

Rapport au Premier ministre

**Mission interministérielle
sur la prévention et le traitement
de la délinquance des mineurs**

Réponses à la délinquance des mineurs

Christine LAZERGES et Jean-Pierre BALDUYCK

Avril 1998

Sommaire

Membres de la mission
Avant-propos
Introduction

Première partie

La délinquance des mineurs : mobiliser les acteurs de la socialisation

I-1- Agir auprès des acteurs de la socialisation des mineurs

- I-1-1- Responsabiliser les parents
- I-1-2- Réorienter les moyens de l'Education nationale
- I-1-3- Garantir une action efficace des départements
- I-1-4- Conforter l'intervention sanitaire publique
- I-1-5- Soutenir les initiatives associatives
- I-1-6- Sensibiliser les médias

I-2- Placer la socialisation au coeur de la politique de la Ville

- I-2-1- Rendre la politique de la Ville plus lisible
- I-2-2- Faire de la politique de la Ville un instrument de restauration du lien social
- I-2-3- Conjuguer politique de la Ville et politique de sécurité

Deuxième partie

Les mineurs délinquants : renouveler les réponses de la police et de la justice

II- 1- Oser de nouvelles modalités d'intervention pour la police et la gendarmerie

- II-1-1- Communiquer et agir en partenariat
- II-1-2- Prendre en compte la spécificité de la délinquance des mineurs
- II-1-3- Maintenir l'implication des forces de l'ordre dans la prévention
- II-1-4- Renforcer la présence des forces de sécurité dans les zones sensibles
- II-1-5- Lutter contre la criminalité de territoire

II-2- Bousculer le fonctionnement de la justice des mineurs

- II-2-1- Appliquer pleinement l'ordonnance du 2 février 1945
- II-2-2- Promouvoir une politique pénale des parquets
- II-2-3- Réhabiliter les juridictions pour mineurs
- II-2-4- Exécuter les décisions de justice
- II-2-5- Refonder la Protection judiciaire de la jeunesse
- II-2-6- Transformer radicalement les conditions d'incarcération des mineurs

Conclusion

Liste des propositions

Membres de la mission

Parlementaires : **Christine LAZERGES**
 Jean-Pierre BALDUYCK

Rapporteur général :
Philippe CHAILLOU, conseiller à la cour d'appel de Paris

Rapporteurs adjoints :
Emmanuelle MIGNON, auditeur au Conseil d'Etat
Arnaud TEYSSIER, inspecteur de l'administration
Jean-Philippe VINQUANT, inspecteur des affaires sociales

Membres de la commission :
Bruno AUBUSSON de CAVARLAY, ingénieur de recherche au CNRS, centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)
Docteur Gilles BARRABAND, pédopsychiatre-psychanalyste, centre Jean Wier, chef du 3ème inter-secteur des Hauts-de-Seine
Lieutenant-colonel Michel BONNIN, adjoint au chef du bureau de police judiciaire à la direction générale de la gendarmerie nationale
Patrice CHOROWICZ, chargé de mission à la direction de la jeunesse et de la vie associative au ministère de la jeunesse et des sports
Michel FOUCHARD, proviseur de vie scolaire au rectorat de l'académie de Créteil
Jean-Jacques GLEIZAL, professeur des universités, adjoint au maire de Grenoble
Jean-Louis LANGLAIS, inspecteur général de l'administration
Carole MARIAGE-CORNALI, chargée d'études à l'institut des hautes études et de la sécurité intérieure, capitaine de police
Manuel PALACIO, bureau des méthodes, direction de la Protection judiciaire de la jeunesse
Lucien PERRET, commissaire divisionnaire, directeur adjoint de la direction départementale de la sécurité publique de Seine-Saint-Denis
Jack ROS, chef de la mission innovation et territoire à la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV)
Dominique SERAN, président du tribunal pour enfants d'Evry

Avant-propos

Le Premier ministre, par une lettre de mission en date du 1er décembre 1997, nous a invités à conduire une réflexion en profondeur sur la délinquance des mineurs et sur les réponses à lui apporter.

Le champ ainsi ouvert était immense, au coeur des questions de société.

La mission s'est placée résolument sur un plan interministériel en s'assurant, par la constitution d'une commission, le concours de professionnels appartenant à l'ensemble des institutions concernées par le problème des mineurs ou possédant, dans ce domaine, des compétences affirmées. Elle anticipait ainsi sur la seule démarche qui puisse se révéler réellement efficace pour le traitement du phénomène lui-même : l'implication de tous dans un partenariat conjuguant les compétences et les expériences les plus diverses.

La méthode de travail qui a été retenue s'est inspirée du même souci de proximité avec le terrain. Pendant trois mois, la mission a procédé, le mercredi, à l'audition de personnalités impliquées directement dans l'analyse, la prévention ou le traitement de la délinquance des mineurs. Chaque audition a donné lieu au débat le plus ouvert et le plus franc, au prix, parfois, d'échanges assez vifs. Parallèlement, la mission a effectué des déplacements sur le terrain, dans plusieurs départements, du Nord au Sud de la France, pour une confrontation plus directe avec la réalité de la délinquance. Elle a ainsi pu rencontrer des jeunes en grande difficulté et les acteurs publics et privés sur le lieu même de leur intervention.

La mission s'est également déplacée dans plusieurs pays voisins, dont la cohésion sociale est également mise à l'épreuve par la montée de la violence et de l'exclusion chez les jeunes. Elle en a tiré de très utiles enseignements, fondés sur des approches parfois plus pragmatiques que celles auxquelles prépare naturellement le tempérament français.

La mission a en outre recueilli de nombreuses contributions écrites d'un réel intérêt, émanant parfois, de manière spontanée, de non-professionnels.

Enfin, elle a rédigé ses conclusions dans un souci de clarté et de pédagogie, en souhaitant qu'elles soient accessibles à tous, spécialistes et non spécialistes, tout en maintenant sur le fond la nécessaire technicité du propos.

La mission a voulu combiner, dans les solutions proposées, la détermination et le pragmatisme. Détermination dans la mesure où la situation exige que l'ordre public et la sécurité de tous soient assurés sans faiblesse à travers des réponses systématiques et adaptées. Pragmatisme, dans la mesure où le problème est des plus complexes et appelle une démarche qui à court, moyen et long termes, privilégie la souplesse et le réalisme, et fasse la plus large place à l'expérimentation et l'innovation.

Introduction

La violence à l'école, les incendies de voitures dans les quartiers et la multiplication des actes d'incivilité se conjuguent aujourd'hui pour donner naissance à " une peur des jeunes ", relayée par une médiatisation spectaculaire de ces phénomènes. La société ne comprend plus ces jeunes qui, dit-on, ont " la rage ", " la haine ", qui s'attaquent à n'importe qui et à n'importe quoi, qui, un jour, demandent de l'attention et, le lendemain, se montrent menaçants.

Cette représentation négative de la jeunesse n'est cependant pas nouvelle, de même que ne l'est pas l'inquiétude que fait naître la délinquance d'un enfant ou d'un adolescent.

Au 19^{ème} siècle la jeunesse était déjà perçue comme un groupe social instable et potentiellement dangereux. La description en 1867 des agissements de la " bande à Vitasse ", des jeunes âgés de 13 à 16 ans, ne déparerait pas dans les comptes rendus de nos hebdomadaires.

Plus tard en 1922 Emile Garçon pouvait écrire : " *Quoiqu'il en soit, le problème de l'enfance coupable demeure l'un des problèmes les plus douloureux de l'heure présente. Les statistiques les plus sûres comme les observations les plus faciles, prouvent, d'une part que la criminalité juvénile s'accroît dans des proportions fort inquiétantes, et d'autre part, que l'âge moyen de la criminalité s'abaisse selon une courbe très rapide* ". Souvenons-nous également de la crainte qu'inspiraient dans les années 50 les bandes de " blousons noirs " puis les " loubards ".

Quelles qu'en soient les causes, cette délinquance est le signe d'un échec de la socialisation. Il faut toutefois être clair, cette crise de la socialisation n'atteint qu'une faible proportion de mineurs.

D'abord parce qu'il ne faut pas confondre délinquance des jeunes et délinquance des mineurs. La catégorie des " jeunes " représente un groupe beaucoup plus large que celui des mineurs. En termes de statut social, on reste un " jeune " jusqu'à 25 ou même parfois 30 ans. La minorité, elle, est une catégorie juridique qui s'arrête à 18 ans, tant au plan civil qu'au plan pénal. En réalité, la minorité correspond, dans le langage commun, à l'enfance puis à l'adolescence. A partir de 18 ans, on n'est plus mineur mais jeune adulte. Or c'est pendant cette période, de 18 à 25 voire 30 ans, que la délinquance est, de loin, la plus importante.

Ensuite, parce qu'en dépit de la difficulté et de la fragilité propres à la période de l'enfance et surtout de l'adolescence, la plupart des mineurs ne souffrent pas de problèmes particuliers. Ainsi, les enquêtes qui ont été réalisées par l'INSERM montrent que la majorité des adolescents dialoguent normalement avec leurs parents, ont une scolarité sans heurts et jouissent d'une bonne santé mentale. N'oublions pas les nombreux jeunes qui s'engagent dans la vie associative, la solidarité, le refus du racisme.

Une minorité, toutefois, d'enfants et d'adolescents -15 à 20 %- connaît des difficultés sérieuses. Toujours selon l'INSERM, un adolescent sur cinq déclare avoir été victime de violence, que cette violence soit physique ou sexuelle. Un élève sur seize entre 11 et 18 ans déclare avoir fait une tentative de suicide.

Or les jeunes qui ont été victimes de violences pendant leur minorité ont généralement plus de mal à s'insérer dans la société et sont eux-mêmes plus enclins que les autres à développer des comportements violents. Pour certains, la succession des échecs et leur progressive exclusion les conduisent à " *l'extrême de la souffrance, de la désespérance et de la délinquance [qui] n'est pas loin* ", pour reprendre les termes du rapport sur " La progression de la précarité en France et ses effets sur la santé ", établi en février 1998 par le Haut comité de la santé publique.

Il ressort des différentes auditions auxquelles a procédé la commission que trois formes de comportement délinquant peuvent être identifiées :

- la délinquance " initiatique ", celle des transgressions qui ont toujours été observées lors du passage de l'adolescence à l'âge adulte ;
- la délinquance " pathologique ", qui tient à des troubles psychologiques fortement individualisés ;
- la délinquance " d'exclusion ", qui est plus ou moins liée au chômage et à l'aggravation des problèmes sociaux, et qui se manifeste surtout dans les quartiers difficiles. Les adolescents y cumulent toutes sortes de handicaps : échec scolaire, précarité familiale, mauvaise santé, troubles psychologiques, problèmes de logement, errance.

Cette analyse ne doit pas conduire à penser qu'il existe trois catégories étanches de mineurs délinquants. Preuve en est la question des mineurs toxicomanes. Le simple usage peut parfaitement relever de la délinquance initiatique, ou au contraire d'usage récréatif devenir toxicomanie et relever alors d'une délinquance pathologique. Enfin la délinquance d'exclusion peut, elle aussi, générer des conduites toxicomaniaques - sans parler naturellement du trafic lui-même. L'usage de stupéfiants est en soi un problème très spécifique chez les mineurs ; c'est avant tout une question de santé publique.

Lorsque l'on cherche à quantifier la délinquance des mineurs, on se heurte à de nombreuses difficultés. Le phénomène n'est d'ailleurs évalué que dans sa globalité par les statistiques de la police et de la gendarmerie, qui ne sont rendues publiques qu'au niveau national, et non par zones géographiques ou statut social.

Depuis trois ans, les commentaires qui accompagnent la publication de ces statistiques concluent à un reflux de la délinquance globale, encore en baisse de 1,9% en 1997, alors que la délinquance des mineurs progresse de 7,4% cette même année. **En effet, en termes absolus, la délinquance des mineurs progresse rapidement depuis quelques années, dans un contexte de stagnation générale de la délinquance. En 1996, 143 800 mineurs ont été mis en cause par les services de police et de gendarmerie, chiffre à comparer aux 104 200 de 1980.**

Un raisonnement en termes relatifs tempère toutefois ces observations, dans la mesure où la part réelle des mineurs dans les faits constatés n'a fait que retrouver en 1996 son niveau de 1980, soit 18% de la délinquance totale. Ce constat montre donc que la progression de la délinquance des mineurs depuis 15 ans, qui est souvent présentée comme une " explosion " ou un phénomène spécifique à ces derniers, n'est pas, sur la durée, détachable de l'évolution globale de la délinquance. **Il reste qu'au cours des trois dernières années un ressaut inquiétant s'est produit.**

L'interprétation des données statistiques est toutefois d'un maniement extrêmement délicat, dans la mesure où celles-ci traduisent au moins autant les infléchissements de la politique pénale et de l'activité des services de police et de gendarmerie que l'évolution quantitative réelle des actes de délinquance.

En revanche, nul ne conteste le développement concomitant de deux phénomènes :

- le rajeunissement de la délinquance des mineurs ;
- la gravité croissante des infractions : viols, vols avec violences, coups et blessures volontaires, destructions et dégradations, commis de plus en plus fréquemment en réunion. Cette aggravation n'est d'ailleurs pas propre aux mineurs, mais, les concernant, elle prend un relief particulier.

Au-delà de l'appréciation statistique, c'est la délinquance des villes et des quartiers en difficulté qui constitue aujourd'hui le problème crucial.

C'est là, plus qu'ailleurs, que des adolescents souffrent d'une perte de tous les repères moraux et sociaux, parfois même d'une inversion totale des valeurs. Le vol, le recel et les trafics divers leur apportent leur lot d'avantages économiques tout en leur assurant une valorisation que ne leur donne plus le système scolaire.

Cette crise de l'intégration classique favorise l'émergence d'autres normes que l'adhésion aux valeurs de la République. Le territoire ou l'origine ethnique deviennent l'unique socle identitaire des jeunes, avec pour conséquence fréquente la constitution de bandes. Des rivalités entre quartiers peuvent ainsi se traduire par de véritables rixes entre groupes, par une émulation dans les méfaits, comme on peut le voir lors de la nuit de la Saint-Sylvestre, et une concurrence dans les trafics.

Repliés dans leurs quartiers, ces jeunes en sont largement captifs. Il en résulte un processus ségrégatif qui, déjà sensible à l'école, se retrouve pour l'accès à l'emploi. Témoins des difficultés de leurs aînés, les " petits frères " entrent plus précocement en délinquance. Cette dérive se traduit par des manifestations de gravité très variable. Au-delà des symptômes les plus violents - caïdat des trafiquants, " caillassage " de bus, dégradations diverses - se multiplient les incivilités, source de perturbation et d'exaspération dans la vie quotidienne des cités. Enfin, un des problèmes majeurs dans ces quartiers est la présence d'un " noyau dur " de réitérants, qui, bien qu'en nombre réduit, joue un rôle capital dans l'insécurité, réelle ou perçue.

Ces phénomènes touchant villes et quartiers ne sont que le miroir grossissant des problèmes des mineurs. Il faut donc répondre, dans le cadre d'une démarche globale, à tous les actes de délinquance, par une gamme de réponses la plus diversifiée possible.

La prévention et le traitement de la délinquance des mineurs sont en effet des enjeux essentiels : ils visent à rendre effectif le droit à la sécurité que consacre l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel, et qui est l'un des fondements du contrat social et le préalable à l'exercice de tous les droits que doit garantir la société. Afin de préserver la cohésion sociale, l'Etat se doit d'élaborer et de mettre en oeuvre une politique publique de lutte contre ce qui obère l'exercice de ce droit fondamental. C'est la politique criminelle.

En amont du comportement délinquant, la responsabilisation des mineurs requiert leur socialisation.

L'apprentissage de la loi est facteur de socialisation mais l'est également la compréhension et l'intégration du subtil jeu des droits et devoirs qui conduit à faire de chacun un acteur social responsable devant tous.

En aval du comportement délinquant, la responsabilité du mineur doit être affirmée.

