victime une redevance pécuniaire, le *faidus* ou rachat de la vengeance, mais il lui faut aussi acquitter à la collectivité, le *fredus*, ancêtre de l'amende. Il existe ainsi :

- les peines d'élimination pour les infractions menaçant la structure du groupe ;
- et les peines de composition pour les infractions lésant les membres du groupe.

Pour la loi barbare, est considéré comme mineur, l'enfant qui n'est pas en état de porter les armes – en cas de délinquance, celui-ci est dispensé de verser le *fredus*, mais le groupe familial auquel il appartient devra désintéresser la victime et verser le *faidus*.

Très rapidement, les droits romain et barbare s'interpénètrent et débouchent sur un droit coutumier au Moyen Âge.

Des systèmes juridiques locaux vont s'établir, qui varieront suivant la politique du seigneur régnant sur le pays, conduisant ainsi, à un droit coutumier extrêmement fragmenté.

### **Le droit sous l'Ancien Régime**

L'affirmation progressive du pouvoir royal et la centralisation qui s'en suit, vont donner lieu à un droit « étatique », très influencé par le droit romain.

Si les premiers rois de France, occupés à agrandir leur domaine, ne se sont guère souciés de légiférer, sous Philippe Auguste, perce le souci d'uniformiser la justice. C'est ainsi que sont créés les baillis en 1214.

Sous l'influence du droit canonique, l'âge de la puberté est légalement fixé à quatorze ans pour les garçons et à douze ans, pour les filles – étant observé qu'entre la septième et la quatorzième année, l'excuse complète ne joue que si l'on peut prouver l'incapacité délictuelle : l'impuberté ne constitue qu'une circonstance atténuante.

À cette époque, l'influence des juridictions ecclésiastiques était forte et entraînait souvent en conflit avec la justice séculière.

Si les souverains faisaient des tentatives prudentes pour mieux marquer leur territoire et leur autorité, il n'était pas toujours facile de concilier Rome et la France car, concernant la capacité délictuelle qui guidait les juridictions, celle-ci reposait sur deux éléments majeurs : d'une part, les infractions aux lois humaines et d'autre part, les péchés contre l'ordre divin qui étaient considérés comme de même nature et devaient être jugés suivant les mêmes normes.

Pour éviter des conflits avec la papauté et ne pas être excommuniés, les monarques ne rendirent que d'épisodiques ordonnances.

On se doit de signaler que sous le règne de Saint-Louis, une ordonnance de 1268 établit pour les enfants, un régime particulier. Il y est notamment indiqué que « celle personne qui aurait meffait, de l'âge de dix ans jusqu'à quatorze ans, sera battue par la justice du lieu, tout à nud, de verges en apert ou plus ou moins – à quatorze ans et plus, celui que jure, peie de vingt à quarante livres – s'il est trop pauvre, il sera mis en l'eschielle, une heure de jour et puis sera mis en prison pour six jours ou huit, au pain et à l'eau ».

Les châtiments corporels ont d'ailleurs longtemps constitué un élément normal de la justice pénale et plus particulièrement de la justice des jeunes.

Les chroniques de l'époque ne sont qu'histoires de meurtres et de rapines, remplies d'évocations sanglantes : membres brisés, corps étripés, cervelles éclatées. L'existence ne reposait que sur l'usage de la force et la violence était d'une nécessité vitale.

Dans une semblable ambiance, la jeunesse indocile se livrant à de graves débordements, était l'objet de sanctions particulièrement sévères.

Montaigne supportait avec difficulté « les écarts juvéniles, sources de troubles chez les adultes » et chez les juristes, la maxime *malitia supplet aetem* – la méchanceté a le pas sur l'âge – a permis au juge d'exercer un constant arbitraire à l'encontre des enfants et sa liberté, dans le jugement, ne connaît pas de limites.

Si les filles sont tenues à la maison, les garçons, surtout s'ils sont envoyés en ville dans quelque collège, profitent de la moindre

occasion pour donner libre cours à leur impétuosité. Il n'est guère de bourgs ou de villes qui ne connaissent des échauffourées, souvent sanglantes, en particulier le soir à la sortie des lieux d'amusement ou des théâtres, ou autres lieux de plaisirs. Dans beaucoup de villes universitaires d'ailleurs, on interdit aux écoliers de sortir la nuit et de porter des armes.

Dès le XIV<sup>e</sup> siècle, Paris, avec ses dix mille étudiants recensés, n'échappa pas à ces dérives parfois sanglantes où se mêlaient aux véritables « écoliers », des jeunes malandrins, vagabonds, tire-laines et où les hommes du guet se heurtaient sévèrement la nuit avec cette jeunesse tumultueuse.

Le jeune, coupable de méfaits graves, était souvent brûlé vif, mais avant, était étranglé en raison de son âge.

Les cas sont nombreux, où l'atmosphère pernicieuse des grandes villes fait partie des causes régulièrement dénoncées, responsables de l'augmentation et de l'aggravation de la délinquance juvénile. Un jugement du parlement de Toulouse, du 25 janvier 1664, prend des mesures draconiennes contre cette délinquance.

Après de nombreux soulèvements et révoltes de jeunes, Louis XIV créa, en 1667, la charge de lieutenant général de police qui devint l'unique responsable devant le roi de la sûreté des vies et du domicile des parisiens, ce qui permit de ramener un peu d'ordre dans la cité.

Les enfants de moins de sept ans sont toujours entièrement exempts de crime et ne peuvent être punis ; pour les garçons qui ont moins de quatorze ans et les filles moins de douze ans, ils sont aussi excusables en matière de crimes ; mais si celui qui a commis l'infraction est proche de la puberté, il doit être puni d'une peine moindre que la peine ordinaire, suivant les circonstances.

On trouve ainsi, à nouveau, les conséquences de la minorité, à savoir : l'atténuation des peines et la référence à la souveraineté du juge et à sa prudence.

La gravité et la répétition des désordres dans les villes, même s'ils surviennent dans un climat social marqué par la violence et la pauvreté, permettent d'expliquer la cruauté des châtiments appliqués dès l'âge de quatorze ans, à cette jeunesse souvent dangereuse.

Il faut aussi se rappeler que la philosophie de la société de cette époque, qui subsiste au milieu des guerres et des révoltes, est dominée par la méfiance à l'égard de l'enfant.

Les verges sont l'insigne du maître d'école. Ce mode de correction doit s'appliquer à toutes les fautes, qui sont, comme l'on sait, autant de péchés.

L'ordonnance criminelle de 1670 qui, pour la première fois, marque la volonté d'unifier la législation pénale dans tout le royaume, ne contient aucune mention particulière en faveur des enfants.

Jusqu'à la révolution, ils seront soumis aux mêmes peines que les adultes, en notant toutefois, des phases d'indulgence parfois dans les sentences des magistrats.

Le fouet, le pilori, la torture, ont été d'un usage constant. Les enfants condamnés à mort, ont, des siècles durant, péri par la corde, le feu ou la roue, voire noyés ou enterrés vivants.

Les familles et les maisons d'instruction recourent couramment aux peines corporelles. Une sentence du Châtelet de 1760, les préconise à l'égard des écoliers, de quelque âge et qualité qu'ils soient.

Nul à l'époque ne s'en trouble, d'autant que cela ne touche que les enfants de basse condition ! Ce qui frappe, dans les nombreux récits d'exécution d'enfants ou d'adolescents, c'est la passivité résignée avec laquelle cette jeunesse attendait la mort. L'indifférence des contemporains ne peut, à cet égard, s'expliquer, sans doute, que par la fréquence des morts violentes.

Le début des conquêtes coloniales sera à l'origine d'une autre forme de sanction : le transport en vue du peuplement des terres nouvellement acquises.

Nombreux étaient les parents, qui, excédés par des débordements juvéniles qui mettaient leur honneur et leurs finances en péril, n'avaient à l'égard de leur fils indocile, qu'une seule idée en tête, l'éloigner le plus possible. C'est ainsi que Louis XV prit une ordonnance le 15 juillet 1763 sur la punition des jeunes gens de famille, qui permet de les envoyer en Guadeloupe sur l'île de la Désirade, et, qui régleme leur séjour et leur retour éventuel en métropole.

## **La période révolutionnaire**

À la suite de la révolution française, une nouvelle notion apparaît dans le Code criminel de 1791, celle du discernement.

La minorité pénale est fixée à seize ans. L'âge est pris en compte au moment de l'infraction et non à celle du procès. Les mesures de rééducation sont incluses (remise aux parents ou mise en maison de correction jusqu'à vingt ans maximum) et les peines sont notablement atténuées. C'est ainsi que la peine de mort est commuée en vingt ans de détention en maison de correction tandis que les autres peines sont remplacées par une période de détention d'un temps égal à celui qui aurait été subi par un adulte dans une prison.

Une mesure fréquemment adoptée à l'égard des jeunes justiciables était l'embarquement sur les vaisseaux de la République.

En définitive, la législation révolutionnaire a seulement précisé les règles anciennes en imposant aux tribunaux une limite fixe, tout en reprenant certaines tentatives novatrices de la monarchie déclinante.

## **Le Code pénal de 1810, ou Code Napoléon**

Il comporte trois idées maîtresses des lois révolutionnaires :

- la question de discernement (tout mineur de seize ans bénéficie d'une présomption légale de non-discernement laissée au libre arbitrage du juge) ;
- l'excuse de minorité ;
- la coexistence des peines et des mesures de rééducation.

Dans l'article 66 consacré aux délits des mineurs, nous trouvons une paraphrase condensée du Code criminel révolutionnaire : « lorsque l'accusé aura moins de seize ans, s'il est décidé qu'il a agi sans discernement, il sera acquitté ; mais il sera selon les circonstances, remis à ses parents ou conduit dans une maison de correction pour y être élevé et détenu pendant tel nombre d'années que le jugement déterminera et qui toutefois, ne pourra excéder l'époque où il aura accompli sa vingtième année ».

Si le Code pénal de 1810 met un terme à nombre d'hésitations, il n'évoque pas l'irresponsabilité absolue des enfants de moins de sept ans. De même, le mineur qui a agi avec discernement en étant conscient du caractère délictueux de son acte, est écarté du bénéfice de la rééducation. À l'inverse, le sort du mineur acquitté, mais contraint souvent de se rendre dans une maison de correction, sera puni plus sévèrement, compte tenu des mauvaises conditions d'hébergement de celle-ci, qui sont souvent plus rigoureuses que celles de la prison.

Le mineur considéré comme ayant agi sans discernement, n'est pas acquitté, mais absous ; des réparations civiles peuvent donc être allouées à la victime ; c'est ainsi que le père, s'il est reconnu civilement responsable de son enfant ayant agi sans discernement, peut voir sa responsabilité mise en jeu.

L'acquiescement pur et simple peut être prescrit dans deux cas : celui où un élément matériel de l'infraction n'est pas réalisé et celui où l'élément moral, par suite de l'insanité d'esprit de l'auteur, est constaté.

## **La Restauration**

La Révolution, le Directoire et l'Empire ne se sont pas préoccupés de façon pratique, du problème des mineurs délinquants. La privation de liberté est restée l'unique réponse des pouvoirs successifs, mais les bouleversements politiques de l'époque ont fait connaître les réalités du monde carcéral à toutes sortes de personnes qui s'en croyaient protégées à jamais.

Il y eut, par la suite, une véritable prise de conscience de cette situation et Louis XVIII posa le principe de la création de prisons d'amendement pour les jeunes détenus, par une ordonnance du 18 août 1814. Par ailleurs, une commission proposa l'édification d'une maison d'essai dans l'ancien couvent de la Roquette qui n'ouvrira qu'en 1836.

Une nette amélioration s'ensuivit pour les jeunes incarcérés mais qui fût de courte durée.

Si les enfants étaient divisés en deux classes, grands et petits, ils vivaient ensemble et c'était une situation où régnait la loi du plus fort.

Pour les filles mineures incarcérées, la vie pénitentiaire n'était pas meilleure et si elles étaient surveillées par des religieuses, la promiscuité et la surpopulation étaient des fléaux qui ne pouvaient être réglés par manque de moyens.

D'autres prisons pour mineurs furent créées en province, mais la vie carcérale y était insupportable. Levés à cinq heures du matin, couchés à vingt et une heures, soumis à une discipline de fer, mal chauffés et sous-alimentés, les enfants avaient une activité de seize heures par jour, dans le silence, coupée par une heure et demi de paroles. La mortalité était importante.

### **L'ère des colonies agricoles et artisanales**

Puis, va suivre une période qui voit l'ère des colonies agricoles et artisanales se développer. Des initiatives privées vont réaliser ces colonies pour héberger des jeunes indociles, en faisant appel à la générosité publique et au dévouement de bénévoles. Un grand nombre de religieuses, pour les jeunes filles délinquantes et de religieux, pour les jeunes gens délinquants, vont s'investir dans ces activités.

L'administration, d'abord réticente, prit peu à peu conscience de l'intérêt de ces fondations qui accueillaien les jeunes délinquants dont le nombre augmentait régulièrement.

Les ressources leur provenaient de dons, des produits de leurs travaux et aussi d'une aide financière journalière par enfant, octroyée par les pouvoirs publics.

Plusieurs milliers d'enfants vont ainsi être hébergés dans ces colonies qui s'implantèrent dans toute la France et dont certaines ont laissé des souvenirs encore marquants, soit à cause de leur sévérité excessive et du martyr que certains jeunes détenus encoururent, soit encore, par la qualité du séjour et les actions moralisatrices et éducatives menées par leurs dirigeants, qui furent exemplaires pour l'époque.

La profonde misère qui régnait dans une grande partie de la population et les méfaits d'une urbanisation rapide et désordonnée, furent responsables de la progression de la délinquance des jeunes ; à cette époque, on enregistre, un grand nombre de poursuites contre les mineurs, motivé par des faits de mendicité, de vagabondage et de vols pour subsister.

La colonie de rééducation de Mettray, près de Tours, fut célèbre à tous égards et servit de modèle en France et à l'étranger. Elle hébergeait près de sept cents enfants de sept à vingt ans qui y exerçaient

les occupations les plus diverses. Les enfants délinquants provenaient de toutes les couches sociales et les enseignants, éducateurs et agents étaient formés, non seulement pour éduquer, mais aussi pour moraliser les pensionnaires.

### **La loi du 12 août 1850**

Cette loi vient consacrer les expériences résultant des colonies agricoles et artisanales. Aux termes de celle-ci, les jeunes ayant agi sans discernement et les jeunes détenus condamnés à un emprisonnement de six mois à deux ans, sont conduits dans une colonie où ils sont élevés en commun et occupés aux travaux des champs ou de l'artisanat, en même temps qu'on leur dispense une instruction élémentaire, sous une discipline sévère et rigoureuse. Les jeunes qui sont condamnés à plus de deux ans d'emprisonnement et les insubordonnés des colonies, sont orientés vers des colonies correctionnelles.

Au début, cette loi fut bien accueillie, mais elle tomba progressivement en désuétude. La création d'établissements nouveaux ne correspondait à aucun progrès réel car il n'y eut en réalité, que changement d'affectation.

Les juges réservaient les sujets qu'ils pensaient amendables pour les institutions privées et dirigeaient, dans celles du secteur public, les mineurs jugés inéducables. Peu à peu, les fondations privées tombèrent dans une sclérose que laissaient prévoir les erreurs de leurs responsables. C'est alors qu'un certain nombre de juristes se tournèrent vers une autre direction : le traitement en milieu ouvert.

### **La loi du 19 avril 1898**

Elle offre au juge la possibilité de confier le mineur à un tiers digne de confiance ou à une institution charitable. Malheureusement, elle avait privé son application de tous moyens de contrôle.

L'administration pénitentiaire est rattachée au ministère de la justice et non plus au ministère de l'intérieur.

### **La loi du 12 avril 1906**

Elle consacre l'idée selon laquelle il convient de limiter l'importance du régime répressif, et d'augmenter celle du régime éducatif. Le seuil de la minorité pénale est relevé de seize à dix huit ans.

### **La loi du 22 juillet 1912**

Elle a été accueillie très favorablement car elle était la conjoncture de différentes initiatives parlementaires. Elle crée la liberté



surveillée, c'est-à-dire, une mesure éducative qui permet au magistrat de suivre et d'aider le mineur dans sa famille.

Elle supprime le critère du discernement en matière d'évaluation de la responsabilité pour les moins de treize ans, qui deviennent alors pénalement irresponsables et sont présentés devant le tribunal civil.

Elle crée une juridiction spécialisée, le tribunal pour enfants et adolescents devant lequel comparaissent les mineurs de treize à dix huit ans, avec deux exceptions importantes :

- les mineurs de seize à dix huit ans accusés de crime, relèvent de la procédure criminelle de droit commun ;
- tout mineur, de treize à dix huit ans, co-inculpé avec des majeurs, relève des juridictions de droit commun.

Cette réforme reste cependant insuffisante : le tribunal pour enfants est une formation du tribunal correctionnel ; l'exercice de la liberté surveillée est confiée à des délégués bénévoles ; les examens de personnalité sont facultatifs et, comme on n'a pas su créer des internats appropriés, les colonies reçoivent toujours une population cosmopolite.

On ne peut manquer de mentionner l'acte dit « loi du 27 juillet 1942 » qui allait dans le sens d'une spécialisation plus importante encore du tribunal pour enfants et adolescents. Mais son application n'a pu être mise en œuvre, marquée par le régime de Vichy et confrontée aux difficultés de l'occupation.

Le rétablissement de la légalité républicaine devait entraîner un nouveau statut s'appliquant à la jeunesse délinquante. L'ordonnance promulguée par le gouvernement provisoire de la République, le 2 février 1945, va avoir le mérite de traduire avec succès, dans la pratique judiciaire et sociale, la nouvelle conception de la minorité pénale.

Cette ordonnance et les textes législatifs subséquents qui règlent les problèmes liés à la jeunesse délinquante, sont traités dans le corps même du rapport.

**N.B.** Ces rappels historiques sont largement inspirés des remarquables ouvrages et travaux ci-après :

Jean-Marie Baudouin, *Le juge des enfants, punir ou protéger*, ESF, 1990.

Henri Gaillac, *Les maisons de correction*, Edition Cujas, 1971.

Bernard Gaudens, *Archéologie et idéologie de la rééducation*, Thèse pour le doctorat de troisième cycle en sciences de l'éducation, 1978.

Jacques-Henri Robert, *Droit pénal général*, « Thémis », PUF, 1992.

Philippe Robert, *Traité de droit des mineurs*, Cujas, 1969.

Jean-François Renucci, *Enfance délinquante et enfance en danger*, CNRS, 1990.

Jean-François Renucci, *Le droit pénal des mineurs*, « Que Sais-Je ? », PUF, 1991.

Marie Rouanet, *Les enfants du bagne*, Editions Payot, 1992.

Docteur Yves Roumajon, Enfants perdus, enfants punis, Robert Laffont, 1989.

La justice des mineurs Cinquante ans de modernité ?, Actes des journées régionales du cinquantième anniversaire de l'ordonnance du 2 février 1945, Centre régional de formation Lorraine – Champagne-Ardenne, Centre régional de formation Alsace – Bourgogne – Franche-Comté.

---

# **Éléments de droit comparé sur la justice pénale des mineurs**

---

## **Introduction**

### **Les grands principes de la justice pénale des mineurs consacrés par le droit international**

Au cours des années 1980, la communauté internationale a clairement affiché son souci de voir prendre en compte par les législations internes la spécificité du jeune délinquant. Cette volonté s'est traduite par l'adoption de textes, tout particulièrement dans le cadre de l'Organisation des Nations-Unies et du Conseil de l'Europe, relatifs à la justice des mineurs dont les plus importants sont :

- la résolution 40-33 de l'Assemblée générale des Nations-Unies en date du 29 novembre 1985 : « Ensemble des règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs » (plus communément dénommée « règles de Beijing ») ;
- la convention des Nations-Unies sur les droits de l'enfant, adoptée le 20 novembre 1990 ;
- les recommandations du Conseil de l'Europe, et notamment la recommandation n° R (87) 20 sur les « réactions sociales à la délinquance juvénile ».