Selon une lecture erronée de l'ordonnance du 2 février 1945, et largement répandue, le mineur délinquant serait irresponsable pénalement. Or en réalité, il peut être poursuivi et jugé dès qu'il a atteint l'âge de raison, condamné à une peine d'emprisonnement dès l'âge de 13 ans, et même condamné à la réclusion criminelle à perpétuité dès l'âge de 16 ans. La gamme des sanctions proposées, qu'il s'agisse de mesures éducatives ou de peines, est donc large et a pour objet, précisément, la responsabilisation du mineur. Toute diversification des réponses à la délinquance des mineurs ne peut que renforcer cette pédagogie de la responsabilité. Tel est le cas, par exemple, de la réparation, qui cumule les avantages de la sanction civile et de la sanction pénale.

Le moment de l'intervention et la nature de l'intervention peuvent en outre être démultipliés. Pour tel mineur et tel acte d'invicilité ou de délinquance, une simple intervention d'ordre disciplinaire dans le cadre scolaire se révèle judicieuse. Pour tel autre, une admonestation policière fait effet. La réitération des faits peut nécessiter, en amont du déclenchement des poursuites, une réponse du parquet sous la forme, par exemple, d'un " rappel à la loi ". Les circonstances et la personnalité du mineur peuvent exiger une saisine du juge des enfants et le prononcé d'une peine proprement dite.

Au bout du compte, toutefois, l'enjeu véritable d'une politique de lutte contre la délinquance des mineurs est l'insertion du mineur délinquant, seule garantie durable du droit à la sécurité.

Nos réflexions et propositions s'inscrivent en conséquence dans une politique de l'insertion donc de lutte contre l'exclusion qui suppose la solidarité de toute la société.

Les différents acteurs de la socialisation et de la gestion de la délinquance des mineurs ont besoin d'être plus fortement mobilisés.

Il en est ainsi des parents, qui sont loin de toujours assumer le rôle primordial qui leur revient. Il en est ainsi de l'école, qui doit lutter plus fortement contre l'absentéisme et la déscolarisation et qui devrait mieux répondre, par elle-même, aux petites transgressions qui se multiplient.

Il en est ainsi encore des départements, qui, depuis la mise en oeuvre de la décentralisation, ont en charge la protection de l'enfance, et ont donc, à ce titre, une responsabilité directe et déterminante dans la prévention de la délinquance.

Il en est ainsi, enfin, de l'ensemble des institutions, publiques et privées, qui concourent à la politique de la Ville, et dont l'intervention devrait être orientée plus résolument vers la socialisation des jeunes. Là encore, les outils existent, depuis les dispositifs traditionnels d'insertion jusqu'aux initiatives les plus récentes comme les contrats locaux de sécurité.

Les services chargés de l'ordre public doivent renouveler et diversifier leurs interventions, par une spécialisation plus affirmée et par une action plus ouverte et plus compréhensive en direction des jeunes.

De même, la justice doit répondre de manière plus systématique et plus diversifiée, en se rapprochant le plus possible des réalités du terrain.

La mission a identifié les nombreuses faiblesses du système, qui proviennent moins des textes que des pratiques et des moyens. Elle propose une approche nouvelle qu'elle juge plus réaliste, fondée sur le réinvestissement clair et entier par chaque institution de son rôle et de sa fonction vis à vis des mineurs - et tout spécialement des mineurs délinquants. Elle propose des adaptations susceptibles de lever les blocages qu'elle a relevés, sans remettre en cause le dispositif législatif fondateur mis en place en 1945 qui a conservé toute son actualité.

Face à la délinquance des mineurs, la mission estime indispensable de mobiliser les acteurs de la socialisation. (I)

La mission estime également capital que les réponses de la police et de la justice aux mineurs délinquants soient renouvelées. (II)

PREMIERE PARTIE

LA DELINQUANCE DES MINEURS : MOBILISER LES ACTEURS DE LA SOCIALISATION

La socialisation d'un enfant ou d'un adolescent prévient la délinquance. Il est impératif d'agir auprès des acteurs de la socialisation des mineurs (I-1) et de placer la socialisation au coeur de la politique de la Ville, laquelle permet une prise en compte partenariale du double enjeu que sont l'impératif d'insertion et la garantie du droit à la sécurité (I-2).

I-1- Agir auprès des acteurs de la socialisation des mineurs

Nombreux sont ceux qui, au sein de la société française, sont investis d'une mission de socialisation. Nous n'avons retenu que les plus importants de ces acteurs, individus ou institutions, par leur place privilégiée dans une politique de prévention de la délinquance, en faisant abstraction ici de la police et de la justice.

I-1-1- Responsabiliser les parents

Si la responsabilisation des mineurs est au centre des réflexions de la mission, la responsabilisation des parents est, à l'évidence, un objectif prioritaire, qu'un certain nombre de dispositions nouvelles peut favoriser.

I-1-1-1- Les parents conservent un rôle primordial dans l'éducation de l'enfant.

La famille est, pour l'enfant puis l'adolescent, le lieu premier d'intériorisation des modèles et des règles qui vont lui permettre d'accéder à la vie sociale. C'est là que se forge son identité et se transmettent les valeurs qui seront les siennes plus tard. Bien sûr, d'autres adultes que ceux appartenant à la famille ont pour l'enfant un rôle éducatif, mais c'est d'abord dans la famille, particulièrement dans ses relations avec ses parents, qu'il va trouver son enracinement et ses repères.

Il n'est pas question de nier l'apport de la famille élargie, des grands-parents, des oncles et tantes, dont l'appui est essentiel notamment en termes de transmission de l'histoire familiale. Il n'y a pas lieu non plus de minorer l'importance du rôle joué par les frères et soeurs, les aînés, qui peuvent avoir vocation à prendre en charge temporairement les plus jeunes et assurer parfois des liaisons avec des interlocuteurs extérieurs.

Il reste que la responsabilité d'élever l'enfant appartient à ses parents. Le code civil est sans ambiguïté aucune à cet égard et cette responsabilité se traduit dans la loi par le concept d'autorité parentale qui définit les droits et devoirs des parents sur la personne et les biens de l'enfant.

Substituant en 1970 l'autorité parentale à la puissance paternelle, le législateur a voulu que le couple père-mère soit garant de l'intérêt de l'enfant et à terme de la cohésion sociale.

L'article 371 du code civil pose le principe universel d'obéissance des enfants : " *L'enfant, à tout âge, doit honneur et respect à ses père et mère* " tandis que l'article 371-2 définit le contenu de l'autorité parentale " *L'autorité appartient aux père et mère pour protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé, sa moralité. Ils ont à son égard droit et devoir de garde, de surveillance et d'éducation* ".

L'autorité des parents est donc un droit qui s'exerce sur les enfants mais elle est aussi un devoir dû à la société. Cette autorité, en effet, est reconnue par la loi aux parents " *pour protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé, sa moralité* ". Ce droit et ce devoir de garde, de surveillance et d'éducation doivent donc s'exercer par rapport à cette finalité de protection de l'enfant.

La garde et la surveillance consistent à retenir l'enfant dans la maison familiale, à assurer la direction de sa personne, à surveiller ses relations extérieures, au besoin interdire des rapports que les parents jugeraient inopportuns ou dangereux. C'est aussi autoriser une opération chirurgicale ou demander une carte nationale d'identité ou un passeport. Seuls les parents ont le droit de permettre à l'enfant de les quitter soit pour des vacances soit pour travailler et ils peuvent et doivent demander à la force publique de faire réintégrer la maison familiale à un enfant qui serait parti contre leur volonté.

L'éducation comprend le choix de la religion, d'un établissement scolaire ou d'une orientation. **Elle impose aussi aux parents de faire respecter à l'enfant l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans** tout comme elle les oblige à entretenir l'enfant, même au-delà de sa majorité, pour lui permettre de continuer ses études.

Premiers acteurs légaux de la protection de leurs enfants, les père et mère ne peuvent se décharger à leur guise des droits et des devoirs qui leur sont conférés. Ils ne peuvent sous aucun prétexte, selon leur seule volonté, se défaire de la responsabilité qui pèse sur eux, hors des cas limitativement énumérés par la loi. L'article 376 du code civil précise ainsi qu' "*aucune renonciation, aucune cession portant sur l'autorité parentale ne peut avoir d'effet, si ce n'est en vertu d'un jugement dans les cas déterminés ci-dessous*". Et le juge, saisi d'une telle demande, statue toujours au regard de l'intérêt de l'enfant.

I-1-1-2- Les parents sont cependant de plus en plus désemparés face à leurs enfants.

Si toute généralisation concernant les parents est fort hasardeuse compte tenu de l'hétérogénéité des familles, des difficultés récurrentes apparaissent cependant dans l'exercice de la fonction parentale. De plus en plus, les enfants ne trouvent plus auprès de leurs parents les normes et les valeurs nécessaires à leur structuration et se réfugient dans le groupe adolescent où c'est alors le caïdat qui, parfois, impose sa règle.

La famille traditionnelle, qui "*articulait conjugalité et filiation*" selon l'expression de la sociologue Irène Théry, auditionnée par la mission, décline. La famille légitime est fréquemment séparée par le divorce. Le nombre de familles naturelles augmente, tout comme les foyers monoparentaux et les familles recomposées. La famille se détache aussi de ses références institutionnelles, devient une structure plus contractuelle, plus négociée mais aussi plus fragile. Les enfants, lors de ces moments de crise, découvrent qu'il n'existe pas dans la famille de statut véritablement protecteur. Les parents, lors de ces séparations, rivalisent parfois de séduction à l'égard de l'enfant, qui se retrouve en position de toute-puissance. Les procédures judiciaires, qui s'enlisent autour de l'exercice de l'autorité parentale, de la résidence de l'enfant, du droit de visite et d'hébergement ou du montant de la pension alimentaire, peuvent placer l'enfant au centre d'une guérilla entre ses parents, dont l'enfant comprend vite le bénéfice qu'il peut tirer.

La précarisation de la situation économique d'un certain nombre de familles affaiblit également la position des parents. Dans certains quartiers, moins de 30 % des familles vivent des revenus du travail. Les autres tirent leurs ressources des transferts sociaux. Nombre d'entre elles se sont installées dans l'endettement et la dépendance vis à vis des services sociaux. Comment transmettre alors des valeurs fondées sur le travail alors que certains parents ne travaillent plus depuis de très nombreuses années ?

Le temps partiel, lorsqu'il est subi, et les horaires variables déstabilisent la vie de certaines familles. La part des salariés à temps partiel dans la population active s'accroît et atteint maintenant 17,4 % de la population active. L'irrégularité des horaires de travail qui en résulte provoque, particulièrement dans les familles à revenus modestes, de nombreuses difficultés à assumer une présence auprès des enfants.

La recomposition des rôles parentaux ébranle également les fonctions du père et de la mère.

Ainsi le père est concurrencé dans son rôle de socialisation par l'école et les médias. Submergés d'informations, les enfants n'entendent plus le discours paternel et ne savent même souvent pas en quoi consiste son travail. Socialement reconnu à partir de leur profession, les pères résistent beaucoup moins bien que les mères à la perte du travail.

Ceci est particulièrement vrai pour les pères issus de l'immigration, dont les enfants aînés ont tendance à se substituer à l'autorité naturelle, provoquant un désinvestissement du père dans l'éducation des enfants qui a pour conséquence des malentendus culturels, générateurs de conflits.

1 - La mission souhaite, en conséquence, que toutes les initiatives locales permettant de favoriser l'accès des parents sans emploi à des activités professionnelles, comme les travaux saisonniers, les ateliers coopératifs ou les régies de quartier, soient encouragées dans le cadre des contrats de Ville.

De plus, les pères sont souvent fragilisés par l'érosion progressive de leur statut juridique. Si le principe de l'exercice conjoint de l'autorité parentale est clairement posé par la loi dans la famille légitime, il n'est pas de même pour la famille naturelle. Certes la loi du 8 janvier 1993 est venue renverser le principe de l'exercice exclusif de l'autorité parentale par la mère, mais, bien souvent, dans le cas des parents vivant séparément, la saisine du juge est nécessaire. Notons également qu'un enfant sur trois, dont les parents sont séparés, ne voit plus son père.

Le déclassement des pères, qui ruine leur autorité, peut entraîner une réorganisation de la famille autour de la mère. Des relations parfois fusionnelles entre la mère et les enfants peuvent alors se mettre en place, privant l'enfant de toute relation éducative structurante.

Les institutions qui prennent en charge les enfants, notamment l'école, peuvent aussi contribuer à disqualifier les parents en ne les associant pas assez à la scolarité de leurs enfants. Un certain nombre de parents méconnaissent les orientations et les filières. Ils ont eux-mêmes eu une scolarité chaotique et ont peur de l'institution scolaire par rapport à laquelle ils restent très en retrait.

2 - La mission suggère que l'Education nationale associe mieux les parents au cursus scolaire de leurs enfants. Un effort particulier doit être fait en direction des parents d'origine étrangère auxquels les aînés, parce qu'ils possèdent mieux la langue française, se substituent souvent dans les relations avec les institutions. Dans le même ordre d'idée, chacun des parents, même lorsqu'ils sont séparés, doit pouvoir disposer du même statut, en ce qui concerne les renseignements donnés au moment de l'inscription des enfants ou pour l'obtention des bulletins scolaires.

I-1-1-3- Un certain nombre de dispositifs existent pour soutenir, responsabiliser et sanctionner les parents.

Pour répondre à la diversité des cas qui se présentent, toute une gradation existe déjà dans les réponses qui peuvent être apportées, tant en matière sociale, civile que pénale, aux parents qui ont des difficultés dans l'exercice de l'autorité parentale.

- Les interventions sociales et civiles

La prévention de l'inadaptation sociale de l'enfance et de la jeunesse inclut, aux termes de la loi du 6 janvier 1986, " *des actions dites de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu* ". Un document du Conseil technique de la prévention spécialisée de mars 1995 précise que " *L'accompagnement éducatif des professionnels doit participer au renforcement de la fonction parentale. Au sein de la famille, l'éducateur peut opérer des médiations, accompagnement des parents vers différents services et structures (Education nationale, loisirs, santé...) afin de les placer ou réintroduire dans une position d'adulte responsable* ". Depuis la loi du 6 juin 1984, aucune décision du service de l'aide sociale à l'enfance ne peut être prise sans l'accord écrit du représentant légal du mineur.

Si la prévention qui nécessite l'accord des familles ne suffit pas pour que les parents exercent leurs responsabilités, la justice, avec son pouvoir de coercition, peut intervenir. Elle peut agir d'abord sur un plan civil pour prendre des mesures de nature à protéger les enfants.

Ainsi, aux termes de l'article L 552-6 du code de la sécurité sociale " *dans le cas où les enfants donnant droit aux prestations sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses ou lorsque le montant des prestations n'est pas employé dans l'intérêt de l'enfant* ", ces prestations sont versées non plus à la personne qui assume " *la charge effective et permanente de l'enfant* ", mais à un tuteur qui a pour mission d'affecter les prestations " *aux besoins exclusifs des enfants et aux dépenses de première nécessité les concernant* ". Environ 30 000 familles font chaque année en France l'objet d'une mise sous tutelle de leurs prestations sociales.

Il a été proposé que cette mesure de tutelle aux prestations sociales puisse être appliquée aux familles de mineurs délinquants. Une telle disposition ne correspond en rien à la logique de ce texte qui a pour vocation de s'assurer que les prestations sont bien utilisées dans l'intérêt des enfants et d'éviter qu'elles ne soient détournées.

Il reste qu'il est tout à fait possible que des familles dont un enfant commet une ou des infractions puissent faire l'objet d'une mesure de tutelle aux prestations sociales, mais elles font alors l'objet de cette mesure non pas sur le fondement de la délinquance de l'enfant mais parce que les prestations ne sont pas utilisées dans l'intérêt des enfants.

3 - La mission propose que la délinquance d'un mineur puisse être l'occasion, dans le cadre des investigations conduites, de vérifier si les prestations familiales sont utilisées dans l'intérêt de l'enfant.