Le rapprochement de ces textes permet de dégager un « noyau dur » de la justice pénale des mineurs reconnu par la communauté internationale et composé des principes suivants :

### **La priorité éducative**

Dans son paragraphe 1, la résolution de l'ONU connue sous l'appellation de « règles de Beijing » considère comme perspective fondamentale le fait que les États s'emploient à défendre le bien-être du mineur et de sa famille et « s'efforcent de créer des 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 ».

La recommandation précitée du Conseil de l'Europe considère également dans son préambule « que les jeunes sont des êtres en devenir et que, par conséquent, toutes les mesures prises à leur égard devraient avoir un caractère éducatif ; (...) que les réactions sociales à la délinquance juvénile doivent tenir compte de la personnalité et des besoins spécifiques des mineurs et que ceux-ci nécessitent des interventions et, s'il y a lieu, des traitements spécialisés (...) ; que le système pénal des mineurs doit continuer à se caractériser par son objectif d'éducation et d'insertion sociale et qu'en conséquence, il doit, autant que possible, supprimer l'emprisonnement des mineurs ».

La communauté internationale considère donc sans ambiguïté aucune la protection et l'éducation comme les objectifs prioritaires de la justice pénale des mineurs tant en ce qui concerne la procédure qu'en ce qui concerne les mesures susceptibles d'être prononcées à l'égard d'un jeune délinquant.

### **La spécialisation des autorités compétentes**

Le principe de la spécialisation des autorités compétentes en matière de justice des mineurs est notamment affirmé par les « règles de Beijing », le paragraphe 6 exigeant qu'elles soient « particulièrement qualifiées ou formées » pour s'acquitter de leur mission, conformément à leurs fonctions et mandats respectifs.

La convention relative aux droits de l'enfant stipule pour sa part, dans son article 40, paragraphe 3 : « les États parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infractions à la loi pénale ».

Quant à la recommandation n° R (87) 20, elle se limite à préconiser « d'éviter le renvoi des mineurs vers la juridiction des adultes, quand des juridictions des mineurs existent ». Elle appelle cependant de ses vœux « la prise de dispositions afin que toutes les personnes qui interviennent aux divers stades de la procédure (police, avocats, procureurs, juges, travailleurs sociaux) aient une formation spécialisée dans le domaine du droit des mineurs et de la délinquance juvénile ».

### **La recherche de réponses extrajudiciaires**

Afin d'éviter le traumatisme lié à la solennité d'une procédure judiciaire et aux conséquences psychologiques d'une condamnation après jugement, la communauté internationale préconise le recours à des réponses extrajudiciaires à la délinquance juvénile. Cette volonté se situe

d'ailleurs dans la droite ligne du souci ci-dessus évoqué d'une procédure avant tout axée sur la protection et l'éducation du jeune.

Ainsi, le paragraphe 11 des « règles de Beijing » est intégralement consacré aux « recours à des moyens extrajudiciaires ». Il précise que « la police, le parquet ou les autres services chargés de la délinquance juvénile ont le pouvoir de régler des cas à leur discrétion, sans appliquer la procédure pénale officielle.. » étant entendu que « tout recours à des moyens extrajudiciaires (...) exige le consentement de l'intéressé ou de ses parents ou de son tuteur ».

La convention de l'ONU impose aux États parties « de prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés ».

Enfin, le Conseil de l'Europe recommande « d'encourager le développement de procédures de déjudiciarisation et de médiation au niveau de l'organe de poursuite (classement sans suite) afin d'éviter aux mineurs la prise en charge par le système de justice pénale et les conséquences qui en découlent ». Il précise que les services de protection de l'enfance doivent être associés à l'application de ces procédures, que l'acceptation du mineur aux mesures conditionnant la déjudiciarisation doit être assurée et qu'une attention adéquate doit être « accordée aussi bien aux droits et aux intérêts de la victime qu'à ceux du mineur ».

### **Le caractère exceptionnel du recours à l'incarcération**

Autre conséquence de la priorité accordée à l'éducatif sur le répressif, le principe de la recherche de mesures de substitution à l'incarcération est fermement affirmé par le droit international. Il s'agit notamment d'assurer autant que faire se peut le maintien de l'intéressé au sein de la communauté, et tout d'abord de la communauté familiale dont le rôle essentiel est expressément rappelé par les « règles de Beijing » : « aucun mineur ne sera soustrait à la surveillance de ses parents [...] à moins que les circonstances rendent cette séparation nécessaire ».

D'une manière générale, la privation de liberté est considérée comme une ultime mesure, à laquelle on ne peut recourir que dans des cas tout à fait exceptionnels. Ainsi, selon les « règles de Beijing », « la privation de liberté individuelle n'est infligée que si le mineur est jugé coupable d'un délit avec voie de fait à l'encontre d'une autre personne, ou pour récidive, et s'il n'y a pas d'autre solution qui convienne ». De même, « le placement d'un mineur dans une institution est toujours une mesure de dernier ressort... ».

Pour le Conseil de l'Europe, « les interventions à l'égard des jeunes délinquants (doivent être) situées dans le milieu naturel de ceux-ci ».

\* \* \*

Tels sont, rapidement présentés, les principes essentiels de la justice pénale internationalement reconnus. Leur traduction en droit interne prend cependant des formes multiples, varie sensiblement d'un État à l'autre. Sans prétendre à l'exhaustivité, une approche comparative de cette traduction peut être effectuée en distinguant :

- l'âge de la responsabilité pénale selon les États ;
- les règles de procédure ;
- les mesures susceptibles d'être prononcées.

---

## **Minorité pénale et responsabilité**

La plupart des pays européens fixent la majorité pénale à 18 ans (France, Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas, Suisse,...). Certains prévoient cependant un âge inférieur : 17 ans en Angleterre et en Grèce ; 16 ans dans la péninsule Ibérique et en Écosse ; 15 ans en Suède ; 14 ans en Norvège.

Toutefois, au-delà de l'âge de la majorité pénale, c'est sur les conséquences juridiques de la minorité du délinquant qu'il convient de s'attarder : incapable pénalement, sa responsabilité doit en principe être exclue. C'est la traduction en droit interne du principe posé notamment par la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant qui impose aux États parties « d'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants sont présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale ». Ce texte, qui pose le principe de la présomption d'irresponsabilité pénale en deçà d'un certain âge, ne précise cependant pas si cette présomption doit être irréfragable. Une distinction fondamentale doit donc être faite selon que cette irresponsabilité pénale du mineur est considérée comme absolue ou comme relative.

### **L'irresponsabilité pénale absolue : le modèle ibérique**

L'exclusion de toute responsabilité pénale du mineur n'est retenue que par un petit nombre d'États.

L'archétype de ce système est l'Espagne où, avant 16 ans (âge de la majorité pénale), le délinquant ne relève jamais du juge pénal mais du tribunal tutélaire de mineurs. Il s'agit d'une juridiction spécialisée non

répressive qui peut cependant prononcer des mesures coercitives : admonestation, liberté surveillée ou internement (ouvert, semi-ouvert ou fermé).

La législation portugaise prévoit également à l'égard du délinquant de moins de 16 ans une procédure tutélaire exclusive de toute procédure pénale. Elle opère une distinction entre les mineurs de moins de 12 ans, lesquels relèvent de « commissions de protection », et ceux de 12 ans et plus, soumis à une juridiction non répressive (tribunal de mineurs ou, à défaut, juridiction ordinaire). Les mesures susceptibles d'être prononcées tant par les commissions que par les juridictions sont qualifiées de « mesures tutélaires de protection, d'assistance ou d'éducation » : admonestation, liberté surveillée, placement.

La législation belge, issue d'une loi du 8 avril 1965, peut se rattacher au modèle ibérique. Elle considère en effet le mineur délinquant de moins de 18 ans comme auteur non pas d'une infraction, mais « d'un fait qualifié d'infraction ». À ce titre, il relève du tribunal de la jeunesse, lequel peut ordonner à son égard « des mesures de garde, de préservation et d'éducation » : réprimande, placement sous surveillance du comité de protection de la jeunesse... Cependant, ce principe de l'irresponsabilité pénale du mineur n'est absolu que pour les moins de 16 ans. Les 16-18 ans peuvent en effet, même si cela doit demeurer exceptionnel, être déférés au juge pénal. Par ailleurs, même pour les moins de 16 ans, le tribunal de la jeunesse peut, à titre provisoire et pour un maximum de quinze jours, incarcérer le mineur pendant la procédure.

Les exemples ibérique et belge démontrent que l'exclusion de toute responsabilité pénale du mineur délinquant doit en fait s'entendre sur le plan de la procédure, comme excluant l'intervention du juge répressif. Elle ne fait pas obstacle au prononcé de mesures certes éducatives mais particulièrement contraignantes même si, juridiquement, celles-ci ne sauraient être qualifiées de sanctions pénales.

### **L'irresponsabilité pénale relative**

Dans un tel système, le mineur est présumé irresponsable mais peut relever des juridictions répressives et, à titre exceptionnel, se voir infliger une sanction pénale.

Cependant, les jeunes délinquants ne pouvant être considérés comme responsables, une distinction est faite par le législateur en fonction de l'âge du mineur.

Un seuil est ainsi fixé en deçà duquel seules des mesures de protection peuvent être prononcées : 7 ans en Suisse ; 10 ans en Angleterre ; 12 ans en Suède ; 13 ans en France ; 14 ans en Allemagne et en Italie.

Ce n'est donc qu'à partir de ce seuil, et jusqu'à l'âge fixé pour la majorité pénale, que s'applique le dispositif de l'irresponsabilité pénale relative.