En ce qui concerne les allocations familiales, il faut mentionner que celles-ci ne sont plus versées à la famille dès que l'enfant fait l'objet d'un placement que ce soit au titre de l'enfance en danger ou au titre de l'enfance délinquante. Les allocations sont alors versées à la personne, à l'établissement ou au service de l'aide sociale à l'enfance qui prend en charge l'enfant. Toutefois ce principe souffre une exception : l'article 521-2 du code de la sécurité sociale permet en effet de

maintenir les allocations à la famille lorsqu'elle participe à la prise en charge matérielle ou morale de l'enfant ou en vue de faciliter son retour dans son foyer.

4 - La mission recommande que toutes ces procédures de suppression, suspension ou mise sous tutelle des prestations sociales soient mises en œuvre dans chaque cas d'espèce qui le justifie, mais ne préconise pas l'extension des cas d'ouverture de la mesure de tutelle aux prestations sociales à un fait de délinquance qui serait commis par un enfant de la famille.

Il convient de rappeler en outre que, sur signalement de l'inspecteur d'académie, la caisse d'allocations familiales peut supprimer ou suspendre le versement des allocations familiales si l'enfant ne remplit pas les conditions de l'obligation scolaire.

Toujours au plan civil, "*si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice*". Le juge des enfants peut alors imposer la présence d'un travailleur social dans la famille et même, en cas de nécessité, retirer les enfants. Ce magistrat doit cependant toujours tenter de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée et une note de la Protection judiciaire de la jeunesse du 2 février 1996 insiste sur la nécessité, même dans ces cas difficiles, d'une collaboration des travailleurs sociaux avec les familles. Environ, 90 000 dossiers d'assistance éducative sont ouverts chaque année dans les cabinets des juges des enfants.

Au-delà de ces interventions civiles qui ont pour but d'étayer judiciairement le rôle des parents, des sanctions pénales peuvent être prononcées lorsque des parents ont un comportement répréhensible vis à vis de leurs enfants.

- Les interventions pénales

Pour donner un ordre de grandeur des interventions de la justice pénale à l'égard des parents, on peut indiquer qu'en 1996, 10 092 condamnations ont été prononcées contre des parents en leur qualité de parents sur un total de 397 433 condamnations correctionnelles.

Outre les infractions pour violences à l'égard des enfants ou celles relatives au contentieux familial comme l'abandon de famille ou la non-représentation d'enfants, de nombreuses dispositions pénales incriminent le comportement des parents à l'égard de leurs enfants.

Un de ces textes mérite une particulière attention. C'est l'article 227-17 du code pénal qui punit "*le fait, par le père ou la mère légitime, naturel ou adoptif, de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations au point de compromettre gravement la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur*" d'une peine de 2 ans d'emprisonnement et de 200 000 F d'amende. Une condamnation de ce chef entraîne pour le parent condamné, tant qu'il n'a pas recommencé à assumer ses obligations pendant une durée de 6 mois au moins, la perte de l'exercice de l'autorité parentale.

Pour être répréhensible, l'attitude des parents doit avoir eu des conséquences directes sur la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de l'enfant. Sont ainsi incriminés des comportements précis qui témoignent d'un abandon de l'enfant à lui-même, d'un désintéressement voire même parfois d'un renoncement dans son éducation.

Une centaine de condamnations sont prononcées chaque année par les juridictions correctionnelles de ce chef, dont une vingtaine par le seul tribunal de Bobigny.

Le fait de provoquer directement un mineur à faire un usage illicite de stupéfiants, à transporter, détenir, offrir ou céder des stupéfiants, à consommer d'une manière habituelle et excessive des boissons alcoolisées, à mendier, à commettre habituellement des crimes ou des délits, constituent autant d'infractions qui peuvent être reprochées à des parents. Les peines s'échelonnent de 2 à 7 ans d'emprisonnement et pour chacune de ces infractions le fait que le mineur soit âgé de moins de 15 ans est une circonstance qui entraîne une aggravation du maximum de la peine (articles 227-18 à 227-22 du code pénal).

Se rendre complice d'une infraction commise par son enfant tombe aussi sous le coup de la loi et le complice est passible des mêmes peines que s'il était auteur de l'infraction. Est complice au sens de l'article 121-7 du code pénal la personne qui "*sciemment par aide ou assistance a facilité la préparation ou la consommation d'une infraction ou celle qui par don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir aura provoqué à une infraction ou aura donné des instructions pour la commettre*".

Les parents qui "*dissimulent, détiennent ou transmettent une chose, qui font office d'intermédiaire afin de la transmettre, en sachant que cette chose provient d'un crime ou d'un délit ou qui, en connaissance de cause, bénéficient par tout moyen, du produit du crime ou d'un délit*", sont passibles d'une peine de 5 ans d'emprisonnement pour recel. Bien plus, le fait pour une personne ayant autorité sur un mineur se livrant habituellement à la délinquance, de ne pouvoir justifier de ses ressources constitue une infraction assimilée au recel aux termes de l'article 321-6 du code pénal.

Dans le même ordre d'idée, une loi du 13 mai 1996 a ajouté au code pénal un article 222-39-1 qui réprime " *le fait de ne pas pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie, tout en étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes* " se livrant à l'usage ou trafic de stupéfiants. Si les personnes visées par cet article et qui commettent des infractions en matière de stupéfiants sont mineures, la peine encourue est de 10 ans d'emprisonnement.

5 - La mission recommande que ces divers textes du code pénal, dont le double objet est de prendre en compte la vulnérabilité de l'enfant et de responsabiliser les adultes, ne restent pas lettre morte.

I-1-1-4- Ces dispositifs doivent être renforcés et diversifiés.

Les objectifs doivent être de conforter l'autorité parentale, aider les parents à assumer l'exercice de leur autorité et tenter d'apporter une réponse adaptée à toute situation rencontrée par des parents dans leurs relations avec leurs enfants.

Il apparaît essentiel d'attirer dès le départ l'attention des parents sur l'importance de leurs responsabilités. Dans la famille légitime, il est signifié aux parents, lors de la cérémonie du mariage, l'engagement qu'ils prennent de pourvoir à l'éducation des enfants et de préparer leur avenir.

Aucun avertissement solennel de ce type n'est donné aux parents naturels.

6 - La mission propose donc que la reconnaissance d'un enfant naturel ne puisse plus être effectuée devant des employés municipaux mais qu'elle le soit devant le maire lui-même ou l'un de ses adjoints. A cette occasion, les parents devraient être officiellement informés par cet officier d'état civil des droits et des devoirs relatifs à l'autorité parentale et un guide explicatif de ces droits et devoirs pourrait alors leur être remis. Ce guide devrait également être fourni aux époux lors du mariage.

Certaines familles vivent très isolées et repliées sur elles-mêmes. Les rapports qu'elles entretiennent avec les institutions sont empreints de méfiance et parfois même de violence. En même temps, il existe dans ces familles une grande demande de dialogue.

La qualité de l'aide apportée dans certaines structures communales ou associatives mises en place, par exemple, à Chanteloup les Vignes ou par le conseil intercommunal de prévention de la délinquance comme celui du Méjean dans l'Hérault, plaide pour l'extension de petites structures où, autour de professionnels qui n'auraient que le rôle de catalyseurs, les parents pourraient venir s'informer, se rassurer, échanger leurs difficultés et leurs compétences à propos des difficultés très concrètes qu'ils rencontrent avec leurs enfants comme le suivi scolaire, la drogue etc.

7 - Nous préconisons que soit mis en place, sur tout le territoire national, un véritable réseau associatif d'écoute, d'information et d'aide aux parents, financé à la fois par le ministère de l'emploi et de la solidarité et par la caisse nationale d'allocations familiales. Ce réseau regrouperait les associations déjà existantes et encouragerait, dans le cadre des contrats de ville, la création de nouvelles structures associatives qui seraient localisées dans les quartiers en difficulté. Le lancement de ce réseau associatif pourrait être l'occasion pour le ministère de l'emploi et de la solidarité de procéder à une campagne nationale sur les droits et les devoirs des parents, l'information en direction des familles ne devant pas se limiter à un discours sur les droits de l'enfant. Ce réseau associatif serait, en bref, un réseau du type " école des parents ".

Trop souvent le soir, avant que les parents ne rentrent de leur travail, les enfants sont livrés à eux-mêmes, particulièrement dans les grands centres urbains où les trajets sont longs. Pendant les petites vacances scolaires, les enfants sont aussi désœuvrés car manquent les structures pour les accueillir.

8 - La mission souhaite que les horaires des parents qui travaillent puissent être aménagés en fonction de leurs responsabilités parentales, que le nombre de travailleuses familiales soit augmenté ainsi que les places en crèches et haltes-garderies, que soit favorisée d'une manière générale la médiation culturelle pour faciliter aux familles d'origine étrangère un meilleur accès aux institutions.

Quand un placement est ordonné par le juge des enfants, que ce soit au titre de l'enfance en danger ou de l'enfance délinquante, les parents peuvent avoir tendance à se décharger complètement de leur enfant sur l'institution.

La mise à leur charge d'une participation financière, même symbolique si leurs ressources sont faibles, apparaît de nature à leur rappeler que c'est à eux, en premier lieu, qu'il appartient d'élever

l'enfant et que, même en cas de placement, ils conservent leur autorité parentale et donc des droits et des devoirs. Cette participation financière des parents est déjà expressément prévue par les textes (articles 375-8 du code civil et 40 de l'ordonnance du 2 février 1945) même si le juge garde toujours la possibilité de déterminer la part des frais d'entretien mise à la charge de la famille ou même de l'en décharger en tout ou en partie.

9 - Il est donc proposé que le parquet, par ses réquisitions, demande aux juges des enfants de fixer une contribution financière à la charge des parents dont un enfant fait l'objet d'un placement.

Certains parents ne se déplacent plus devant les juridictions pénales lorsqu'ils sont convoqués en qualité de civilement responsables de leur enfant. Ils manifestent ainsi, à l'égard de leur enfant, un désintérêt coupable et, à l'égard de la société qui est amenée à intervenir pour faire face à la situation de leur enfant, une irresponsabilité qu'il convient de sanctionner.

10 - La mission propose la création d'une amende civile dont seraient redevables les parents cités en qualité de civilement responsables et qui ne défèrent pas à une convocation des juridictions pénales pour mineurs. La convocation devrait, bien entendu.

Dans l'esprit de responsabiliser les parents, l'utilisation de l'article 227-17 du code pénal sanctionnant l'abandon moral ou matériel des enfants pourrait être étendue. Le recours à cette disposition pénale devrait cependant être réservée aux situations les plus difficiles. Ainsi les poursuites ne devraient être exercées qu'après que toutes les interventions préalables aient été diligentées auprès des parents afin de les sensibiliser à la situation de leur enfant. Celles-ci devraient en outre s'exercer dans le cadre d'une concertation étroite avec le juge des enfants et le juge de l'application des peines dans l'hypothèse où un sursis avec mise à l'épreuve serait susceptible d'être prononcé.

11 - La mission propose que les parquets soient incités, dans les cas où les parents apparaissent particulièrement défailants, à engager des poursuites contre ces derniers du chef d'abandon moral ou matériel des enfants., mentionner la possibilité de cette sanction.

Toutefois, lorsque des parents, en leur qualité de civilement responsables, sont condamnés par une juridiction pour mineurs à payer d'importants dommages-intérêts pour réparer le préjudice commis par leur enfant mineur, il arrive fréquemment que la victime n'arrive jamais à obtenir les sommes qui lui sont dues en raison de l'insolvabilité des parents.

12 - Pour faciliter le dédommagement des victimes, la mission propose donc de rendre obligatoire pour les parents l'assurance responsabilité civile familiale, qui ne couvre en aucun cas les amendes civiles ou pénales.

Trop d'événements graves ont lieu après que des adolescents, parfois même des enfants, ont " emprunté " des armes détenues au domicile de leurs parents.

13 - Dans l'attente d'indispensables modifications législatives, la mission demande que les parquets affichent une politique pénale très ferme à l'égard des parents qui détiennent des armes en infraction à la législation en vigueur ou dans des conditions susceptibles d'être réprimées par les divers textes existants.

Enfin, il apparaît que le développement de l'économie parallèle dans certains quartiers est rendu possible par le recel de biens de consommation par les familles. Profitant du butin ramené par leurs enfants, certains parents ferment les yeux sur son origine frauduleuse. Dans ces cas-là, il n'est malheureusement pas rare de voir des enfants poursuivis pour vols, alors que les parents ne sont pas inquiétés.

De la même manière, il n'est pas normal que des mineurs puissent entreposer au domicile parental ou dans des caves appartenant à leurs parents des objets provenant de méfaits. Dans cette hypothèse, la responsabilité des parents doit systématiquement être recherchée et si elle est établie, elle doit faire l'objet de poursuites.

14 - La mission propose donc que des orientations précises soient données aux parquets pour que les faits susceptibles d'être qualifiés de recel de la part des parents fassent l'objet d'investigations systématiques et de poursuites.

I-1-2- Réorienter les moyens de l'Education nationale

Si les parents sont le premier relais de la socialisation d'un enfant, le rôle de l'école est également considérable. Face aux problèmes de plus en plus aigus posés par les mineurs, l'Education nationale semble placée " en première ligne ". On ne compte plus les prises de positions, souvent pessimistes, parfois alarmistes, qui laissent entendre que les phénomènes de violence, de déscolarisation, d'exclusion se répandent, que l'école serait impuissante à maîtriser.

Sollicitée de façon pressante - on lui demande beaucoup, au nom de la société - mobilisée en interne, l'institution elle-même s'interroge. Enquêtes académiques, rapports de ses inspecteurs, symposium associant des spécialistes extérieurs à l'Education nationale, témoignent d'une volonté de prendre la mesure des difficultés présentes. De façon plus spontanée s'organisent des mouvements de protestations de professeurs, d'élèves et de parents.

Un plan global contre la violence scolaire a été présenté en Conseil des ministres le 5 novembre 1997. Rappelant l'objectif de la restauration de la citoyenneté et de la civilité, il prévoit des moyens supplémentaires sur un nombre volontairement réduit de sites. De même que le bon emploi des 30 000 emplois-jeunes recrutés, l'utilisation de ces moyens nouveaux sera un élément déterminant dans l'évolution de la situation de l'Education nationale.

La mission estime que tous les moyens doivent être mis en oeuvre pour que l'école puisse assurer non seulement, par ses enseignements, l'**instruction** des jeunes, mais également la mission centrale d'**éducation** qui est la sienne.

I-1-2-1- L'école, lieu privilégié de la socialisation, est déstabilisée.

- L'école joue un rôle essentiel dans la socialisation primaire et l'insertion des jeunes.

Les parents confient à l'école leurs enfants de plus en plus jeunes -comme la progression de la proportion d'enfants de deux ans scolarisés le montre- jusqu'à l'âge de 16 ans au minimum. Le rôle central de l'école dans la prise en charge apparaît à la seule vue du nombre d'enfants et de jeunes qu'elle prend en charge.

Nombre de jeunes scolarisés

	1997/1998
Préélémentaire	2 096 113
Elémentaire	3 346 667
Initiation, adaptation, intégration scolaire	53 376
Collège	2 595 624
Lycée	1 850 631
Total	9 942 411

L'école partage, avec les parents, l'essentiel de l'accueil au quotidien des mineurs. Le nombre d'heures de présence par semaine au sein d'un établissement varie de 24 heures à 38 heures, sans compter la présence pour certains à l'étude surveillée après les cours. L'espérance moyenne de scolarisation a par ailleurs continuellement augmenté, passant de 16,7 ans en 1982-1983 à 19 ans en 1995-1996. Les rythmes scolaires actuels, qui privilégient le nombre et la durée des vacances plutôt que le raccourcissement de la journée de classe, font toutefois que les enfants sont éloignés de l'école près de 16 semaines par an.

Par sa prise en charge pendant au moins 10 ans, six à sept heures par jour, l'école est l'institution centrale de socialisation et d'intégration des jeunes. Elle est le cadre privilégié de la découverte de l'autre, des règles de la vie en société, des réalités sociales et économiques.

Pourtant l'école peut être, pour certains jeunes, la première étape d'un processus pervers de relégation. Marqués par d'importantes difficultés sociales et familiales et des comportements de dévalorisation, ces jeunes ne se considèrent pas capables d'en suivre les enseignements, et s'en sentent de fait exclus.

- Cette mission s'exerce dans des conditions délicates.

L'exercice des missions de l'institution scolaire semble s'être singulièrement compliqué.

Au-delà des comportements n'entraînant qu'une simple perturbation de la vie scolaire, qui engendrent néanmoins l'exaspération ou l'irritation, les phénomènes de violence verbales et physiques sont ressentis de plus en plus comme des traumatismes par les enseignants, plus atteints que les autres personnels de l'Education nationale.

Pour tenter de mesurer la gravité, la fréquence, mais aussi la perception de ces phénomènes, la direction des lycées et collèges a mené de décembre 1996 à mars 1997 une enquête, à laquelle ont

répondu 89% des lycées généraux et techniques, des lycées professionnels et des collèges. Les résultats mettent en lumière que les violences verbales et physiques touchent environ 60% des collèges, un tiers des lycées généraux et techniques et plus d'un lycée professionnel sur deux. Ces violences sont principalement le fait des élèves, dont ils sont eux-mêmes -à 67%- les principales victimes.

L'absentéisme scolaire concerne une fraction importante des jeunes entre 11 et 19 ans. L'absentéisme " occasionnel ", qui concerne quasiment un jeune sur deux, n'est pas inquiétant en soi, même s'il peut indiquer des difficultés d'ordre familial ou psychologique. En revanche, l'absentéisme répété, qui touche 12,5% des jeunes, révèle des problèmes plus graves. Selon le Haut comité à la santé publique, ce phénomène, croissant avec l'âge, va de pair avec l'insatisfaction vis à vis de l'école - cela semble normal - mais également avec la consommation de tabac, d'alcool ou de drogue.

La mission souligne la nécessité, dans les cas d'absentéisme scolaire prolongé, de veiller particulièrement à ce que la famille et les services sociaux soient consultés, afin que des actions concrètes soient mises en place.

Les mineurs ayant commis des actes de délinquance se sentent rarement à leur aise à l'école. Leurs résultats scolaires reflètent leur mal-être et, de fait, la mission a pu constater au cours de ses investigations que parmi les mineurs délinquants, nombre d'entre eux étaient en situation d'échec scolaire.

- Les disparités au sein de l'Education nationale se renforcent.

Si l'école a vocation à être un lieu d'insertion, elle peut paradoxalement être le révélateur - sinon le moteur - de l'exclusion. Ceci est particulièrement vrai dans les banlieues, où elle joue un rôle " d'aspiration " des jeunes, mais dans certains cas de rejet et de relégation. En cela, l'école n'est que le miroir de phénomènes d'exclusion qui concernent l'ensemble de la société.

Comme le note le recteur Bernard Toulemonde, " *les écarts entre les établissements et, à l'intérieur des établissements, entre les classes se creusent* " .

Les écarts constatés sont tout d'abord liés à l'allocation des moyens. Ce phénomène est particulièrement sensible dans les établissements du secondaire. Collèges et lycées sont inégalement dotés selon l'académie dont ils relèvent. Ainsi les académies de Créteil et de Versailles sont déficitaires de 7% et 6% en personnel technique (ATOS). Les comparaisons du nombre d'heures de cours attribuées par élève, indicateur des moyens dont dispose un établissement compte tenu de son effectif, révèlent d'importantes disparités entre les établissements parisiens (37,5 heures par élève en moyenne) et les établissements de certaines villes de province (34,7 à Villeurbanne). Le phénomène n'est pas uniquement quantitatif ; ainsi, à Paris, les enseignants sont, pour 19,7% d'entre eux, agrégés, contre 6% pour l'académie de Lille.

En outre, les phénomènes de relégation et de ségrégation se développent, dont les causes ne sont certes pas propres à l'Education nationale - montée des problèmes des banlieues, chômage. Néanmoins, les politiques élitistes de certains établissements, notamment des collèges avec la généralisation des classes de niveau, les renforcent, relayés par les stratégies " *consommeristes* " des parents.

Les écarts se vérifient également pour les résultats. La réussite aux examens varie conséquemment d'une académie à l'autre. Alors qu'en France le taux de réussite au baccalauréat général était de 74,7%, celui de la Seine-Saint-Denis ne dépassait pas 66%. Allant d'échec en échec, ce sont 97 000 élèves qui sont sortis en 1995 de l'Education nationale sans aucun diplôme. La constante diminution de ce chiffre depuis 20 ans ne doit pas cacher les inégalités dans les publics qu'il recouvre.

I-1-2-2- L'institution a mis en oeuvre des réponses.

L'Education nationale n'a pas assisté passivement à l'émergence des phénomènes précédemment analysés. Dès le début des années 1980, elle a articulé des réponses, dont les résultats sont difficiles à évaluer.

- Les actions dans le cadre des zones d'éducation prioritaires et des " établissements sensibles "

Annoncées en 1981 et mises en place en 1982 dans le cadre de la politique de "développement social des quartiers ", les zones d'éducation prioritaires (ZEP) sont un instrument de concentration de moyens humains et financiers (" *donner plus à ceux qui ont le moins* "), par le biais de deux mécanismes :

- l'allocation d'enseignants supplémentaires, afin d'abaisser le nombre d'élèves par classe dans les établissements situés dans les ZEP ;

- les incitations en termes financiers et de progression de carrière pour le personnel. Les enseignants en ZEP bénéficient de 20 points indiciaires de plus par an. Ils font l'objet d'un mouvement annuel spécifique.

En 1995, plus de 1 300 000 élèves fréquentaient les ZEP, soit un peu plus d'un élève sur sept. Les ZEP en 1995

Nombre de ZEP	558
Nombre total d'établissements	6 176
dont écoles	5 534
dont collèges	716
dont lycées professionnels	92
dont lycées	34

La scolarisation des enfants de deux ans a été encouragée dans les ZEP. De fait, le taux de scolarisation à deux ans dans les ZEP atteint 40%, alors que le taux moyen hors ZEP est de 35%.

L'Education nationale a décidé de donner le statut " d'établissement sensible " à ceux connaissant des problèmes de violence particulièrement prononcés. Ce classement a pour objectif de développer la coopération avec les services du ministère de l'intérieur, et de faire bénéficier les établissements ainsi repérés de mesures particulières :

- mise à disposition d'appelés du contingent ;
- heures supplémentaires d'enseignement ;
- bonifications pour le personnel et mouvement d'affectation spécifique.

Parmi les cinq critères retenus pour apprécier l'opportunité d'un classement, le taux de demi-pensionnaires s'est révélé le plus opérant. En moyenne, les collèges classés " sensibles " comptent 22,3% de demi-pensionnaires, contre 32% pour les collèges en ZEP et 60% pour l'ensemble des collèges.

- Les comités d'environnement social

Ils ont été créés à partir du constat d'une trop grande imperméabilité de l'école par rapport à son environnement immédiat. Les comités d'environnement social ont pour objectif de favoriser le dialogue, par l'organisation de rencontres au sein des établissements de l'Education nationale, entre leurs personnels et leur " environnement " : parents, partenaires, associations. Les comités d'environnement social se sont répandus et ne sont pas tous situés dans les ZEP. Ainsi, à Montpellier, cinq comités se sont créés autour de cinq collèges.

L'utilité des comités d'environnement social est d'autant moins contestable qu'une fraction des violences graves sont le fait d'étrangers à l'école. C'est le cas, marginalement des parents (1% des auteurs de violence), dont des faits divers récents ont mis en lumière le comportement potentiellement violent, mais surtout d'éléments extérieurs, qui s'introduisent " illégalement " dans l'établissement et qui sont responsables pour 6% des violences.

- Les classes adaptées

A côté de ces mesures s'appliquant à l'échelle d'une zone ou d'un établissement, l'Education nationale a tenté de répondre aux difficultés particulières de certains élèves, par la mise en place de classes adaptées. Ces dispositifs, ouverts dès l'enseignement secondaire, sont :

- les " sixième de consolidation " pour " *permettre aux élèves en difficulté de bénéficier d'une remise à niveau individualisée* " sur les apprentissages fondamentaux. L'enseignement est dispensé en classes à effectif réduit ;

- les sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) dans les collèges. Elles prennent en charge les élèves présentant des " difficultés spécifiques d'orientation ". Les SEGPA dispensent des enseignements généraux et professionnels adaptés, visant à permettre aux jeunes de s'orienter vers un lycée professionnel ou l'apprentissage ;

- les classes-relais en collège. Créées de façon expérimentale en 1985 dans quelques académies, elles ont pour vocation unique d'accueillir des élèves " *en phase évidente de rejet de l'institution scolaire* ", voire exclus pour une longue période de leur établissement. Cet accueil, qui ne peut intervenir qu'avec le consentement du jeune et de sa famille, a vocation à être temporaire et ne doit pas excéder une année scolaire ;

- les cycles d'insertion professionnelle par alternance (CIPPA). Ces classes, situées au sein de collèges ou de lycées, concernent des jeunes en grande difficulté scolaire de plus de 16 ans -et donc à un âge où l'obligation de scolarité ne s'applique plus- autour d'un projet éducatif fort.

- Les opérations du type " école ouverte "

Rien n'interdit d'ouvrir les écoles, collèges et lycées en dehors des périodes d'enseignement. Par convention, le chef d'établissement peut mettre à disposition de services de l'Etat, de collectivités locales ou d'intervenants extérieurs ses locaux et son matériel, charge à eux de fournir l'encadrement nécessaire.

Cette faculté permet de proposer des activités soit occupationnelles, soit éducatives aux jeunes, notamment dans les zones où les équipements de loisirs ou sportifs font défaut. Elle n'est pas réservée au seul cadre des opérations Ville-Vie-Vacances, qui ont succédé aux opérations Prévention-Eté. L'Education nationale, de sa propre initiative, pratique une politique d'" école ouverte ". Le succès de ces opérations démontre leur utilité et met en lumière l'étendue des besoins. Ainsi, à Noisy-le-Grand, 300 jeunes ont été accueillis quotidiennement pendant les 15 jours des vacances d'hiver 1998.

I-1-2-3- L'Education nationale doit concentrer ses efforts sur les zones et les élèves les plus en difficulté.

Les réponses développées depuis les années 1980 découlaient de l'objectif louable de remédier aux problèmes spécifiques posés par certaines zones, certains établissements ou certains élèves. Elles ne semblent cependant pas à même de répondre à la situation actuelle de l'Education nationale, du fait des difficultés de l'école à faire face à l'aggravation des tensions à l'intérieur de ses établissements et des inégalités en son sein. De plus, elles ne paraissent pas adaptées à la situation spécifique des mineurs délinquants, pour lesquels seul un encadrement fort et structurant permet d'obtenir des résultats probants.

- Une action forte est nécessaire dans les zones les plus sensibles.
 - la politique de classements des zones et des établissements

15 - L'effort vis à vis des établissements les plus difficiles doit être accru par un renforcement des mécanismes financiers.

De l'avis du groupe présidé par B. Toulemonde, les réponses telle que les ZEP et les établissements " sensibles " " *souffrent d'un manque de continuité et d'énergie, [d'] éclipses partielles ou totales de la politique ministérielle ; [d'un] renvoi aux acteurs locaux et, par conséquent, [d'une] réussite certaine ici, [d'un] quasi abandon là "*.

La volonté de rééquilibrer les moyens humains et matériels doit donc être affirmée. Pour être acceptable sur un plan budgétaire, l'application du principe de " discrimination positive " doit passer principalement par des redéploiements de personnels des académies surdotées (elles sont identifiées) vers les ZEP et les établissements " sensibles ".

16 - Ce redéploiement passe également à terme par une adaptation du zonage utilisé pour redistribuer les postes et les crédits, qui est peu lisible à l'extérieur - voire à l'intérieur - de l'institution, et qui superpose les dispositifs plus qu'il ne les articule.

La carte des ZEP doit être revue, pour s'adapter à la situation des établissements. En dépit d'une progression du nombre de ces zones, il semble que certains établissements rencontrant des difficultés comparativement plus importantes ne bénéficient pas des mécanismes redistributeurs qu'elles offrent. La Seine-Saint-Denis en fournit un exemple révélateur : 18% des collèges sont situés dans des ZEP, alors que 50% d'entre eux nécessiteraient de l'être, vu les conditions d'enseignement.

- La politique d'affectation des enseignants dans ces zones

La politique d'affectation des professeurs de l'Education nationale, dans le sens d'une valorisation en termes de carrière et de rémunération des postes situés dans les ZEP, n'a pas encore produit tous ses effets. En Ile-de-France, en 1996, 68% des nouveaux nommés dans les quartiers sensibles sortaient des IUFM et étaient originaires de province. En dépit des incitations, 55% des enseignants souhaitaient quitter les établissements situés dans les quartiers sensibles. L'objectif dans l'affectation n'a donc pas été pleinement atteint.

17 - La mission estime nécessaire de renforcer les mécanismes d'affectation et de motivation des enseignants dans les zones sensibles.

L'Education nationale publie chaque année une liste des établissements reconnus comme étant " difficiles pour les débutants ". Aucun enseignant débutant, s'il n'est volontaire, ne peut y être nommé. Ces établissements " difficiles pour débutants " ne représentent cependant que 20 à 25% des établissements en ZEP ou en " sensibles ". La mission s'interroge sur les critères sur lesquels s'appuie le ministère pour conférer ce statut. Est-il normal que trois établissements classés " sensibles " sur quatre ne soient pas qualifiés de " difficiles pour les débutants " ?

La mission n'entend pas réserver ces établissements aux seuls enseignants " chevronnés ", ni tarir l'arrivée de jeunes enseignants dont la motivation peut contribuer à faire évoluer positivement des situations difficiles. Il apparaît néanmoins nécessaire de revoir la liste des établissements " difficiles pour débutants " dans le sens d'un élargissement, au moins à tous les établissements " sensibles ". La possibilité pour les enseignants sortant des IUFM d'y être affectés sur la base du volontariat semble être une garantie suffisante.

Encore faut-il être sûr que le volontariat de ces enseignants qui débutent n'est pas fondé, comme cela a été rapporté à la mission, sur la seule volonté " d'engranger " rapidement des points d'ancienneté, et ainsi d'avoir la certitude d'obtenir l'affectation de leur choix.

- Le développement de la médiation dans l'école

Des possibilités de création de postes de médiateurs existent, comme dans l'académie de Créteil, avec deux limites essentielles : le financement des postes repose sur les collectivités locales et aucune condition d'expérience n'est exigée pour les médiateurs nommés.

18 - La mission propose de mettre en place dans chaque département un réseau de médiateurs scolaires qui interviendraient à la demande des établissements.

Ce réseau pourrait être composé d'enseignants expérimentés, volontaires, choisissant de ne plus se voir affecter de classe pour une période donnée. Une formation serait assurée au sein de chaque académie dont les médiateurs relèveraient. Leur intervention, à la demande d'un enseignant s'estimant débordé ou d'un représentant élu des élèves à la commission permanente, saisi par un des ses camarades, requerrait dans tous les cas l'accord du chef d'établissement. La mission a pu constater, lors de ses rencontres en Belgique l'utilité des médiateurs, même si elle ne retient pas la mise en oeuvre pratique qui a prévalu dans ce pays, où les médiateurs ont été affectés directement aux établissements.

- Le renforcement des personnels non enseignants

La politique de " discrimination positive " ne doit pas se concentrer uniquement sur les enseignants. Les personnels non enseignants, qu'ils interviennent dans le champ sanitaire et social ou dans celui de l'encadrement des jeunes en dehors des temps de classe, participent à la qualité de la vie scolaire et à la prévention des risques au sein de l'école.

19 - La mission propose de concentrer la création des nouveaux postes de personnels non enseignants et d'emplois-jeunes dans les ZEP et dans les établissements " sensibles ".

Une affectation prioritaire dans ces zones préside déjà à l'affectation des 30 000 emplois-jeunes recrutés. Ces derniers ont été affectés à des postes d'aides-éducateurs et d'assistants de la vie scolaire avec des premiers résultats encourageants.