Le critère permettant de déroger à ce principe d'irresponsabilité varie selon les pays :

- pour les uns, l'accent est mis sur le discernement, sur la conscience qu'avait le délinquant, au moment de l'acte, de commettre une infraction. Il s'agit donc d'un critère essentiellement moral. Ainsi, en Angleterre, la responsabilité pénale du mineur peut être mise en jeu s'il avait conscience que son acte, notamment eu égard à sa gravité, était moralement répréhensible. De même, en Italie, le prononcé d'une sanction pénale à l'égard du mineur est subordonné à sa « capacité de comprendre et de vouloir » ;
- pour d'autres États, le critère de la responsabilité pénale du mineur est non plus moral mais utilitaire : une peine peut être prononcée à son encontre si elle apparaît nécessaire eu égard à sa personnalité, si elle est susceptible d'aider à sa rééducation. C'est ce critère qu'a retenu la France, l'article 2 de l'ordonnance du 2 février 1945 permettant au tribunal pour enfants et à la cour d'assises des mineurs de prononcer une condamnation pénale « lorsque les circonstances et la personnalité du délinquant leur paraîtront l'exiger ».

Bien entendu, cette distinction entre critère moral et critère utilitaire s'estompe quelque peu dans la pratique. Les juridictions tiennent en fait compte plus ou moins à la fois du discernement du mineur et de sa capacité à profiter d'une éventuelle sanction pénale. C'est notamment le cas en Allemagne où pourtant la loi sur la juridiction de la jeunesse adopte nettement le critère dit moral : « un mineur est pénalement responsable si, au moment des faits, sa maturité morale et psychique est insuffisante pour qu'il comprenne le caractère injuste de son acte ».

---

## **La prise en compte de la spécificité du mineur dans le cadre de la procédure**

### **La spécialisation des institutions**

Conformément à l'un des principes essentiels posés par le droit international, la procédure pénale applicable aux mineurs est, d'une manière générale, confiée par la plupart des États européens à des autorités spécialisées.

Celles-ci ne sont pas toujours des juridictions, mais parfois des « commissions des mineurs » ou des « commissions de protection de l'enfance ». Tel est notamment le cas en Norvège, en Suède et en Écosse. Dans ces pays – où l'âge de la majorité pénale est généralement bas –, les mineurs délinquants, qui peuvent théoriquement être poursuivis devant les juridictions pour adultes, ne sont que rarement déférés aux tribunaux. Ainsi, en Suède, le parquet ne poursuit pas le contrevenant s'il s'acquitte



d'une amende et se place sous la surveillance de la « commission de protection sociale ».

Toutefois, dans la plupart des pays européens, les autorités spécialisées dans la procédure applicable aux mineurs délinquants ont un caractère juridictionnel.

Ainsi, en droit français, le juge des enfants est le véritable pivot de l'ordonnance de 1945. Il intervient selon des modalités détaillées dans le corps même du présent rapport.

En Allemagne, c'est en 1923 que fut votée la loi sur les juridictions de mineurs (jugendgerichtsgesetz), applicable aux mineurs (14-18 ans) mais également aux jeunes adultes (jusqu'à 21 ans). Les juridictions des mineurs sont des unités spécialisées des tribunaux locaux d'instance et des tribunaux régionaux. Il s'agit en principe du tribunal de la jeunesse, composé d'un juge de la jeunesse et de deux assesseurs. La chambre de la jeunesse (trois juges de la jeunesse plus deux assesseurs) peut cependant connaître en première instance des crimes et des affaires complexes sur renvoi du tribunal de la jeunesse ; elle est juge d'appel des décisions de celui-ci.

En Angleterre, le mineur délinquant relève en principe d'un tribunal pour enfant (Youth Court) mais peut être déféré aux juridictions de droit commun en cas d'infraction d'une particulière gravité ou si l'affaire implique également des majeurs. Les membres de la Youth Court – parmi lesquels doit figurer au moins une femme – sont désignés tous les trois ans par leurs pairs parmi les magistrats jugés particulièrement qualifiés pour connaître des problèmes liés aux mineurs.

En Belgique, aux termes de la loi de 1965, un mineur poursuivi du chef d'un fait qualifié d'infraction relève en principe de la compétence du tribunal de la jeunesse (et, en appel, des chambres de la jeunesse des cours d'appel). Ce principe admet cependant certaines dérogations, concernant par exemple, les mineurs ayant la qualité de militaire au moment des faits ou la « police du routage ». En outre, pour les 16-18 ans, le tribunal de la jeunesse peut se dessaisir et renvoyer l'affaire au ministère public aux fins de poursuites devant la juridiction ordinaire « s'il estime inadéquate une mesure de garde, de préservation ou d'éducation ».

Au Portugal, la création des tribunaux pour enfants remonte à la loi sur la protection de l'enfance du 27 mai 1911. Ces juridictions sont compétentes pour les 12-16 ans. Elles peuvent également intervenir à l'égard de tous les mineurs de 18 ans victimes de mauvais traitements ou d'abandon ou dont la santé, la sécurité, l'éducation ou la moralité sont en danger. Toutefois, dans plusieurs endroits, les tribunaux pour enfants n'ont pas été installés et les juridictions ordinaires doivent donc être saisies. Les mineurs délinquants de moins de 12 ans relèvent quant à eux « de commissions de protection », organismes administratifs placés sous l'autorité du ministère de la justice qui peuvent prononcer les mêmes mesures que les tribunaux sous réserve d'obtenir l'accord des détenteurs de l'autorité parentale.

Au Luxembourg, un tribunal de la jeunesse est institué auprès du tribunal d'arrondissement. Ce tribunal est compétent non seulement

pour ce qui concerne les mineurs délinquants, mais également, entre autres, pour la protection de la jeunesse, les mesures de garde, d'éducation et de préservation ou le placement dans un établissement disciplinaire de l'État et l'assistance éducative.

### **Les spécificités de la procédure applicable aux mineurs délinquants**

D'une manière générale, et conformément aux règles posées par le droit international, le mineur poursuivi pénalement n'est pas considéré comme un justiciable ordinaire.

Il bénéficie de droits renforcés par rapport aux majeurs, liés au souci, commun à la plupart des États européens, de tenir compte d'une personnalité en évolution. Les dispositions tendant à assurer le maintien du mineur dans son milieu familial en limitant la garde à vue et la détention provisoire sont particulièrement révélatrices de cet objectif et de la diversité des solutions retenues pour y parvenir.

### **La garde à vue**

La faculté de placer un mineur en garde à vue est reconnue par plusieurs législations mais toujours sous de strictes conditions.

Il peut tout d'abord s'agir de conditions de fond, tenant à la gravité de l'infraction. Ainsi, en Italie, la garde à vue d'un mineur n'est possible que si celui-ci est poursuivi pour une infraction punie d'au moins douze ans de réclusion. De même, en France, les 10-13 ans ne peuvent être retenus à la disposition d'un officier de police judiciaire que s'ils sont soupçonnés d'avoir commis un crime ou un délit puni d'au moins sept ans d'emprisonnement.

Il peut ensuite s'agir de conditions d'ordre procédural. On rappellera notamment que, parmi les « règles de Beijing », figure l'obligation d'informer « immédiatement ou, si ce n'est pas possible, dans les plus brefs délais », les titulaires de l'autorité parentale.

Certains États vont plus loin que ce strict minimum. Ainsi, l'Espagne prévoit la notification de la mesure au consul du pays du mineur lorsque celui-ci est un étranger. De même, en droit français, le mineur de 16 ans est examiné par un médecin dès le début de la garde à vue.

### **La détention provisoire**

S'agissant de la détention provisoire, comme en d'autres domaines, la différence est plus ou moins marquée selon les pays entre les règles relatives aux mineurs et celles concernant les majeurs.

Ainsi, la loi canadienne sur les jeunes contrevenants se limite à renvoyer au Code criminel, rendant applicables aux mineurs les conditions prévues pour les majeurs.

Le plus souvent cependant, le placement en détention provisoire du mineur obéit à des critères particulièrement restrictifs. En outre, cette mesure s'effectue dans des conditions spécifiques afin de tenir compte de la spécificité liée à l'âge du mineur.

En Espagne, le mineur de 16 ans ne peut faire l'objet d'une véritable détention provisoire. En effet, si sa détention est possible, elle ne peut être effectuée dans un établissement pénitentiaire. En revanche, le mineur de 16 ans et plus est soumis sur ce point aux mêmes règles que les majeurs, sous réserve d'être séparé des adultes au cours de son incarcération.

En Angleterre, si la liberté sous caution lui est refusée, le mineur délinquant doit en principe être confié à un service local mais peut être incarcéré si son comportement le nécessite. La durée de la détention est de huit jours renouvelables.

En Belgique, il appartient au tribunal de la jeunesse de prendre provisoirement à l'égard du mineur les mesures de garde nécessaires. Il peut notamment laisser le délinquant dans son milieu familial, le soumettre à la surveillance du comité de protection de la jeunesse ou le confier au groupe des établissements d'observation et d'éducation surveillée de l'État. Mais s'il est « matériellement impossible » d'exécuter une mesure de garde, le mineur peut être gardé provisoirement dans une maison d'arrêt pour une durée n'excédant pas quinze jours. Il doit alors être isolé des adultes.

En Italie, la détention provisoire des mineurs, quoique admise, doit être « absolument nécessaire ». En outre, comme pour la garde à vue, la peine encourue doit être d'au moins douze ans de réclusion. Enfin, la durée maximale de détention est, par rapport aux majeurs, diminuée de moitié pour les 16-18 ans et des deux tiers pour les moins de 16 ans.

Aux États-Unis, l'action publique est en principe éteinte à l'issue de trente jours de détention provisoire si l'audience sur la culpabilité n'a pas eu lieu. Par ailleurs, la loi fédérale exige qu'un mineur en instance de jugement ne soit détenu que dans un établissement pour mineurs ou dans tel autre lieu adéquate désigné par l'attorney général ; le mineur doit, dans la mesure du possible, être placé dans un foyer d'accueil ou dans un établissement communal. S'il est détenu, il doit être séparé des mineurs condamnés et des majeurs – prévenus et condamnés – et bénéficie notamment d'un traitement psychiatrique et psychologique.