La mission estime qu'il convient d'agir de la même manière pour les créations de postes de médecins scolaires, de psychologues, d'infirmier(e)s et d'assistant(e)s sociaux (sociales), dont le manque drastique dans l'Education nationale entraîne des conséquences dommageables pour la santé des enfants, soulignées par le Haut comité de la santé publique dans son rapport précité.

L'objectif de la ministre déléguée à l'enseignement, présenté lors du Conseil des ministres du 11 mars 1998, d'un médecin scolaire pour 5 000 élèves - contre 7 000 à 8 000 actuellement - va dans la bonne direction. Il est difficile d'imaginer que cet objectif puisse être rapidement atteint par de seules créations de postes - du fait de la difficulté de recruter des médecins scolaires (de nombreux postes sont non pourvus) et du coût budgétaire d'un tel recrutement.

En revanche, la possibilité de recourir à la médecine ambulatoire, par le biais de vacations, n'est pas à écarter. Le syndicat MG-France - représentatif des médecins généralistes - s'y est pour sa part déclaré favorable. Les médecins de ville, qui deviendraient les " référents " des médecins scolaires, signaleraient à ces derniers les adolescents à risques, dans le respect des règles du secret médical.

Les emplois-jeunes offrent une chance de promouvoir très rapidement la " discrimination positive " que la politique des ZEP n'a réussi que très partiellement à mettre en oeuvre. L'Education nationale doit amplifier son action à partir des 30 000 emplois jeunes qui ont déjà été recrutés en les affectant en priorité aux zones et aux établissements qui en ont le plus besoin.

De plus, les emplois-jeunes n'ont pas le même régime horaire que les enseignants et sont donc disponibles 39 heures par semaine, 47 semaines par an.

20 - Il faut profiter de la grande latitude horaire qui est la leur pour promouvoir l'encadrement d'activités hors des périodes d'enseignement.

Il serait enfin possible, en concluant des conventions avec la justice, de placer une partie des emplois-jeunes qui n'ont pas été recrutés par les établissements auprès de services judiciaires ou de dispositifs tels les classes relais et les " classes ouvertes ", au sein desquels l'Education nationale et la justice coopèrent déjà.

- L'extension du plan de lutte contre la violence en milieu scolaire

21 - Le plan gouvernemental doit faire l'objet d'une évaluation rigoureuse et, si le bilan s'avère concluant, être étendu à l'ensemble des académies comptant des ZEP ou des établissements sensibles.

Cette évaluation doit intervenir dès novembre 1998, soit un an après son annonce. Elle doit dresser un bilan des actions menées, avec une démarche scientifique et pas uniquement déclarative (sondages) ou qualitatives (enquêtes).

- Les classes-relais doivent être généralisées.

Les classes-relais répondent à la double finalité de resocialiser et de rescolariser des jeunes que l'institution ne sait plus ou ne peut plus gérer. Ces jeunes, en position d'échec et de repli, ont besoin d'une attention et d'un suivi très individualisés. Les classes-relais présentent donc une réponse adaptée aux difficultés scolaires et comportementales de certains jeunes. Il n'existe actuellement qu'une soixantaine de classes-relais, dans 20 académies sur les 30 existantes. Ces capacités sont très insuffisantes, lorsque l'on sait que pour l'Hérault seul il a été créé cinq classes-relais pour répondre aux besoins de ce département.

22 - La mission recommande qu'après une évaluation des besoins, soient créées des classes-relais pouvant accueillir des jeunes scolarisés en ZEP. Ces classes ne doivent pas être exclusivement encadrées par des agents de l'Education nationale : les éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse doivent y intervenir, mais également des psychologues et des pédopsychiatres. Les collectivités territoriales compétentes doivent être mobilisées pour soutenir ces projets dans le cadre de leurs compétences.

La mission estime le besoin total à environ 400 classes, avec une équipe d'encadrement comprenant en moyenne quatre personnes. Il sera donc nécessaire de redéployer ou, le cas échéant, de créer 1 600 postes.

Une partie de ces classes peuvent être créées à l'exemple de la " classe ouverte " de Montpellier. Cette classe accueille depuis 1985, pour une année scolaire en principe, des collégiens en grande difficulté, avec comme objectif de leur permettre de regagner un établissement de l'Education nationale ou d'accéder à une formation qualifiante. Créée par le conseil communal de prévention de la délinquance et financée dans le cadre de la politique de la Ville, elle est gérée par un éducateur de la Protection judiciaire de la jeunesse, porteur du projet depuis l'origine, en partenariat avec l'Education nationale et la ville de Montpellier.

- Les internats doivent être relancés.

Depuis une dizaine d'années, l'Education nationale a diminué sa capacité d'accueil dans les internats, quelque peu décriés dans les années 80. Ils offrent pourtant la faculté de prendre en charge des jeunes ayant des difficultés avec leur famille, leur quartier ou -le plus souvent- avec leur établissement. On compte dans le secteur public de l'éducation environ 2 350 établissements disposant d'un internat, qu'ils soient ou non sur les lieux d'enseignement.

Plus encore que le nombre réduit de places disponibles, c'est la disparité entre les départements qui pose problème. Alors que l'Aisne (530 000 habitants) dispose de 32 établissements dotés d'un internat, la Seine-Saint-Denis (1 380 000 habitants) ne peut compter que sur ...un internat public.

23 - Les capacités excédentaires de certains internats dans des régions autres que l'Île-de-France doivent être mises à profit pour accueillir des jeunes des zones sensibles dont la situation familiale, scolaire ou sociale justifie un éloignement temporaire pour mener à bien leur scolarité.

Ce placement serait décidé par le juge des enfants, soit lors d'une procédure civile au titre de l'enfance en danger, soit lors d'une procédure pénale au titre de l'ordonnance du 2 février 1945.

L'établissement d'accueil devra avoir reçu une habilitation " justice " et offrir les garanties nécessaires en termes d'encadrement. S'il est vrai que la perspective de recevoir un mineur en difficulté, voire délinquant, peut rebuter de prime abord les chefs de ces établissements, ceux-ci peuvent voir d'un bon oeil leur effectif d'élèves se renforcer et s'éloigner l'éventualité de la fermeture qui les menace parfois.

I-1-2-4- L'Education nationale doit s'ouvrir à de plus larges coopérations.

- Des conventions départementales à généraliser

Ces conventions lient l'Education nationale, les services de police et de gendarmerie et les départements. Elles permettent de définir des coopérations au niveau local, notamment pour la transmission des signalements par les chefs d'établissements aux parquets et l'information sur les suites que ces derniers y donnent. Elles rendent possibles des actions de prévention menées conjointement, comme l'exposition " 13-18 ans " montée par l'Education nationale et la Protection judiciaire de la jeunesse, qui a rencontré un grand succès. De telles conventions existent dans 85% des départements.

24 - Il convient d'inciter les départements qui ne sont pas couverts par une convention départementale à en conclure une rapidement, à partir de la convention-type qui a été définie à cet effet.

- La participation aux contrats de locaux de sécurité doit être encouragée.

Il est indispensable que l'Education nationale soit associée à la négociation et à la conclusion des contrats locaux de sécurité (CLS). Cette institution, par le biais des inspecteurs d'académie ou du représentant de l'Etat dans le département, doit non seulement participer aux diagnostics, mais également participer à l'élaboration et à la mise en oeuvre des contrats.

- Les opérations " école ouverte " doivent être étendues à l'ensemble des ZEP.

Les opérations " école ouverte " représentent une réponse aux effets induits par le choix de rythmes scolaires qui prévaut en France. Ce choix entraîne une concentration des cours sur un nombre réduit de jours du fait de la généralisation de la semaine de cinq jours - pas de cours le samedi - ainsi que du nombre et de la durée des vacances scolaires auxquelles s'ajoutent les ponts du mois de mai et l'utilisation des lycées pour épreuves du baccalauréat.

25 - La mission, qui estime qu'à terme une réflexion d'ensemble sur les rythmes scolaires ne pourra être évitée, recommande de mettre en oeuvre des opérations " école ouverte " dans toutes les zones d'éducation prioritaires.

Elles devront être prévues par les projets des établissements situés dans les zones d'éducation prioritaires. Elles pourront associer les emplois-jeunes de l'Education nationale, prenant le relais des enseignants, et des éducateurs spécialisés ou sportifs, dont la prise en charge financière sera assurée dans le cadre des actions de la politique de la Ville.

I-1-2-5- Mais l'Education nationale doit également assurer pleinement son rôle et ses responsabilités.

- Redonner à l'école un rôle premier de socialisation et de formation du citoyen

L'école ne peut pas se contenter d'être un lieu d'instruction et réduire à la portion congrue sa mission générale d'éducation.

Depuis sa reprise en 1985, l'éducation à la citoyenneté a peiné pour trouver ses marques au sein des établissements et des enseignements. Lui sont reprochés " *un contenu imprécis (...) et une incapacité à mettre en oeuvre un enseignement transversal (...)* ". Or, les aléas de cette démarche ne doivent pas occulter la nécessité de procéder, en commençant très tôt, à l'éducation à la citoyenneté et à la civilité.

26 - La mission propose que soient prévus, dès l'école préélémentaire, des programmes de sensibilisation aux règles de la vie sociale et, progressivement, de rappel des devoirs et des droits.

La charge de ces enseignements ne doit pas incomber aux seuls professeurs d'histoire - géographie comme cela fut trop souvent le cas et comme la circulaire du ministre de l'Education nationale du 27 février 1997 le prévoit à nouveau. Des méthodes de pédagogie active, impliquant l'ensemble de l'équipe d'enseignants, seront recherchées.

- Ne pas tout déléguer aux services répressifs et judiciaires et améliorer les réponses internes

- L'exercice des compétences des chefs d'établissements et des conseils de discipline

Les chefs d'établissements ne sont pas démunis face aux problèmes qu'ils doivent assumer. Ils sont responsables de l'ordre dans leur établissement et doivent faire en sorte que le règlement intérieur soit respecté. Pour cela, ils disposent envers les élèves du pouvoir de sanction, d'avertissement ou d'exclusion temporaire de huit jours au maximum. En cas de difficultés graves, ils peuvent interdire l'accès des locaux à toute personne, qu'elle dépende ou non de l'établissement, et suspendre les enseignements. Ils peuvent engager des poursuites devant les juridictions compétentes.

Les exclusions temporaires de plus de huit jours et les exclusions définitives ou toute autre sanction, qui doit expressément figurer dans le règlement intérieur, sont prononcées par le conseil de discipline de l'établissement, sur proposition du chef d'établissement. Elles interviennent dans trois cas de figure :

- un manquement au règlement intérieur ;
- une atteinte aux personnes et aux biens ;
- une violation des principes d'organisation et de fonctionnement du service public de l'Education.

27 - La mission recommande que les établissements définissent et utilisent pleinement leur pouvoir de sanction en cherchant à éviter autant que possible le recours à l'exclusion.

Les établissements ont les moyens de traiter par eux-mêmes une partie des comportements perturbant la vie scolaire, ainsi les dégradations et les violences les affectant. Or, selon l'enquête précitée de la direction des collèges et des lycées, une très faible part des faits de violence ont fait l'objet d'un traitement en conseil de discipline : seulement un sur 41 en lycée professionnel, un sur 56 en lycée général et technique, et un sur 64 en collège.

Le recours possible à la justice ne doit pourtant pas dispenser les établissements d'utiliser les compétences dont ils disposent, d'autant que le mécanisme du conseil de discipline peut décider de mesures éducatives et pédagogiques pour favoriser la prise de conscience par l'élève (l'auteur le plus fréquent des infractions) de ses actes. En revanche, les événements revêtant un certain degré de gravité doivent être signalés au procureur de la République et, le cas échéant, faire l'objet du dépôt d'une plainte de la part de l'établissement ou du membre du personnel qui en a été victime. Actuellement, la fréquence des signalements est faible : entre 2% (en collège) et 4% (en lycée d'enseignement général et technique) des événements sont signalés.

- L'association des élèves

Le règlement intérieur des établissements ne peut être ignoré des élèves et n'être utilisé qu'aux cours des procédures disciplinaires. Qualifié de " charte de la vie dans l'établissement ", il est nécessaire qu'il contienne également les règles applicables aux adultes, enseignants ou non.

28 - La mission juge opportun d'associer, autant que faire se peut, les élèves à la gestion de la vie dans l'école, notamment pour la définition des règlements intérieurs et par l'adoption de contrats de classe.

- Donner les moyens aux établissements de maîtriser les phénomènes de violence

Les établissements connaissant une aggravation des comportements perturbateurs et des phénomènes de violence sont actuellement démunis, le recours à la hiérarchie départementale ou régionale étant considéré comme un aveu d'impuissance, voire d'incompétence.

29 - Pour pallier cette difficulté de communiquer et de recevoir des conseils, la mission propose la création, dans chaque académie, d'une cellule composée d'enseignants (détachés ou non) et d'un psychologue ou d'un psychiatre. Cette cellule interviendrait en cas de difficultés particulièrement aiguës dans une classe ou un établissement.

Les mesures décidées en 1996 par le ministère de l'Education nationale en vue d'améliorer l'aide aux enseignants n'ont pas eu d'effets déterminants en termes de soutien de ces derniers. La mission considère qu'il convient de consacrer des moyens plus importants à ce soutien. Dans l'académie de Lille existe depuis 1988 un groupe de soutien et de prévention pour les adolescents à risques (GASPAR). Il présente l'intérêt d'être placé sous la seule autorité du recteur et d'être animé par une équipe pluridisciplinaire d'enseignants détachés et un médecin psychiatre. La mission, qui a rencontré l'équipe de cette cellule, l'estime d'une grande utilité pour résoudre des crises pouvant dégrader les conditions d'enseignement et de vie dans les établissements.

I-1-3- Garantir une action efficace des départements

La décentralisation a transféré au département, par la loi du 23 juillet 1983, la responsabilité et le financement du service de l'aide sociale à l'enfance. Les départements sont ainsi devenus, au lieu et place de l'Etat, les maîtres d'oeuvre primordiaux de la politique publique de protection de l'enfance.

La responsabilité qui leur a été confiée est donc considérable. La protection de l'enfance est en effet un levier essentiel pour prévenir l'apparition future de la délinquance chez les mineurs. Ses enjeux financiers sont en outre décisifs.

Les compétences des départements sont très étendues, et leurs responsabilités sont à leur mesure. La mission n'envisage pas de proposer une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et le département. Consciente, toutefois, des différences inévitables qui interviennent, en raison de la décentralisation, dans la mise en oeuvre des politiques publiques de la protection de l'enfance - politiques qui s'inscrivent, *de facto*, dans le cadre plus général de la prévention de la délinquance- , **elle préconise un renforcement de la coordination des intervenants institutionnels, qui fait aujourd'hui clairement défaut.**

1-1-3-1- Le département a des compétences très étendues.

Les départements interviennent de manière directe ou indirecte, mais toujours de manière décisive, dans la prévention de la délinquance juvénile.

Ils ont en charge le service social de secteur et la prévention dite spécialisée. Ils participent au financement des opérations de prévention mises en place par les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) ou les conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD). Les départements peuvent être ou ne pas être des partenaires exigeants et efficaces dans le cadre de la politique de la Ville.

Mais leur action s'exprime surtout par le biais de la protection de l'enfance proprement dite.

Les lois de décentralisation, parachevées par 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, leur ont en effet donné des compétences étendues dans ce domaine.

Ils les exercent dans un double cadre, qui relève de la protection administrative de l'enfance, et dont l'articulation institutionnelle est souvent très étroite:

- celui de la protection maternelle et infantile (PMI). Les missions de ce service ont été définies par la loi du 18 décembre 1989. Placé sous la responsabilité d'un médecin, il organise, outre des consultations prénuptiales, prénatales et postnatales et des actions de prévention médico-sociale en faveur des femmes enceintes, des consultations et des actions de prévention en faveur des enfants de moins de six ans, dans les écoles maternelles et à domicile. La loi dispose notamment que *"chaque fois que le personnel du service départemental de protection maternelle et infantile constate que la santé ou le développement de l'enfant sont compromis ou menacés par de mauvais traitements et sans préjudice des compétences et de la saisine de l'autorité judiciaire, le personnel en rend compte sans délai au médecin responsable du service qui provoque d'urgence toutes mesures appropriées."* Le service peut aussi, en cas de défaillances caractérisées des parents, faire un signalement au procureur de la République, lequel pourra lui-même requérir l'ouverture d'une procédure d'assistance éducative.

Il s'agit donc d'un secteur-clef pour le repérage et la prévention des problèmes futurs de la jeunesse. En effet, la PMI fait intervenir des professions particulièrement aptes à recueillir des informations précieuses sur les familles et les mineurs : médecins, puéricultrices, infirmières.

Dans la pratique, toutefois, selon le constat effectué par le Haut Comité de la santé publique, la PMI *"n'est plus la priorité des conseils généraux. Les besoins croissants des personnes âgées introduisent une forte demande d'aide à la prévention de la dépendance. Les médecins libéraux représentés dans les assemblées départementales voient souvent dans la PMI une situation de concurrence et ne sont pas prêts à soutenir des avancées dans ce domaine. Les services de PMI sont souvent stigmatisés comme des lieux réservés aux "pauvres", et sont victimes d'un effet de sélection de clientèle, à l'inverse de la volonté initiale du législateur"*.

Cette analyse est fortement contestée par l'association des présidents de conseils généraux, qui relève que les effectifs de médecins des services de PMI ont triplé entre 1980 et 1994, et que les difficultés rencontrées, bien réelles, ne s'expliquent pas par un désinvestissement des politiques départementales, mais plutôt par l'alourdissement et la diversification des missions -liés, notamment, aux problèmes lourds posés par certaines populations en situation irrégulière. Le suivi médico-social proprement dit est devenu prédominant par rapport au suivi strictement sanitaire, entraînant un besoin accru de pluridisciplinarité, et exigeant donc des moyens financiers et humains croissants.

Il reste que la PMI, service essentiel dont la responsabilité incombe au département, est, plus que jamais, un lieu d'observation idéal pour repérer les enfants souffrant d'un contexte social difficile et donc pour pratiquer une politique de prévention très en amont.

30 - Des mesures simples, et relativement peu coûteuses, pourraient être envisagées. Une petite structure *ad hoc* pourrait être créée à l'échelle des quartiers les plus sensibles, dans le cadre des circonscriptions d'action sociale.

Elle permettrait de faire coopérer, dans le cadre de vacations, des institutions intervenant jusqu'ici de manière trop éclatée : médecins, bien sûr, mais aussi travailleurs sociaux, éducateurs, psychologues, psychiatres. Il s'agirait d'apporter aux familles en difficulté, conseils et recommandations propres à permettre un meilleur développement de leur enfant, à un âge où il est établi que certains aspects essentiels de sa personnalité sont en cours de structuration. Le service départemental de la PMI serait ainsi doté, du moins dans les zones les plus sensibles, d'un dispositif complémentaire à caractère pluridisciplinaire, permettant un meilleur signalement des contextes familiaux et sociaux les plus difficiles.

- celui de l'aide sociale à l'enfance (ASE). La loi du 6 janvier 1986 confie au département la mise en oeuvre d'une politique de protection de l'enfance, en liaison avec les autres services publics ou privés concernés. Il ne s'agit pas de prévention à proprement parler, mais en réalité les deux notions, protection et prévention, se recoupent : il est clair en effet que les mineurs les plus menacés sont souvent ceux qui sont le plus vulnérables à la tentation de la délinquance - quand bien même l'équation n'est évidemment jamais absolue ;

Le service de l'ASE a trois missions majeures, définies par l'article 40 du code de la famille et de l'aide sociale :

- * apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs et à leur famille, ainsi qu'aux mineurs émancipés et aux jeunes majeurs (moins de 21 ans) lorsqu'ils sont confrontés à de graves difficultés sociales ;

- * organiser des actions collectives d'insertion et de prévention de la marginalisation dans les lieux les plus exposés aux risques d'inadaptation sociale ;

- * pourvoir aux besoins des mineurs confiés au service (notamment par le juge des enfants) et veiller à leur orientation en liaison avec leur famille ou leur représentant légal.

Pour mettre en oeuvre cette politique, chaque département s'organise en conséquence. Il peut ainsi créer ses propres établissements, en habiliter d'autres, unir ses efforts à ceux d'autres collectivités, ou encore développer le système des familles d'accueil (assistantes maternelles agréées salariées par le département).

Les actions "*visant à prévenir la marginalisation et faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles*", explicitement visées par l'article 45 du code de la famille et de l'aide sociale, constituent un prolongement essentiel des missions fondamentales de l'ASE. Ces actions sont définies de manière très vague : elles comportent "*des actions tendant à permettre aux intéressés d'assurer leur prise en charge et leur insertion sociale ; des actions dites de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture de milieu ; des actions d'animation socio-éducative.*"

Il est clair que l'ASE est devenue un instrument d'action sociale très vaste et que certains départements sont plus dynamiques ou actifs que d'autres dans le domaine des actions collectives, de même que certains décident d'y consacrer plus de moyens que d'autres. En termes d'organisation, la plus grande souplesse est de règle. Ainsi, l'Ille-et-Villaine a fortement déconcentré, au niveau des circonscriptions, le service de l'ASE, donnant la priorité à une action territorialisée.

Beaucoup multiplient les dispositifs, tels les clubs de prévention qui forment le socle même de la prévention spécialisée, dont le contenu est au demeurant très flou : on est là, pour l'essentiel, dans le domaine des associations subventionnées, travaillant le plus souvent de manière très autonome avec des éducateurs spécialisés qui renâclent à rendre des comptes. Un des problèmes, en effet, que rencontrent les départements, du fait de l'étendue croissante des interventions de l'ASE et de la multiplicité de ses correspondants, est celui du suivi et du contrôle des structures d'accueil. Il existe des indicateurs sociaux, des mesures d'activité, mais pas d'outils permanents et exhaustifs d'évaluation. Certains départements s'efforcent de reprendre en contrôle direct, ou de remobiliser leurs clubs de prévention, afin de les recentrer sur des objectifs de politiques publiques : ainsi, les actions de responsabilisation des familles. Le bilan est souvent contrasté, comme celui du club de prévention de la délinquance du quartier Saint-Jean, à Beauvais, étudié en 1996 par un groupe d'auditeurs de l'institut des hautes études de sécurité intérieure. Cette association, financée à 90 % par le département et à 10% par la ville, agit en partenariat avec des associations autres, ou des organismes émanant des collectivités locales. Les "*acteurs de terrain constatent la dispersion et*

l'inefficacité des réalisations entreprises dans le quartier (...) Ils déplorent aussi un manque de coordination entre les différents partenaires possibles et une mise en avant trop fréquente du secret professionnel (...) Ils souhaitent enfin qu'une véritable politique du quartier soit mise en oeuvre, afin que les problèmes locaux soient davantage pris en compte. Ils ne méconnaissent pas pour autant l'importance d'une coordination effective au niveau départemental que pourrait exercer un représentant de l'Etat."

Il en est de même du soutien aux entreprises d'insertion et associations intermédiaires. L'efficacité de ces structures tient généralement à la cohérence des actions partenariales qu'elles entraînent : le département intervient rarement seul, s'associe souvent à une autre collectivité (commune), s'appuie sur le réseau associatif local.

On relève, enfin, que les initiatives en direction spécifique des mineurs tendent à diminuer, en part relative, au sein de l'ensemble de l'action sociale conduite par les départements -même si elle a continué de croître en chiffres absolus (en raison, pour l'essentiel, de l'augmentation des coûts unitaires de placement). L'évolution sur dix ans des postes des principales dépenses d'aide sociale est significative : la part consacrée à l'enfance est passée de 32% en 1986 à 28,6% en 1996, les postes en progression étant les handicapés et l'aide médicale. La contribution des départements au financement du RMI et, d'une manière plus générale, le développement des phénomènes d'exclusion font que l'action spécifiquement consacrée à la protection de l'enfance n'est qu'une priorité parmi d'autres. Un autre facteur doit être pris en compte, d'autant plus préoccupant que sa prégnance risque de se révéler de plus en plus forte : la croissance du nombre de personnes âgées, qui représentent une demande sociale en augmentation permanente, et dont le poids en termes politiques ne fera que s'alourdir... **Il semble d'autant plus nécessaire que soit réaffirmé, au plan national, le caractère prioritaire des actions en faveur de la socialisation des jeunes.**

Afin de garantir un meilleur suivi des mineurs pris en charge par l'ASE, il serait important de réfléchir à l'adéquation entre le nombre des mineurs concernés et le nombre des personnels qui se consacrent à leur suivi.

31 - La mission recommande qu'à partir de cette réflexion on détermine à titre indicatif le taux d'encadrement efficace et souhaitable.

Ce taux pourrait être considéré comme un taux directeur pour mesurer les efforts nécessaires des collectivités concernées et l'adéquation entre les besoins et les moyens.

32 - La mission souhaite en outre que l'on envisage de créer une obligation de moyens à la charge des départements de la même manière qu'en matière de RMI, pour lequel un taux financier d'intervention pour l'insertion a été déterminé par la loi.

1-1-3-2- La coordination avec les services de l'Etat est insuffisante.

Les départements se plaignent vigoureusement de la répartition actuelle des compétences, jugée par eux trop complexe. **Il est vrai que l'opacité du système est reconnue par tous, même si chacun reste attaché à la dualité de la protection de la jeunesse.**

Ils sont fortement demandeurs d'un partenariat accru avec les services de l'Etat, tout en restant très vigilants vis-à-vis de tout retour en force des administrations nationales dans ce domaine.

Le problème le plus fréquemment soulevé est celui des relations avec l'autorité judiciaire. Là, la souplesse n'est plus de mise, lorsque l'ASE agit en qualité de gardien, en aval de l'intervention judiciaire, dans le cadre de l'article 375 du code civil. Lorsque l'enfant est en situation de danger, le président du Conseil général doit saisir le procureur de la République, qui décide de saisir le juge des enfants compétent. Le département, dès lors, prend à sa charge le financement des mesures éducatives ordonnées par le juge des enfants. C'est une mission que le département exerce concurremment avec les services de l'Etat (Protection judiciaire de la jeunesse), avec les établissements habilités, ou même avec des tiers, auxquels le juge peut également confier le mineur.

Or, les relations entre l'ASE et la justice des mineurs sont loin d'être toujours excellentes. La seconde reproche à la première de trop systématiquement "judiciariser" le traitement des mineurs, pour se décharger des cas les plus difficiles, et de ne pas prendre suffisamment en compte les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO). Cette réalité n'est guère contestable. On notera, à ce sujet, que la part de l'hébergement dans les dépenses consacrées à l'enfance a repris sa progression. Ce dernier phénomène est un des symptômes de plus de la judiciarisation croissante des mesures de protection de l'enfance, qui n'est peut-être, d'ailleurs, qu'une illustration de la judiciarisation croissante de la vie sociale.

Il est certain que de nombreux travailleurs sociaux, dans le contexte actuel d'extrême sensibilité aux problèmes de l'enfance maltraitée, ont tendance à signaler de manière assez

systématique des situations familiales qui leur paraissent exposées, et qui pourtant ne nécessiteraient pas toujours l'intervention du juge. Le procureur, pour des raisons pratiques, n'est pas à même de jouer le rôle de "filtre" qui lui revient.

En outre, la dégradation de nombreuses situations familiales, liée aux difficultés sociales actuelles, le fait, aussi, que les tâches accrues des travailleurs sociaux de secteur les laissent moins disponibles pour des actions spécifiques vers les familles, sont des facteurs très directs de ce processus de judiciarisation. Il ne faut pas oublier que la protection administrative suppose l'adhésion de la famille et que cette adhésion, dans des situations de plus en plus dégradées, est souvent très difficile à recueillir

A l'inverse, certains magistrats préfèrent recourir à l'assistance éducative pour traiter des cas relevant *a priori* de l'ordonnance de 1945.

Le malentendu est donc réel. Dans certains départements, des échanges, plus ou moins spontanément, se sont organisés, qui permettent de mieux connaître les compétences, et surtout les pratiques professionnelles des uns et des autres. C'est le cas en Seine-et-Marne ou dans les Bouches-du-Rhône.

La concertation entre les instances administratives et l'autorité judiciaire est par nature délicate. Mais elle est également difficile entre autorités administratives étatiques et décentralisées. Les conséquences en sont néfastes.

Les ambiguïtés nées de compétences croisées et d'un phénomène -la progression de la demande sociale en matière d'aide à l'enfance- dont on ne parvient pas à mesurer l'évolution avec précision, entraînent une perte d'efficacité dans la mise en oeuvre de la politique publique d'aide sociale à l'enfance, elle-même élément clef de la prévention, à moyen et long terme, de la délinquance des mineurs.

33 - Les efforts qui ont été lancés depuis deux ans pour mettre au point des outils statistiques utilisables et reconnus par tous doivent être poursuivis.

Il faut, en outre, trouver une juste conciliation entre le respect des compétences propres des départements et le rôle naturel d'impulsion qui revient à l'Etat, partenaire en quelque sorte "dirigeant". L'essentiel étant d'éviter une trop grande disparité entre les territoires, ainsi que la confusion des interventions publiques et les gaspillages qu'elles induisent.

Des solutions ont déjà été proposées par le rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) *sur Le dispositif de protection de l'enfance: le système d'information et les relations entre les départements et l'institution judiciaire* (mars 1995) et le rapport Rufin sur la protection de la jeunesse et la délinquance juvénile (1996) : mise au point de véritables outils statistiques pour le suivi de l'assistance éducative, renforcement de la coordination et de l'information réciproque entre les départements et la justice des mineurs, mise en place de procédures d'évaluation, accélération de la déconcentration ...

En outre, des efforts de rapprochements réels, mais insuffisants, ont déjà été faits, sur la base, notamment, du rapport IGAS / IGSJ précité :

* en termes de contractualisation des relations entre l'Etat et les départements en matière de protection de l'enfance : une circulaire du garde des Sceaux aux préfets, en date du 12 mars 1996, a lancé une vaste action de conventionnement, portant en particulier sur les échanges d'informations, sur la construction des schémas départementaux de protection de l'enfance, sur l'affinement et la rationalisation des méthodes de saisine de la justice en matière d'enfance en danger. Il ne semble pas que ce processus, jugé trop unilatéral par les conseils généraux, ait dépassé, jusqu'à présent, et sauf cas rares, les déclarations d'intention. Au plan national, le dialogue engagé en 1996 est resté sans lendemain. Certains départements semblent toutefois avoir poursuivi le travail de concertation sur le terrain. Mais l'interlocuteur "étatique" varie : il s'agit tantôt du préfet, tantôt du procureur, tantôt d'un juge des enfants...

34 - La mission propose que ce type de convention soit relancé, mais dans un cadre plus partenarial, après concertation avec les départements. Le document considéré doit afficher des objectifs précis, auxquels adhère chacun des acteurs institutionnels, et préciser les modalités des contributions respectives en termes de personnels, de moyens financiers et matériels, de procédures, au besoin en prévoyant l'établissement de tableaux de bord ;

* en termes de réalisation des schémas départementaux : la contractualisation est censée la relancer. Dans la pratique, ils sont peu nombreux à avoir été établis, au point que le rapport Rufin proposait de les rendre obligatoires pour une échéance donnée...

Les départements doivent se mobiliser, mais également les services de l'Etat, pour la réalisation de schémas conjoints. Les directions déconcentrées de la Protection judiciaire de la

jeunesse devraient être incitées à prendre l'initiative dans ce domaine, au moins pour l'inventaire des possibilités d'hébergement, comme les y incite le récent rapport conjoint IGSJ / IGAS / inspection générale de l'administration (IGA) sur les unités à encadrement éducatif renforcé.

Il est nécessaire, en outre, de prendre des mesures plus directement opératoires pour favoriser la bonne coordination des acteurs institutionnels.