---

## **La réponse sociale à la délinquance juvénile**

### **L'essor des solutions extrajudiciaires**

Conformément à l'un des principes essentiels posés par le droit international, les États se sont efforcés, au cours des dernières années, d'assurer une déjudiciarisation du traitement de l'enfance délinquante,

c'est-à-dire de mettre en place des procédures conduisant à une réponse de la société à l'infraction sans pour autant que cette réponse prenne la forme quelque peu solennelle de la décision juridictionnelle.

Tel fut notamment le cas de la France avec le dispositif dit de médiation-réparation, consacré par la loi du 4 janvier 1993 et présenté dans le corps même du présent rapport.

Tel fut également le cas de l'Allemagne où le parquet peut désormais transmettre un dossier aux fins de médiation laquelle est assurée par le secteur public de la Protection judiciaire de la jeunesse ou, fréquemment, par des organismes privés. Le médiateur s'efforce de parvenir à un arrangement avec la victime, permettant ainsi le prononcé d'un non-lieu en cas de réparation de son préjudice. Depuis une loi du 30 juillet 1990, la médiation peut être imposée par le juge au contrevenant.

La médiation-réparation (auburgerichtlicher tatansgleich) à l'égard des mineurs existe aussi en Autriche. L'initiative en revient au Procureur de la République auquel il appartient de renvoyer l'affaire à un comité de probation. Si celui-ci parvient à résoudre le conflit, les poursuites sont arrêtées.

Bien entendu, la médiation-réparation n'est pas la seule procédure permettant d'éviter le recours au procès pénal. Il convient notamment de rappeler que le classement d'une affaire peut être une forme de réponse à la délinquance juvénile comme le démontre l'exemple allemand. En effet, à côté du classement sans suite, qui peut notamment être décidé pour les infractions bénignes, a été consacré le classement conditionnel ; il s'agit de subordonner l'arrêt des poursuites à une condition préalable dont les formes peuvent être fort diverses : prononcé d'une mesure (qui peut d'ailleurs n'avoir aucun caractère officiel et provenir des parents du contrevenant, de ses amis, de l'école...), rapport favorable émanant du service social, réparation du dommage, excuses auprès de la victime...

En Belgique, le classement peut également être précédé d'un avertissement ou d'une mise en garde adressé au mineur par la police ou la gendarmerie. La juridiction, voire le parquet, peut également prononcer une admonestation officieuse qui n'a pas la nature d'un jugement.

La recherche de réponses extrajudiciaires à la délinquance juvénile n'est pas propre aux pays européens. Ainsi, au Québec, une loi de 1984 sur les jeunes contrevenants a expressément affirmé le principe de la spécificité de la réponse judiciaire et précisé que celui-ci pouvait conduire à des « mesures de rechange » dont les modalités relèvent de l'autorité provinciale. Parmi les conditions permettant de recourir à ces mesures de rechange, on citera :

- l'absence de doute sur la culpabilité puisque, d'une part, le contrevenant ne doit pas avoir dénié toute participation à la perpétration de l'infraction et, d'autre part, le Procureur Général doit estimer disposer de preuves suffisantes justifiant des poursuites ;
- le consentement du mineur, qui peut toujours demander à être déféré au tribunal pour adolescents.

L'initiative de recourir à une mesure de rechange est confiée au substitut du Procureur Général auquel il appartient de saisir à cette fin le directeur provincial de la protection de la jeunesse. Ce dernier dispose alors de pouvoirs importants, comparables à ceux conférés au Procureur de la République en droit français, puisqu'il peut aussi bien prononcer la mesure de rechange de son choix que classer l'affaire ou, au contraire, renvoyer le mineur au substitut pour l'engagement de poursuites judiciaires. Parmi les mesures de rechange que le directeur provincial peut proposer à l'adolescent, on citera notamment :

- le versement d'une somme d'argent à une personne ou à un organisme selon des modalités convenues avec l'adolescent ;
- l'exécution d'un travail bénévole au bénéfice de la victime, selon des modalités acceptées par celle-ci ;
- la participation à une activité visant à permettre au délinquant « d'améliorer ses aptitudes sociales ». Cette formulation volontairement floue du législateur laisse un large pouvoir d'appréciation au directeur provincial qui peut ainsi proposer toute mesure de nature à responsabiliser l'adolescent.

### **Les mesures prononcées à l'issue d'une procédure judiciaire**

De la simple admonestation à l'incarcération, les mesures susceptibles d'être prononcées à l'égard des mineurs délinquants sont d'une grande diversité.

Dans un souci de clarification, certains auteurs ont proposé de classer les différents pays selon des modèles prédéfinis.

Ont ainsi été distingués le modèle dit « de justice » et celui dit « de protection », le premier mettant l'accent sur l'infraction commise (comme dans certains États des États-Unis), le second insistant davantage sur la rééducation du mineur (dont l'ordonnance de 1945 serait l'archétype).

Une distinction a également été faite entre le modèle pénal, consistant à prévoir des sanctions pénales à l'encontre des mineurs délinquants, et le modèle non pénal (plus moderne bien qu'encore peu développé) consistant à les soumettre à de simples mesures de sûreté.

Intellectuellement intéressantes, ces classifications correspondent en fait à des types de législation qui n'existent qu'exceptionnellement à l'état pur. Certes, quelques (rares) exemples du modèle pénal peuvent être donnés de même qu'il existe des législations correspondant clairement au modèle non pénal. Mais, dans la plupart des États, c'est un dispositif mixte qui est retenu par le législateur. C'est donc une classification ternaire qui sera présentement retenue.

### **Le modèle pénal**

Si le « modèle pénal » était défini comme celui correspondant aux législations qui permettent le prononcé de sanctions pénales à l'égard

des mineurs délinquants, il conviendrait d'y intégrer la plupart des États européens et nord-américains.

En revanche, dès lors que cette notion est entendue dans une acception restrictive (présentement retenue), et correspond aux pays où seules des peines peuvent être prononcées, force est de constater que le modèle pénal ne se rencontre qu'exceptionnellement à l'état pur.

On peut néanmoins y intégrer l'Illinois qui considère le mineur de plus de quinze ans comme un majeur dès lors qu'il a commis un crime grave (meurtre, viol...).

De même, aux Pays-Bas, le mineur de plus de seize ans peut être considéré comme un majeur.

Encore ces exemples ne sont-ils pas de pures traductions du « modèle pénal », l'exclusivité de la sanction pénale étant réservée à certaines hypothèses tenant à l'âge du mineur et/ou à l'infraction commise.

## **Le modèle non pénal**

Dans les législations relevant du modèle dit « non pénal », les autorités compétentes ne peuvent prononcer à l'égard du mineur délinquant que des mesures de protection et d'éducation.

La Belgique et le Portugal fournissent deux exemples de ce type de législation.

### **Les mesures prévues par le droit belge**

Selon la loi de 1965, « le tribunal de la jeunesse peut ordonner à l'égard des mineurs qui lui sont déférés, des mesures de garde, de préservation et d'éducation ».

Ces mesures sont en principe les suivantes :

- la réprimande (qui, prononcée par décision juridictionnelle, se distingue de l'admonestation officieuse) ou la remise du mineur aux personnes qui en ont la garde en leur enjoignant le cas échéant de mieux le surveiller ;
- le placement sous surveillance du comité de protection de la jeunesse ou d'un délégué à la protection de la jeunesse. Le tribunal peut alors subordonner le maintien du mineur dans son milieu à certaines conditions parmi lesquelles la loi prévoit notamment l'assiduité scolaire ou l'accomplissement d'une prestation éducative ou philanthropique ; mais ces conditions peuvent prendre d'autres formes que celles expressément précisées par le législateur ;
- le placement chez une personne digne de confiance ou dans un établissement approprié, en vue de l'hébergement du mineur, de son éducation ou de sa formation professionnelle.

## Les mesures prévues par le droit portugais

Au Portugal, le tribunal pour enfants peut prendre des mesures de protection, d'assistance et d'éducation envers tout mineur de 12 à 16 ans qui a commis un fait qualifié infraction mais également qui montre des difficultés sérieuses d'adaptation à une vie sociale normale ou qui se livre à la mendicité, au vagabondage, à la prostitution, au libertinage, à l'usage de drogue ou à la consommation abusive de boissons alcooliques.

Il peut également intervenir pour tous les mineurs de moins de 18 ans victimes de mauvais traitements ou dont la santé, l'éducation ou la moralité sont en danger, ainsi que pour les moins de 12 ans quand leurs parents font obstacle à l'intervention de la commission de protection.

Le tribunal pour enfants peut prononcer l'une des mesures suivantes :

- l'admonestation ;
- la remise aux parents ou au tuteur ;
- l'obligation pour le mineur de se soumettre à certaines conditions ou règles de conduite. Il peut s'agir notamment de l'obligation pour celui-ci de présenter ses excuses à la victime devant le juge des enfants, de participer (s'il en est d'accord) à une activité d'intérêt général, de réparer le dommage ou de verser une somme d'argent au profit d'un organisme public ou privé d'assistance sociale ;
- la liberté assistée, dont la responsabilité incombe au service d'aide sociale, lequel est chargé d'orienter, d'aider et de surveiller le mineur, selon les directives du tribunal, et de faire un rapport tous les deux mois sur son évolution ;
- le placement du mineur dans une famille d'accueil ou en apprentissage ;
- le placement du mineur en milieu ouvert ou en internat.

## Les législations mixtes

Les États à législation mixte, à savoir ceux autorisant à l'égard du mineur à la fois le prononcé de mesures de protection et le prononcé de mesures de répression, sont sans aucun doute les plus nombreux. Tel est notamment le cas de la France qui, dans l'ordonnance du 2 février 1945, pose le principe du prononcé de mesures éducatives tout en admettant les condamnations pénales lorsque les circonstances et la personnalité du délinquant paraissent l'exiger. Trois autres exemples seront ci-après présentés : l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie.