35 - Il est proposé :

*** de clarifier les compétences respectives de l'ASE et de la Protection judiciaire de la jeunesse en matière d'assistance éducative ;**

*** d'assortir cette clarification des domaines d'intervention de ces institutions de la création d'une commission de suivi des mesures prises au titre de l'aide sociale à l'enfance et de l'assistance éducative, qui aurait pour mission : examiner, à intervalles réguliers, l'action conjointe des départements et de la justice des mineurs, évaluer les besoins, recommander les redéploiements de moyens nécessaires.**

Cette commission, co-présidée par le préfet et le président du Conseil général, associerait le ou les procureurs de la République, le ou les présidents du tribunal pour enfants, les directeurs des services publics compétents. Elle se réunirait au moins une fois par an, avant le vote du budget du département.

Une telle commission avait été créée, dans le cadre de la loi du 6 janvier 1986. Appelée "conseil départemental de développement social", cette instance a été supprimée la même année, à un moment où elle paraissait remettre en cause un processus de décentralisation encore récent.

Aujourd'hui, un tel dispositif présente une utilité incontestable. Il devrait permettre de stimuler la coopération entre les différents intervenants, en favorisant la cohérence d'une politique publique d'importance majeure et en aidant à clarifier les enjeux financiers considérables qui sont en cause.

Si, toutefois, on veut éviter de multiplier les commissions, et si l'on souhaite clairement afficher que la protection de l'enfance est un élément déterminant de la prévention de la délinquance, la mission propose que cette commission de suivi soit une formation particulière du conseil départemental de prévention de la délinquance (CDPD). Le CDPD siègerait, dans cette hypothèse, dans une formation *ad hoc* inédite, qui, cette fois, serait présidée non par le seul préfet, mais en alternance ou conjointement par le préfet et le président du Conseil général. Les CDPD seraient ainsi revitalisés par une dimension spécifiquement sociale. En outre, le département serait érigé en partenaire à part entière dans la mise en oeuvre des politiques publiques de prévention de la délinquance.

Cette commission, qu'elle soit ou non une formation du CDPD, pourrait avoir un rôle d'impulsion en matière de réalisation des schémas départementaux, dans la mesure où elle veillerait à ce que soit établie et publiée, chaque année, la liste des structures d'hébergement par département, en distinguant établissements habilités et familles d'accueil agréées. La coopération entre la Protection judiciaire de la jeunesse et le département serait ainsi très directement encouragée.

La commission pourrait adresser des recommandations dans la réorganisation, nécessaire, du suivi et des modalités d'habilitation des lieux de vie.

Enfin, elle serait destinataire d'un rapport d'activité annuel établi par le Conseil général permettant une meilleure connaissance des politiques suivies dans le département.

36 - Pour que la remobilisation des acteurs de l'Etat et du département s'effectue sur des bases solides, il est également proposé que soit réalisée, dans les délais les plus brefs, une évaluation de l'engagement des départements en matière d'aide sociale à l'enfance - engagement dont le degré et les modalités sont par nature très variables. Elle réaliserait un état des lieux de la protection de l'enfance -familles concernées, pratiques professionnelles, masses financières engagées-, apprécierait l'évolution des politiques au regard des besoins des familles, évaluerait la part respective des différents modes d'accueil, les modes de coopération entre les acteurs. Cette mission pourrait être confiée conjointement à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des affaires sociales, laquelle pourrait s'appuyer sur les contrôles de certains services départementaux de l'aide sociale à l'enfance.

I-1-4- Conforter l'intervention sanitaire publique

Par son ouverture sur les sciences humaines, par sa volonté de privilégier la plus large compréhension des troubles mentaux, par son organisation en secteurs géographiques ayant pour mission la prévention et le traitement mais aussi la coordination des équipements, la psychiatrie publique française devrait être un outil de prévention et de traitement de la délinquance des mineurs.

Pourtant, la réalité du terrain est bien différente. *"Il y a un contraste saisissant entre l'ampleur relative du dispositif de santé mentale et la médiocrité des moyens affectés à la prise en charge des adolescents présentant des troubles aigus du comportement"*. Dans un rapport de juillet 1997, le Conseil économique et social relève que les adolescents ne bénéficient pas d'une prise en charge équivalente à celle dont disposent les adultes (secteurs psychiatriques généraux) ou les enfants (secteurs infanto-juvéniles). Ils sont, littéralement, entre les deux, sans véritable espace propre. Il existe donc un déficit grave pour l'accueil et le suivi des 14-18 ans qui présentent des troubles du comportement, et qui donc sont spécialement exposés à la délinquance.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce décevant constat, les uns d'ordre "culturel", les autres d'ordre structurel.

1-1-4-1- Les difficultés proviennent d'abord des facteurs culturels.

Les entraves à une évolution du système sont avant tout culturelles. Elles sont le propre du secteur de santé mentale dans son ensemble. Le centre médico-psychologique, implanté au cœur de la ville, est situé au plus près de l'émergence des troubles. La politique de secteur depuis les années 60 a en effet inversé le mouvement qui visait à éloigner les patients de leurs espaces de vie ordinaires pour les traiter dans des lieux spéciaux, à l'écart. Ce mouvement a trouvé des résistances à tous niveaux, y compris dans la conception même du soin.

La nécessité de la demande personnelle du patient à l'égard de son soignant est une garantie de liberté et une condition d'efficacité. Malheureusement, l'interprétation rigide de cette obligation a souvent justifié une certaine passivité et l'abandon de populations dont la détresse et la souffrance psychique pourtant indéniables, ne se formulaient pas dans les termes attendus par l'institution. C'est le paradoxe.

Ainsi, la cure est encore trop privilégiée par rapport à la prévention. Or, les réponses sont à chercher plutôt dans le champ de la prévention secondaire, de l'accompagnement ou encore du conseil, de la supervision d'actions menées par d'autres.

Le primat de la cure individuelle est sans doute une "spécialité française". Malgré les connaissances, maintenant anciennes, accumulées sur les possibilités offertes par les dynamiques de groupes (psychodrame, groupe de parole, groupe d'évolution), les approches familiales, les prises en charges partagées entre plusieurs intervenants, le colloque singulier reste le modèle de référence. Le comptage statistique "à l'acte", privilégié par les organismes de tutelle, en est le reflet.

La question du secret professionnel est également cruciale pour les services médicaux. Elle est la condition de la confiance, de la liberté du patient et de l'efficacité de la démarche. Mais si le secret professionnel doit être absolument préservé, il ne doit pas être confondu avec une pratique du secret qui ne serait que l'exercice d'un pouvoir dont le patient ne tire nul bénéfice, bien au contraire. Des évolutions notables des mentalités se sont faites récemment, fruits d'une prise de conscience collective. Mais des débats sont encore nécessaires sur ces thèmes.

L'envoi trop systématique au spécialiste n'est pas l'apanage du champ psychiatrique. Mais en psychiatrie, il devient facilement un renvoi, une exclusion. Pour les adolescents délinquants, l'exclusion est redoublée, à la mesure de la peur inspirée.

Le malentendu a été longtemps très fort entre les professionnels de la santé mentale et les éducateurs. En 1991, la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse relevait : *"Face à la présence croissante de jeunes à la limite du psychiatrique, un certain nombre d'équipes éducatives s'avouent démunies, incompetentes, poussées, contre leur gré, au-delà des limites de leur champ normal d'intervention. Parallèlement, un discours identique est -d'un point de vue opposé- tenu par les personnels de santé mentale qui, face aux difficultés sociales manifestées par ces mêmes jeunes, brandissent la spécificité médicale de leur profession."* La connaissance mutuelle a depuis un peu progressé. Elle reste trop limitée. Trop de problèmes, en raison de responsabilités partagées, sont traités dans l'urgence, alors qu'ils auraient pu être conjurés par une bonne concertation.

La rivalité public-privé et la méfiance envers le monde associatif constituent des sources de blocage qui ralentissent considérablement les évolutions nécessaires de l'outil thérapeutique. Médecins, infirmiers, personnels administratifs s'illustrent tour à tour par des attitudes allant de la frilosité à l'hostilité lorsqu'il s'agit d'ouvrir l'action thérapeutique sur des coopérations avec le secteur libéral ou associatif. Sont évoqués les principes du droit administratif, la méfiance envers le secteur marchand ou la nécessité d'un contrôle de l'activité. L'innovation est suspecte, l'expérimental est regardé comme dangereux. Malgré tout, beaucoup a été fait par la voie associative. Les pouvoirs publics ont clairement encouragé cette tendance qui facilite le partenariat et les participations locales. Toutefois, on laisse généralement survivre dans la précarité les avancées les plus pertinentes et les moins coûteuses de la psychiatrie (par exemple, les dispositifs d'hébergement associatifs).

Cette relative étanchéité du secteur de santé mentale fait sentir singulièrement ses effets pour les adolescents les plus difficiles : lorsque l'on demande aux praticiens de prendre en charge des jeunes très déstructurés, souvent violents, parfois toxicomanes, non-volontaires de surcroît, ils soupçonnent leur interlocuteur de vouloir leur transférer la charge de mineurs qui ne présentent pas vraiment, ou durablement, de pathologie psychiatrique.

1-1-4-2- Les difficultés proviennent ensuite de facteurs structurels.

Le seuil des 16 ans, sépare, dans les textes, la psychiatrie infanto-juvénile de la psychiatrie générale. **Or il y a une cohérence théorique et pratique à considérer les adolescents et jeunes adultes entre 13 et 20 ans comme une population exigeant des modalités d'approche, de prévention et de soins, voisines.**

L'explosivité, la violence des manifestations psychiques, la tendance au passage à l'acte, la méfiance à l'égard de l'institutionnel, indiquent le nécessaire effort d'adaptation des institutions soignantes à des modes relationnels différents de ceux d'autres classes d'âge. Le poids des projections affectives, l'attente impérieuse de réponses, la démesure des espoirs et désespoirs, mis en regard des potentialités d'évolution psychique positive propres à cette période de la vie, font de la prise en compte de l'âge une obligation morale et un "investissement" social rentable. Enfin la réactivité des interlocuteurs aux comportements adolescents, qu'il s'agisse de l'opinion publique ou des travailleurs sociaux, impose des mesures de traitement de l'entourage. Tous ces éléments requièrent un savoir-faire et une organisation spécifique.

Il existe pourtant une psychiatrie de l'adolescent et du jeune adulte, certes encouragée par les administrations de tutelle, mais ignorée par les textes.

La psychiatrie de l'adolescent souffre particulièrement de la multiplicité des découpages administratifs. On a bien vu apparaître, dans les années 60, l'idée d'un service unifié de l'enfance mais la décentralisation et les dynamiques internes de chaque institution l'ont fait voler en éclat : psychiatrie, justice, Protection judiciaire de la jeunesse, aide sociale à l'enfance, commission départementale de l'éducation spéciale, circonscriptions sociales.

La promotion de l'hygiène mentale a été confiée aux hôpitaux dans les années 80. Il fallait mettre fin à la concurrence entre l'hospitalier et l'extra-hospitalier et, au contraire, construire une synergie. Cette décision a eu, bien sûr, des effets divers en fonction des personnalités qui l'ont mise en œuvre. Mais l'organisation hospitalière reste intrinsèquement et, par définition, centrée sur l'hôpital, défendant en priorité –et contrairement à ce qu'imposerait la rationalité économique– ses structures internes. Cette logique est encore exagérée par le gigantisme imposé par l'économie à l'hôpital.

S'agissant des adolescents en situation de crise psychiatrique aiguë –exigeant donc une hospitalisation à temps complet–, les capacités d'accueil sont très réduites. Les seules sont celles du secteur de psychiatrie générale, qui ne leur est pas adapté –pas de formation spécifique des personnels, danger d'une cohabitation avec les cas lourds–, et du secteur de pédopsychiatrie, qui offre très peu de lits.

Enfin, la réforme hospitalière, si elle permet des espoirs à long terme, par la stratégie de contrats, l'évaluation systématique des services rendus (accréditation) et la régulation budgétaire à l'échelon régional qui doit imposer une politique de santé publique à l'hôpital, comporte un risque à court terme pour la psychiatrie de l'adolescent: freiner l'innovation et le développement de structures nouvelles au nom du discours comptable ambiant, justifier l'immobilisme et la préservation de l'existant. Souplesse, adaptation à la demande, inscription dans les dynamiques locales devraient au contraire guider les efforts, notamment en ce qui concerne l'adolescence.

1-1-4-3- Une véritable psychiatrie de l'adolescent reste à construire.

Il faut construire une véritable psychiatrie de l'adolescent, permettant de répondre non seulement aux manifestations psychiatriques avérées touchant les adolescents, mais aussi, de manière préventive, aux troubles psychologiques graves de plus en plus nombreux qui affectent les jeunes.

37 - La mission juge nécessaire de soutenir dans chaque département la mise en place d'un réseau intersectoriel de psychiatrie de l'adolescent et du jeune adulte, spécifiquement destiné aux 16-20 ans.

En effet, les réponses sont actuellement laissées à l'appréciation des services de psychiatrie générale ou infanto-juvénile, au hasard des équipements ou à la faveur de rares accords entre ces services. Qu'il soit rattaché à un secteur de psychiatrie générale ou de psychiatrie infanto-juvénile, ce réseau permettrait la mise en commun de moyens de secteurs voisins, regroupant des équipements et des personnels, pour diriger des actions spécifiques vers l'adolescence. Il offrirait une prestation

intersectorielle et ferait avancer les techniques de prise en charge en psychiatrie de l'adolescent qui demandent une formation, un savoir-faire, une expérience spécifiques. Ce type de réseau se conçoit mieux, naturellement, dans le cadre des zones urbaines bien desservies par les transports en commun, qu'en région rurale. Mais ce sont précisément les parties du territoire les plus exposées au risque de délinquance. Le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, le directeur de la Protection judiciaire de la jeunesse et le président du Conseil général auraient pour mission de "piloter" conjointement la mise en place de ces réseaux, en liaison avec les directeurs d'hôpitaux et l'agence régionale d'hospitalisation.

En ce qui concerne les soins proposés aux adolescents délinquants, les dispositifs de traitement ambulatoire - consultations médico-psychologiques et centres d'accueil thérapeutique à temps partiel (CATTP) - sont des réponses à élaborer au cas par cas avec le jeune et sa famille, les services éducatifs ou judiciaires voire les services d'injonction thérapeutique.

En ce qui concerne l'hospitalisation, elle ne peut être indiquée -en-dehors de troubles psychiatriques avérés dans lesquels la délinquance n'est plus qu'un épiphénomène- que pour dépasser une période de crise, donc pour une durée brève.

38 - Les structures d'accueil d'urgence ou de court séjour nécessitent d'être coordonnées pour éviter la cohabitation des adolescents avec des patients d'âge trop différent, enfants ou adultes. Ceci suppose une conception intersectorielle, voire interdépartementale, de ces structures, regroupées autour de grands pôles d'organisation. Par ailleurs ces pôles d'accueil et de soins de l'adolescent ont bien souvent une capacité largement inférieure à la demande (par exemple, dans la région parisienne, l'institut Théophile Roussel à l'Ouest, la fondation Vallée au Sud et l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière à Paris sont submergés de demandes). Il convient donc de renforcer les moyens des pôles existants et de susciter la création de nouveaux pôles.

39 - Les centres d'accueil thérapeutique à temps partiel pour adolescents doivent être développés.

Le centre d'accueil thérapeutique à temps partiel est implanté dans un centre médico-psychologique de secteur. Il vise à organiser la prévention, le soin et la postcure à travers des actions de soutien et de thérapeutique de groupes.

Les techniques de soins apportés aux adolescents souffrant de troubles de la maturation ou de la structuration psychique, et dont "l'agir" est le mode d'expression prévalent, s'appuient surtout sur des médiations, qu'elles soient sportives, artistiques, artisanales, ludiques ou tout simplement sociales (hébergement, recherche d'emploi). Ces médiations utilisent des techniques éducatives visant à provoquer un changement psychique individuel. L'accueil, en petit groupe, inspiré des techniques psychodramatiques, ou l'accompagnement individuel sur des plages de temps longs, est assuré par le CATTP.