Il convient préalablement de rappeler l'existence dans certains États anglo-saxons, et notamment aux États-Unis, du dispositif dit des « arrêts à domicile ». Le premier programme a été appliqué à Saint-Louis dès 1971 afin d'éviter la « désocialisation » liée à l'incarcération. La surveillance de ces arrêts peut d'ailleurs être assurée électroniquement, le mineur portant à la cheville ou au poignet un bracelet contenant un émetteur et qui déclenche un signal lorsqu'il s'éloigne d'une certaine distance (environ 40 à 50 mètres) de son lieu d'assignation.

## L'Allemagne

Le droit allemand opère une distinction entre trois séries de mesures : éducatives, de redressement et pénales.

La liste des mesures éducatives ne peut être dressée de manière exhaustive, le juge des enfants pouvant ordonner toute mesure qu'il estime appropriée. On citera notamment la surveillance éducative (en milieu ouvert) et l'orientation éducative obligatoire en internat.

Les mesures dites de redressement sont tout d'abord l'admonestation et l'accomplissement d'une activité particulière en milieu ouvert. Il peut également s'agir des arrêts de fin de semaine (pour un maximum de quatre week-ends) de la détention en internat, pour une durée n'excédant pas quatre semaines.

La seule sanction pénale au regard de la loi est l'emprisonnement, susceptible d'être prononcée lorsque le mineur délinquant montre « des tendances dangereuses ». Il peut être ferme ou assorti du sursis. En outre, son exécution peut être suspendue par une mise en liberté surveillée. La peine d'emprisonnement, qui doit être comprise entre six mois et dix ans, s'exécute dans une prison pour jeunes.

## L'Angleterre

En Angleterre, le recours à l'incarcération peut être décidé à l'encontre d'un mineur si celui-ci est âgé d'au moins 15 ans. Toutefois, pour les moins de 17 ans, la durée de la peine ne peut excéder un an.

Juridiquement, la privation de liberté n'est pas un emprisonnement mais un placement en centre de détention pour délinquants juvéniles.

L'Angleterre a cependant progressivement introduit des mesures permettant d'éviter le recours à l'incarcération du mineur. Parmi celles-ci, il convient de citer le « traitement intermédiaire » (intermediate treatment) dont se sont d'ailleurs directement inspiré d'autres États, à commencer par les Pays-Bas.

Le traitement intermédiaire repose sur le postulat que le jeune délinquant a besoin d'une assistance sociale et que celle-ci doit lui être apportée de préférence en milieu ouvert.

Il se traduit par un programme éducatif adapté au jeune (à sa personnalité, à son comportement mais également à son milieu familial et social) et accepté par celui-ci.

Ce programme peut être plus ou moins intensif, donné lieu à des applications de jour ou du soir. Il peut notamment viser à l'éducation sociale du délinquant (lui permettant d'acquérir des connaissances minimales du droit, de la vie en société...), à son instruction scolaire ou à une meilleure occupation de ses temps de loisirs.



## L'Italie

La législation italienne connaît la mesure dite de « pardon judiciaire », prononcé en audience de cabinet, que l'on peut comparer à la dispense de peine consacrée par le droit français. Son champ d'application est cependant plus restreint car le pardon judiciaire ne peut être accordé qu'aux mineurs de 18 ans lorsqu'ils encourent une peine n'excédant pas deux ans d'emprisonnement ni trois millions de liras et n'ont pas déjà été condamnés à une peine privative de liberté.

Un décret en date du 22 septembre 1988 a prévu de nouvelles mesures, dites « sanctions substitutives », destinées à éviter l'incarcération du mineur :

- la probation : elle permet au juge d'ordonner la suspension de la procédure et de confier le mineur aux services éducatifs du ministère de la Justice, lesquels doivent établir un programme d'observation ;
- les mesures de sûreté qui peuvent notamment consister en une assignation au domicile familial ou en un placement dans un établissement.

Mais la juridiction peut également prononcer le placement du mineur en maison de correction voire décider sa détention laquelle s'effectue alors dans une prison-école.



## **Personnalités rencontrées et déplacements effectués pendant la mission**

**Jacques Toubon**, Garde des Sceaux, ministre de la Justice.

**Félix Adamzyk**, directeur stagiaire au Centre d'action éducative (Épernay – Marne).

**Marie-Hélène Amiable**, maire adjoint, chargé de la jeunesse (Bagneux – Hauts-de-Seine).

**Martine Bagot**, Union syndicale des magistrats, juge des enfants au tribunal de grande instance de Versailles.

**Jean-Louis Barthommé**, directeur du Centre d'action éducative de Pessac (Gironde).

**Jean Bazin**, directeur de la formation continue, Centre national de formation et d'études de Vaucresson.

**Lionel Belkirat**, directeur de l'Association d'action éducative auprès du tribunal de Verdun (Meuse).

**Guy Bezat**, directeur du Centre d'action éducative (Épernay – Marne).

**Georges Bigeard**, président de l'Association d'action éducative auprès du Tribunal de Verdun (Meuse).

**René Blanc**, président de l'Association nationale des directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse, directeur départemental de la Protection judiciaire de la jeunesse de Seine-et-Marne.

**Yves Bot**, procureur de la République du tribunal de grande instance de Nanterre (Hauts-de-Seine).

**Jean-Claude Bouvier**, secrétaire général du Syndicat de la magistrature

**Christine Bruneau**, maire adjoint à Boulogne (Hauts de Seine).

**Hervé Brunet**, directeur départemental de la Protection judiciaire de la jeunesse de la Savoie.

**Jean-Marie Camors**, responsable du service de l'international Centre national de Formation et d'Etudes de Vaucresson.

**Me Olivier Carteret**, conseiller municipal à Epernay (Marne).

**Bruno Cathala**, sous-directeur de l'Action éducative et des affaires judiciaires – direction de la Protection judiciaire de la jeunesse.

**Charles Ceccaldi-Raynaud**, sénateur des Hauts-de-Seine, maire de Puteaux.

**D<sup>r</sup> Jacques-Robert Cohen**, Pédo-psychiatre.

**Marie-Hélène Cubaynes**, secrétaire général du Centre national de formation et d'études de Vaucresson.

**Bernadette Dachkevitch**, Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, premier juge des enfants au tribunal de grande instance de Paris.

**Remy Delattre**, directeur départemental de la Protection judiciaire de la jeunesse des Hauts-de-Seine.

**Noël Delemarre**, directeur régional de la Protection judiciaire de la jeunesse de Lorraine – Champagne-Ardenne.

**Jean-Paul Delevoye**, sénateur du Pas-de-Calais, président de l'Association des maires de France, maire de Bapaume.

**Daniel Dru**, directeur de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (Essonne).

**Jean-Jacques Dupuis**, directeur départemental de la Protection judiciaire de la jeunesse à Paris.

**Isabelle Fabreguettes**, président du tribunal de grande instance de Verdun (Meuse).

**Jean-Marc Fayolle**, président de l'Association nationale des directeurs techniques, professeurs techniques, chefs de l'enseignement professionnel et des travaux, direction régionale de la Protection judiciaire de la jeunesse de l'Île-de-France.

**Georges Fenech**, président de l'Association professionnelle des magistrats, substitut général auprès de la cour d'appel de Lyon.

**Jérôme Ferdy**, directeur adjoint de l'institut éducatif de Cadillac-Le Fleix (Dordogne).

**Gisèle Fiche**, directeur du service des études et de l'international, Centre national de formation et d'études de Vaucresson.

**Jean-Marie Florentin**, directeur de l'Institut éducatif de Cadillac-Le Fleix (Dordogne).

**Danielle Florentin**, économiste, Institut éducatif de Cadillac-Le Fleix (Dordogne).

**Jacky Gavard**, directeur de l'Association meusienne de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, Verdun (Meuse).

**Jacques Gerzain**, directeur de l'Association sauvegarde de l'enfance du Pays-Basque, Bayonne (Pyrénées Atlantiques).

**Alain Gorius**, secrétaire général adjoint du SN-FO-PJJ (syndicat national Force Ouvrière – Protection judiciaire de la jeunesse)

**Isabelle Goudin**, directeur du Centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis (Essonne).

**Yves Guena**, vice-président du Sénat, ancien ministre, sénateur de la Dordogne, maire de Périgueux.

**Michel Guerlavais**, secrétaire général du SPJJ-FEN-UNSA (syndicat de la Protection judiciaire de la jeunesse – Fédération de l'Éducation nationale – Union nationale des syndicats autonomes).

**Bénédicte Graingeot**, membre du bureau du SNP (syndicat national des psychologues), psychologue, FAE, Draveil (Essonne).

**Christian Grellety**, directeur de la Protection judiciaire de la jeunesse de la Dordogne.

**Hervé Hamon**, président de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, président du tribunal pour enfants de Créteil.

**Jacques Hossaert**, porte parole de l'Association des magistrats du ministère public, premier procureur adjoint au tribunal de grande instance de Versailles.

**Marylène Jouvien**, attaché parlementaire, chargé des relations avec le Parlement de l'Association des présidents de conseils généraux.

**Alain Lambert**, sénateur de l'Orne, rapporteur général du budget, maire d'Alençon.

**Françoise Laroche**, SNPES – PJJ – FSU (syndicat national des personnels de l'éducation surveillée – Protection judiciaire de la jeunesse – Fédération syndicale unitaire).

**Anne Leclerc**, secrétaire général du SNPES – PJJ – FSU (syndicat national des personnels de l'éducation surveillée – Protection judiciaire de la jeunesse – Fédération syndicale unitaire)

**Christian Legeron**, directeur régional de la Protection judiciaire de la jeunesse – région Centre – Limousin – Poitou-Charentes.

**Jean-Marie Ligier**, secrétaire général de la CFDT – fédération Justice.

**Max Longeron**, président de l'Association nationale des directeurs régionaux de la Protection judiciaire de la jeunesse, directeur régional de la Protection judiciaire de la jeunesse de l'Île-de-France.

**Denis Mallinger**, directeur départemental de la Protection judiciaire de la jeunesse de la Meuse.

**Philippe Marini**, sénateur de l'Oise, maire de Compiègne.

**Bernard Masson**, président de l'Association meusienne de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, Verdun (Meuse).

**Michel Mercier**, président de la commission des affaires sociales de l'Association des présidents de conseils généraux, sénateur du Rhône, président du conseil général du Rhône, maire de Thizy.

**Grégoire Metaxian**, directeur départemental adjoint de la Protection judiciaire de la jeunesse des Hauts-de-Seine.

**Marc Moinard**, directeur des services judiciaires.

**Michèle Molicard**, vice-présidente de l'Association nationale des directeurs techniques, directeur de l'enseignement professionnel et des travaux – direction régionale de la Protection judiciaire de la jeunesse des régions Centre – Limousin – Poitou – Charentes.

**Alain Monate**, directeur du Centre d'action éducative de Bagneux (Hauts de Seine).

**Yves Mossé**, délégué général de l'APCR (Association des présidents de conseils régionaux), directeur général des services de la région Auvergne.

**Claude Naour**, secrétaire général du SN – FO – PJJ. (syndicat national – Force Ouvrière – Protection judiciaire de la jeunesse).

**Michel Negrel**, directeur régional de la Protection judiciaire de la jeunesse, région Aquitaine.

**Marie-José Nivet**, responsable de la commission Fonction publique, État et PJJ du SNP (syndicat national des psychologues), psychologue – COE – Le Raincy (Seine Saint Denis).

**Harry Parmentier**, directeur de l'enseignement professionnel et des travaux, adjoint au directeur régional de l'Aquitaine (Bordeaux).

**Bernard Pellegrini**, directeur général du Centre national de formation et d'études de Vaucresson.

**Jacques Peninou**, directeur de l'association Grand voile et moteurs – URCUIT (Pyrénées Atlantiques).

**Émile Perez**, secrétaire général du SCHFPN (syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale).

**Claude Pernolet**, président de l'Union syndicale des magistrats, premier substitut au tribunal de grande instance de Paris.

**Françoise Perron-Faure**, directrice du Centre d'action éducative de Bar le Duc (Meuse).

**Cécile Petit**, directeur de la Protection judiciaire de la jeunesse.

**Christian Petit**, sous-directeur des Affaires administratives et financières, direction de la Protection judiciaire de la jeunesse.

**Françoise Poujade**, directeur de la formation initiale, Centre national de formation et d'études de Vaucresson.

**Roger Prévost**, premier vice-président du conseil général des Hauts-de-Seine, maire de Villeneuve-la-Garenne.

**Gérard Pringault**, directeur général de l'Association d'éducation populaire Concorde, Montfermeil (Seine Saint Denis).

**Bérandère Prud'Homme**, substitut des mineurs autribunal de grande instance de Verdun (Meuse).

**Jean Puech**, sénateur de l'Aveyron, ancien ministre, président de l'Association des présidents de conseils généraux, président du conseil général de l'Aveyron, maire de Rignac.

**Ghislaine Quilin**, maire adjoint à Nanterre (Hauts de Seine).

**Martine Ravineau**, SNP (syndicat national des psychologues), psychologue – CAE – Dreux (Eure-et-Loire).

**Jean Rinnert**, directeur régional adjoint de la Protection judiciaire de la jeunesse de Lorraine – Champagne-Ardenne.

**Marcel Roux**, directeur, Centre national de formation et d'études de Vaucresson.

**Jean-Pierre Schosteck**, sénateur des Hauts-de-Seine, maire de Châtillon.

**Christian Soclet**, secrétaire général de la CFDT – fédération Justice – branche de la Protection judiciaire de la jeunesse.

**Marie-Françoise Talamoni**, éducatrice, assistante parlementaire de François Giacobbi, sénateur de Haute-Corse.

**D<sup>r</sup> Anne Tholose**, pédo-psychiatre, centre hospitalier spécialisé – Fains-Veel (Meuse).

**Me Patrick Tillie**, président du Syndicat des avocats de France.

**Guy Tramonti**, secrétaire général du SNEA – FO (syndicat national d'éducation et d'administration – Force Ouvrière).

**D<sup>r</sup> Gérard Vanet**, président de l'Association départementale d'éducation pour la santé de la Meuse, psychiatre, centre hospitalier spécialisé – Fains-Veel (Meuse).

**Alain Vives**, attaché d'intendance à la direction départementale de la PJJ des Hauts-de-Seine.

**Jean-Louis Voirain**, secrétaire général de l'Association professionnelle des magistrats, adjoint au procureur de la République, tribunal de grande instance de Bobigny (Seine-Saint-Denis).

**Giovanni Vullo**, juge des enfants au tribunal de grande instance de Verdun (Meuse).

**Jean-Paul Ziegler**, chargé de mission à la formation des directeurs, Centre national de formation et d'études de Vaucresson.

## **Auditions**

Signalons, par ailleurs, les auditions faites parallèlement par le signataire en sa qualité de rapporteur au nom de la Commission des lois du Sénat du projet de loi portant modification de l'ordonnance n° 45 – du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et dont le lien avec la Mission est évidemment indissociable.

Ont ainsi été auditionnés devant la Commission des lois :

**Jacques Toubon**, Garde des Sceaux ministre de la Justice.

**Martine Bagot**, Juge des enfants au tribunal de grande instance de Versailles.

**Jean-Claude Bouvier**, secrétaire général du Syndicat de la magistrature.

**Me Marie-Elisabeth Breton**, avocat à Arras.  
**Alain Bruel**, président du tribunal pour enfants de Paris.  
**Bernard Cassagnabere**, éducateur au Havre.  
**Marie-Claude Dauphant**, éducatrice à Grenoble.  
**Jacques Garden**, proviseur à Vaulx en Velin.  
**Christian Kulyk**, juge d'instruction à Montbéliard.  
**Claude Lanvers**, Sous-Préfet du Rhône à la ville.  
**Max Longeron**, directeur régional de la Protection judiciaire de la jeunesse de la région Île-de-France.  
**Philippe Lutz**, commissaire principal au Blanc-Mesnil.  
**Roland Maucourant**, commissaire divisionnaire du XVIII<sup>e</sup> arr<sup>t</sup> de Paris.  
**Me Danielle Monteaux**, avocat, chargé des relations avec le Parlement et les pouvoirs publics à l'Ordre des avocats.  
**Me Nathalie Muls**, avocat à Paris.  
**Marie-Danielle Pierrelee**, principal du collègue Garcia-Lorca à St-Denis (Seine-Saint-Denis).  
**Me Marie-France Ponelle**, responsable de l'antenne des mineurs à Paris.  
**Me Christophe Ricour**, président de la Conférence des bâtonniers.  
**Joseph Schmit**, procureur de la République à Rouen.  
**Jean-Pierre Valensi**, procureur de la République à Saint-Omer.

## **Déplacements**

### **Aquitaine**

#### **Dordogne**

– Institut éducatif de Cadillac – Le Fleix.

#### **Gironde**

– Direction régionale de la Protection judiciaire de la jeunesse (Bordeaux).  
– Centre d'action éducative (Pessac).

### **Pyrénées-atlantiques**

– Association sauvegarde de l'enfance du Pays-Basque (Bayonne).  
– Association Grand voile et moteurs – Centre éducatif et technique des métiers de la navigation de plaisance – URCUIT.

### **Champagne-Ardenne**

#### **Marne**

– Centre d'action éducative (Epernay).



## **Lorraine**

### **Meurthe-et-moselle**

- Direction régionale de la Protection judiciaire de la jeunesse

### **Meuse**

- Tribunal de grande instance de Verdun.
- Direction départementale de la PJJ.
- Association d'action éducative auprès du Tribunal de Verdun.
- Association meusienne de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (Verdun).
- Centre d'action éducative (Bar le Duc).

## **Île-de-France**

### **Essonne**

- Centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis.

### **Hauts-de-seine**

- Centre national de formation et d'études de la Protection judiciaire de la jeunesse à Vaucresson.
- Direction départementale de la Protection judiciaire de la jeunesse (La Garenne-Colombes).
- Antenne de justice (Bagneux).
- Centre d'action éducative (Bagneux).
- Centre de jour (Malakoff).
- Visite de la classe relais (La Garenne-Colombes).

### **Seine-Saint-Denis**

- Association d'éducation populaire Concorde (Montfermeil).



---

## Remerciements

*« La reconnaissance  
est la mémoire du cœur »  
J.-B. Massieu,  
Lettre à l'abbé Sicard.*

Je veux tout d'abord, remercier sincèrement Monsieur le Premier ministre Alain Juppé, pour l'attention qu'il a bien voulu me porter en me chargeant de cette difficile, mais combien attachante mission sur la Protection de la jeunesse et la délinquance juvénile.

Mes remerciements, iront aussi à Monsieur Jacques Toubon, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui a bien voulu, tout à la fois, aider et favoriser ma mission et mettre à ma disposition, les moyens nécessaires à l'élaboration du présent rapport, ainsi qu'à ses collaborateurs et tout spécialement à :

– Catherine Pautrat, magistrat, conseiller technique au cabinet du Garde des Sceaux.

Par ailleurs, ce rapport doit beaucoup à la documentation et à l'assistance technique que m'ont fournies les magistrats et fonctionnaires du ministère de la Justice et notamment, ceux de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Je tiens particulièrement à remercier :

– Cécile Petit, directeur de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Je veux aussi exprimer toute ma gratitude à Mesdames et Messieurs les administrateurs et membres des services de la Commission des lois du Sénat et notamment :

– Jean-Louis Herin, responsable du secrétariat de la Commission des lois.

Mes remerciements, particulièrement chaleureux, iront également aux personnes, qui non seulement m'ont apporté une assistance technique, mais ont aussi participé activement à la rédaction du rapport :

– Gilles Croissant, magistrat à l'Administration centrale du ministère de la Justice ;

– Marc Thoumelou, administrateur à la Commission des lois du Sénat ;

– Michel Garreau, assistant parlementaire ;

– Arlette Palanson, assistante parlementaire.

Je veux dire enfin ma reconnaissance à Messieurs les directeurs régionaux et départementaux de la Protection judiciaire de la jeunesse, Mesdames et Messieurs les directeurs des foyers et centre d'action éducative, Mesdames et Messieurs les éducateurs et généralement tous ceux qui ont bien voulu m'accueillir et répondre à mes nombreuses interrogations pour faciliter ma mission.



---

## Table des matières

<b>Sommaire</b>	<b>5</b>
<b>Avant-propos</b>	<b>9</b>
<b>Première partie</b>	
<b>Les textes</b>	<b>11</b>
Chapitre 1	
<b>L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante : un « quasi code » du droit pénal des mineurs</b>	<b>13</b>
Une procédure prenant en compte la spécificité du mineur	<b>14</b>
Une procédure confiée à des magistrats spécialisés	<b>14</b>
– La phase préparatoire au jugement	<b>15</b>
• Le principe de la nécessité d'une information préalable	<b>15</b>
• Les innovations de la loi n° 96-585 du 1 <sup>er</sup> juillet 1996	<b>15</b>
<i>La convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement</i>	<b>16</b>
<i>La comparution à délai rapproché</i>	<b>17</b>
– Le jugement	<b>18</b>
• En matière de crime	<b>18</b>
• En matière de délit	<b>18</b>
Les services éducatifs auprès des tribunaux	<b>18</b>
Une protection renforcée des droits du mineur poursuivi	<b>19</b>
– La garde à vue	<b>19</b>
– La détention provisoire	<b>19</b>
– La protection des droits de la défense du mineur poursuivi	<b>20</b>
Les mesures susceptibles d'être prononcées à l'égard des mineurs délinquants	<b>20</b>
Le caractère exceptionnel de la sanction pénale	<b>20</b>
Une large panoplie de mesures éducatives	<b>21</b>
La médiation-réparation	<b>22</b>
<b>Table des matières</b>	<b>111</b>

Chapitre 2	
<b>La protection de l'enfance en danger</b>	<b>23</b>
• Le pôle administratif	<b>23</b>
• Le pôle judiciaire	<b>23</b>
La protection administrative	<b>25</b>
Le niveau départemental	<b>25</b>
Le niveau national	<b>25</b>
La saisine des autorités administratives	<b>26</b>
La protection judiciaire	<b>26</b>
• Le mineur est maintenu dans son « milieu actuel »	<b>28</b>
• Le mineur est retiré de son milieu	<b>28</b>
<b>Deuxième partie</b>	
<b>État des lieux</b>	<b>31</b>
Chapitre 1	
<b>Aperçu en quelques chiffres</b>	
<b>de l'activité des services</b>	
<b>de la direction de la Protection judiciaire</b>	
<b>de la jeunesse</b>	<b>33</b>
– La nature et le fondement juridique des mesures mises en œuvre par les services éducatifs	<b>33</b>
• Les investigations	<b>33</b>
• Les prises en charge (en 1994)	<b>34</b>
– Caractéristiques du public pris en charge	<b>34</b>
• Âge des jeunes suivis au 31 décembre 1994	<b>34</b>
• Situation juridique des jeunes suivis au 31 décembre 1994	<b>35</b>
• Sexe des jeunes suivis au 31 décembre 1994	<b>35</b>
– Évolution des prises en charge	<b>35</b>
– Une activité inégalement répartie sur le territoire	<b>36</b>
Chapitre 2	
<b>Analyse qualitative du dispositif</b>	
<b>de la Protection judiciaire de la jeunesse</b>	<b>37</b>
Un contexte difficile et complexe	<b>37</b>
La décentralisation	<b>37</b>
La fracture sociale	<b>38</b>
La crise de la famille et de l'école	<b>38</b>
La délinquance juvénile	<b>38</b>
Une administration originale, fragile et méconnue	<b>39</b>
Des mutations nombreuses	<b>39</b>
Des personnels motivés mais anxieux	<b>40</b>
Des moyens en personnels insuffisants	<b>40</b>
Des modes de prise en charge extrêmement diversifiés	<b>41</b>
Des concepts éducatifs tranchés	<b>41</b>
Un partenariat permanent	<b>41</b>
Une fragilité structurelle en matière d'hébergement et de formation professionnelle	<b>42</b>

Troisième partie	
<b>Propositions</b>	<b>45</b>
Rôle de l'État et missions de la PJJ	<b>48</b>
La décentralisation	<b>48</b>
• Renforcer la péréquation financière entre les départements	<b>48</b>
• Développer la protection administrative de l'enfance, notamment la prévention spécialisée	<b>49</b>
• « Instaurer le principe de négociation » entre les collectivités territoriales, tel que proposé déjà par l'instance d'évaluation des politiques publiques	<b>49</b>
• Intensifier la déconcentration et le rôle des services locaux de l'État	<b>49</b>
• Définir une véritable politique judiciaire	<b>50</b>
• Renforcer les échelons déconcentrés de la PJJ	<b>50</b>
La politique de la ville	<b>50</b>
Les jeunes majeurs	<b>51</b>
Les modes d'intervention judiciaire et de prise en charge des mineurs	<b>51</b>
Une intervention judiciaire plus orientée sur l'amont	<b>51</b>
– Un traitement systématique et rapide de la primo délinquance par le parquet	<b>52</b>
– Une saisine plus précoce des juges des enfants	<b>53</b>
– Des actions ponctuelles partenariales sur un lieu en crise : les groupes de traitement de la délinquance locale	<b>53</b>
Des prises en charge, propres à la PJJ et en partenariat	<b>54</b>
– Le soutien à l'hébergement et à l'insertion	<b>54</b>
• L'hébergement	<b>54</b>
<i>Les formes classiques</i>	<b>54</b>
<i>Les UEER</i>	<b>55</b>
<i>Les lieux de vie</i>	<b>55</b>
<i>Les difficultés constatées</i>	<b>55</b>
<i>Les jeunes d'origine étrangère</i>	<b>56</b>
• L'insertion	<b>56</b>
– L'intensification du partenariat	<b>58</b>
• Les collectivités territoriales	<b>58</b>
• L'Éducation nationale	<b>58</b>
• Justice et psychiatrie entretiennent des rapports parfois complexes	<b>59</b>
• Les services de police et de gendarmerie	<b>60</b>
Une amélioration sensible de la situation des mineurs détenus	<b>60</b>
– L'amélioration des conditions de détention	<b>60</b>
– Mieux préparer la sortie	<b>61</b>
Les réformes administratives, la formation des personnels et les moyens nécessaires	<b>61</b>
Les réformes administratives	<b>61</b>
– L'achèvement de la territorialisation	<b>61</b>
– Les règles de gestion	<b>62</b>
La formation	<b>63</b>
– Les moyens nécessaires	<b>63</b>
Synthèse des propositions	<b>64</b>

<b>Conclusion</b>	<b>67</b>
• L'importance du traitement de la primo délinquance et du rappel solennel à la loi	<b>70</b>
• La nécessité de responsabiliser davantage les parents	<b>70</b>
• Le renforcement des liens entre le parquet, l'Éducation nationale et la Protection judiciaire de la jeunesse	<b>70</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>73</b>
Annexe 1	
<b>Quelques repères historiques sur le droit pénal des mineurs</b>	<b>75</b>
Le droit romain	<b>75</b>
Le droit barbare et le droit au Moyen Âge	<b>76</b>
Le droit sous l'Ancien Régime	<b>76</b>
La période révolutionnaire	<b>79</b>
Le Code pénal de 1810, ou Code Napoléon	<b>80</b>
La Restauration	<b>80</b>
L'ère des colonies agricoles et artisanales	<b>81</b>
La loi du 12 août 1850	<b>82</b>
La loi du 19 avril 1898	<b>82</b>
La loi du 12 avril 1906	<b>82</b>
La loi du 22 juillet 1912	<b>82</b>
Annexe 2	
<b>Éléments de droit comparé sur la justice pénale des mineurs</b>	<b>85</b>
Introduction	<b>85</b>
Les grands principes de la justice pénale des mineurs consacrés par le droit international	<b>85</b>
La priorité éducative	<b>85</b>
La spécialisation des autorités compétentes	<b>86</b>
La recherche de réponses extrajudiciaires	<b>86</b>
Le caractère exceptionnel du recours à l'incarcération	<b>87</b>
Minorité pénale et responsabilité	<b>88</b>
L'irresponsabilité pénale absolue : le modèle ibérique	<b>88</b>
L'irresponsabilité pénale relative	<b>89</b>
La prise en compte de la spécificité du mineur dans le cadre de la procédure	<b>90</b>
La spécialisation des institutions	<b>90</b>
– Les spécificités de la procédure applicable aux mineurs délinquants	<b>92</b>
– La garde à vue	<b>92</b>
– La détention provisoire	<b>92</b>
La réponse sociale à la délinquance juvénile	<b>93</b>
L'essor des solutions extrajudiciaires	<b>93</b>
Les mesures prononcées à l'issue d'une procédure judiciaire	<b>95</b>
Le modèle pénal	<b>95</b>
Le modèle non pénal	<b>96</b>



– Les mesures prévues par le droit belge	<b>96</b>
– Les mesures prévues par le droit portugais	<b>97</b>
Les législations mixtes	<b>97</b>
– L'Allemagne	<b>98</b>
– L'Angleterre	<b>98</b>
– L'Italie	<b>99</b>
 Annexe 3	
<b>Personnalités rencontrées et déplacements effectués pendant la mission</b>	<b>101</b>
Auditions	<b>105</b>
Déplacements	<b>106</b>
– Aquitaine	<b>106</b>
• Dordogne	<b>106</b>
• Gironde	<b>106</b>
• Pyrénées-atlantiques	<b>106</b>
– Champagne-Ardenne	<b>106</b>
• Marne	<b>106</b>
– Lorraine	<b>107</b>
• Meurthe-et-moselle	<b>107</b>
• Meuse	<b>107</b>
– Île-de-France	<b>107</b>
• Essonne	<b>107</b>
• Hauts-de-seine	<b>107</b>
• Seine-Saint-Denis	<b>107</b>
Remerciements	<b>109</b>