Il existe un moyen remarquable pour faire entrer dans un processus thérapeutique les jeunes les plus méfiants, les plus réactifs, dont les manifestations sont perçues comme pathologiques par l'entourage -ce que les intéressés contestent violemment. Il peut s'agir d'une simple difficulté à communiquer, ou d'une sorte d'aplatissement de la vie psychique, rendant l'échange verbal pauvre ou dangereux pour l'adolescent, qui, dès lors, fuit les lieux de soins. Il peut s'agir aussi d'un véritable déni de toute souffrance psychique, le sujet projetant sur son entourage, la source de tous ses maux, l'adulte devenant pour lui un persécuteur, en tout cas quelqu'un à qui il ne fait pas confiance. L'accueil en groupe constitue dès lors une enveloppe protectrice. Il rassure ces jeunes. Le contact adulte-jeune devient supportable par son caractère indirect et distancié. Enfin la discontinuité de la prise en charge est compatible avec l'insertion scolaire ou professionnelle (son rythme peut être pluri-hebdomadaire), et respecte les espaces, les temps de vie ordinaires du jeune.

Le CATTP est composé d'une équipe pluridisciplinaire comportant éducateurs, infirmiers de secteur, rééducateurs, psychologues, médecins, assistantes sociales. Cette équipe doit être suffisamment nombreuse pour assurer l'accueil des jeunes en individuel ou en groupe et la coordination avec les partenaires.

La mise en place de ce type d'équipe, offrant un service spécifique à des partenaires des structures sociales ou thérapeutiques, dans une zone géographique élargie, est préférable au saupoudrage dans chaque centre médico-psychologique d'un ou deux postes éducatifs ou infirmiers.

Enfin, une logique de réseau doit être recherchée. Réseaux de soins et réseaux sociaux doivent être conçus comme un véritable maillage interinstitutionnel de réponses, et non comme l'organisation de filières. Ce maillage ne doit pas se contenter d'être un lieu de concertation, mais doit promouvoir des actions communes partenariales, seul moyen de dépasser les incompréhensions et rivalités qui font échouer ordinairement les coopérations interinstitutionnelles.

De nombreuses alternatives à l'hospitalisation devraient pouvoir être conçues en partenariat avec les acteurs sociaux concernés, au premier rang desquels se situe la Protection judiciaire de la jeunesse. Des expériences imaginées autour de l'hébergement (service d'hébergement individualisé, accueil familial, unité à encadrement éducatif renforcé) montrent qu'un véritable soin psychiatrique peut être dispensé dans ces cadres associant des praticiens de l'hygiène mentale et de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Conseils généraux et municipalités jouent souvent un rôle primordial dans le champ de la prévention et de l'accès aux soins : " Espace Santé Jeunes ", lieux d'écoute dans des antennes municipales, lutte contre l'exclusion. Des conventions doivent fixer par contrat les engagements des différents partenaires.

Plusieurs types de réseaux doivent être encouragés :

- **le réseau de soins** : son objectif est d'offrir un parcours de soins balisé et coordonné alors qu'il est bien souvent lié au hasard de l'existence ou de la proximité d'équipements. Il s'articule avec les centres médico-psycho-pédagogiques et les instituts médico-éducatifs où les jeunes sont orientés sur décision de la commission départementale de l'éducation spéciale. Le plus souvent, ces établissements sont des associations liées aux collectivités locales et cogérées par les familles. Dans le champ de la santé comme dans le champ social, le "monde associatif" forme une trame riche et diversifiée sur laquelle ce réseau peut s'appuyer. Les municipalités y jouent un rôle moteur, reliant le dispositif au centre communal d'action sociale, aux centres de santé municipaux et aux services de la jeunesse. C'est à ce niveau que des dispositifs facilitant l'accès aux soins peuvent être élaborés : " Espaces Santé Jeunes ", espaces d'écoute, prévention toxicomanie - SIDA. Prévenir la toxicomanie, soigner les personnes concernées, sensibiliser les familles constituent un enjeu de santé publique. Toute réussite dans ce domaine entraîne de surcroît un recul des violences liées à la recherche d'argent destiné à l'achat de stupéfiants ;

- **le réseau des partenaires chargés de la jeunesse** : son objectif est d'aller au-delà de réponses répétitives, engendrant elles-mêmes des comportements d'échec répétitifs -situation d'impasse fréquente lorsqu'une institution s'enferme dans sa propre logique. La démarche clinique des acteurs de la santé mentale peut être une aide précieuse pour leurs partenaires si elle est comprise comme un regard singulier, n'excluant pas les autres, et visant à donner du contenu psychique à des symptômes.

Ce réseau, coordonné par les services du ministère chargé de la santé, doit relier l'Education nationale, l'aide sociale à l'enfance, la Protection judiciaire de la jeunesse, les services du ministère de la jeunesse et des sports, ceux des départements (prévention spécialisée), les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), les missions locales d'insertion (MLI) aux services de soins. Des dispositifs communs peuvent être mis en place, notamment dans les zones les plus exposées aux manifestations de la délinquance des mineurs : dans le domaine de l'hébergement (accueil en urgence, hébergement individualisé, accueil familial, unité à encadrement éducatif renforcé), dans le domaine de l'école, dans celui de l'insertion, enfin dans celui des loisirs.

I-1-5- Soutenir les initiatives associatives

Le nombre des associations intervenant, directement ou indirectement, dans la prévention de la délinquance et la socialisation des jeunes, est considérable. Leur importance, leurs moyens sont extrêmement variables.

On peut distinguer :

- les associations subventionnées par l'Etat ou les collectivités locales, dont certaines sont clairement des structures parapubliques, ou à tout le moins professionnalisées. Le rapport Demassieux révèle que *"6% des associations recevrait 84 % des financements publics"* ;

- le secteur associatif habilité, qui prend en charge, selon une tarification au prix de journée, les enfants placés par le juge ;

- l'immense réseau des associations, grandes et petites, qui créent du "lien social", en s'appuyant en partie sur le bénévolat.

La mission pense que cette importante ressource humaine pourrait être mieux utilisée. Elle rejoint le constat effectué par le rapport de J.P. Sueur selon lequel "l'approche institutionnelle du monde associatif est soit aléatoire, soit strictement comptable, mais rarement qualitative".

La situation peut être corrigée :

- en rompant avec la politique de guichet, génératrice d'une trop grande automaticité en matière d'attribution des subventions, au profit d'une politique de projet. Les associations qui "décrochent" les subventions sont souvent celles qui connaissent le mieux les réseaux, les circuits administratifs ;

- en soumettant, sur une base pluriannuelle, l'appui donné aux associations à des critères stricts, en termes d'objectifs précis et d'évaluation des résultats : plus de moyens suppose nécessairement plus de contrôle.

A ces conditions, il est clair que la proposition du rapport Sueur de créer un établissement public permettant de mutualiser les fonds des différents financeurs, d'organiser des procédures d'engagements pluriannuels et d'avances de trésorerie, prendrait tout son sens.

L'utilité et l'efficacité sociales du monde associatif seraient ainsi mieux assurées.

Nos quartiers récents manquent parfois de traditions associatives, les personnes en difficulté sont moins armées pour y animer une action collective. Les militants habitent de moins en moins les quartiers sensibles. Pourtant, nos villes s'enrichissent d'associations diverses -centres sociaux associatifs, économie solidaire, parents d'élèves, clubs sportifs, mouvements d'éducation populaire-, des habitants y vivent une véritable citoyenneté. Les mineurs accueillis dans le cadre de ces démarches constructives figurent très rarement parmi les délinquants. La vie associative façonne une réponse moderne, efficace, à l'enjeu de la prévention et de la restauration du lien social.

40 - L'administration de la jeunesse et des sports, souvent impliquée dans la politique de la Ville, pourrait l'être davantage, en soutien du monde associatif.

La force de cette administration tient à sa présence très ancienne aux côtés des associations. Prenons pour exemple le lancement et la coordination des opérations Prévention-Eté, devenue opérations Ville-Vie-Vacances.

41 - Les services de la jeunesse et des sports pourraient jouer un rôle décisif dans la formation des acteurs sociaux, notamment bénévoles associatifs, intervenant auprès des jeunes, ainsi que dans la remobilisation et la coordination du secteur associatif avec lequel les services de la jeunesse et des sports ont depuis longtemps l'habitude de travailler, notamment les clubs sportifs qui prennent effectivement en compte dans leurs interventions la jeunesse en difficulté, ou même déjà engagée dans la délinquance.

I-1-6- Sensibiliser les médias

Les médias jouent un rôle de socialisation déterminant. Les cours de récréation ne bruissent-elles pas que des dernières émissions "passées à la télé" ou des nouveaux jeux vidéo ? Dans ces conditions, il est indispensable d'associer les médias à la prévention de la violence des jeunes.

1-1-6-1- Les médias participent à la banalisation de la violence.

Le rôle des médias -entendus ici au sens large c'est à dire comme l'ensemble des moyens de communication (presse, radio, télévision) mais aussi leurs produits associés ou dérivés (cassettes vidéo, jeux vidéo, CD-ROM, Internet...)- dans le développement de la violence est difficile à mesurer, analyser, voire tout simplement établir. L'est encore davantage leur impact éventuel sur la délinquance des mineurs.

S'il n'y a pas de doute sur le fait que les médias reflètent, par nature, une part de violence, sinon supérieure, en tous cas égale à celle qui existe dans toute société, des chercheurs ont montré depuis longtemps que cette médiatisation n'était pas nécessairement néfaste pour les enfants, confrontés tous les jours à certaines formes d'agressions. D'autres l'ont relevé bien avant nous : il y a de la violence dans Bambi comme il y en a dans Peau d'âne...

Deux constats doivent toutefois être faits.

D'une part, le législateur a estimé suffisamment établi l'impact des médias sur le développement psychique des enfants et des adolescents pour élaborer des mécanismes destinés à protéger les mineurs. **Cet impact n'est d'ailleurs pas sérieusement contesté**, la controverse portant plutôt sur le poids explicatif de cet impact dans l'accroissement actuel de la violence des jeunes, eu égard notamment au rôle que jouent ou ne jouent pas les familles. Il est certain qu'un film violent ou pénible produit un effet sensiblement différent sur un enfant, selon que ce film est vu en présence d'un

adulte ou non. Là encore, le déclin de l'autorité parentale joue son rôle insidieux. A l'inverse, le rôle des enseignants peut se révéler très positif, tant dans l'indication des oeuvres à consulter que dans le décryptage *a posteriori* de ce qui a été vu et entendu par les jeunes.

D'autre part, à supposer que la violence véhiculée par les médias ne soit que le reflet de celle qui anime les rapports sociaux, il n'en reste pas moins que ces médias jouent dans la vie des jeunes un rôle croissant (présence quotidienne des enfants devant la télévision qui se chiffre en heures, mais aussi attire pour la vidéo, les jeux vidéo, les CD-ROM, l'Internet en lien avec l'accroissement du nombre de magnétoscopes et de micro-ordinateurs dans les foyers). Dans ce contexte, la violence véhiculée par les médias participe sans doute à l'existence de ce climat d'agressivité dont nous avons relevé les manifestations au début de ce rapport : plus de violence des jeunes sur eux-mêmes, plus de violence des jeunes entre eux, plus de délinquance des jeunes. L'impact des médias, et plus particulièrement de la télévision, est particulièrement fort sur les jeunes lorsque les médias sont le seul ou l'un des rares loisirs et moyens d'accès à la culture (comparé au livre notamment), ce qui est souvent le cas dans les milieux sociaux les plus défavorisés.

En 1994, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a tenté de mesurer la quantité de violence diffusée par la télévision française. Pour ce faire, il a visionné l'ensemble des programmes de fiction (films, téléfilms, séries et feuilletons, dessins animés) des quatre chaînes nationales hertziennes en clair (TF1, France 2, France 3, M6) sur une semaine, aux heures d'audience familiale, en y répertoriant toutes les scènes de violence physique : homicides, suicides, viols, coups et blessures, ainsi que toute tentative de commission de ces actes, les enlèvements et les actes de vandalisme.

Cette étude a permis de mettre en lumière plusieurs phénomènes préoccupants, certains d'ailleurs ne faisant que confirmer des impressions nées de la simple observation :

- il y a près de dix actes violents par heure en moyenne dans les fictions ;
- 35% du volume des émissions de fiction contiennent plus de six séquences d'agressions ou de crimes ;
- les programmes d'origine américaine sont en général plus violents que les programmes d'origine européenne, qui sont toutefois également concernés par la violence ;
- les dessins animés sont loin d'être épargnés par la présence de la violence puisque les scènes de crime et d'agression y représentaient une moyenne de 7 minutes 45 secondes par heure de programme ;
- si l'on s'en tient à l'indice de violence des programmes de télévision dit de Gerbner, il apparaît qu'à l'époque **la télévision française se situait entre l'indice canadien et l'indice américain, c'est à dire à des niveaux comparables à la télévision nord-américaine.**

Le caractère assez élémentaire de l'indice de Gerbner a conduit le CSA à compléter son analyse par un indice DIG (durée, intensité, gravité) qui permet de mieux prendre en compte la durée des séquences violentes de fiction par rapport à l'ensemble des programmes et l'intensité de ces scènes (de 1 à 3) selon le contexte et la mise en scène de la séquence. Parmi les émissions gratifiées de l'indice le plus élevé, le CSA a relevé plus de dessins animés (7) que de films. Toutes chaînes confondues, l'indice était particulièrement élevé le mercredi.

Le même travail effectué sur une semaine de programmation en 1995 a donné des résultats sensiblement équivalents, bien que très légèrement inférieurs.

L'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que *"la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi"*. Par sa décision du 21 janvier 1994 sur la loi relative à la liberté de communication, le Conseil constitutionnel a toutefois précisé que cette liberté fondamentale devait être conciliée avec, notamment, l'objectif de valeur constitutionnelle qu'est la sauvegarde de l'ordre public.

La protection des mineurs est législativement prévue dans trois domaines : le film, les publications (livres et presse) et, sous l'autorité du CSA, la radio et la télévision.

S'agissant des films, et outre les cas, aujourd'hui inexistants, de refus pur et simple, l'exploitation d'un film en salles, sur le territoire français, suppose l'acquisition d'un visa délivré par le ministre de la culture sur avis de la commission d'exploitation des films. Ce visa détermine un degré d'autorisation : tous publics, interdit aux mineurs de 12 ans, interdit aux mineurs de 16 ans, enfin classification en films très violents ou à caractère pornographique ce qui entraîne automatiquement une interdiction aux mineurs de 18 ans en vertu de la loi du 30 décembre 1975.

Depuis 1990, des dérogations peuvent être accordées par le ministre de la culture pour la diffusion dans les établissements scolaires et à des fins pédagogiques de films n'ayant fait l'objet que d'une autorisation partielle.

S'agissant des publications, elles font l'objet, en ce qui concerne les exigences de la protection des mineurs, d'un double régime, toutefois nettement moins contraignant que celui prévu pour les films. D'une part, le contenu des publications que les éditeurs destinent à la jeunesse est soumis au contrôle d'une commission. Toute publication de ce type doit être spécialement déposée au ministère de la justice et la commission chargée de la surveillance et du contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence peut demander au ministre de l'intérieur d'en interdire la vente aux mineurs de 18 ans. D'autre part, le ministre de l'intérieur peut interdire la vente aux mineurs de 18 ans de toute publication présentant un danger pour la jeunesse en raison de son caractère licencieux ou pornographique ou de la place faite au crime, à la violence, à la discrimination, à la haine raciale, à l'incitation à l'usage, détention ou trafic de stupéfiants. Cette interdiction peut être assortie de l'interdiction d'exposition à la vue du public en kiosque ou en librairie et de l'interdiction de publicité. La commission chargée de la surveillance et du contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence peut alerter le ministre de l'intérieur de l'existence de ces publications, bien qu'elles ne lui soient pas automatiquement soumises.

Ce régime souffre de très nombreuses carences. Rien n'oblige un éditeur à se soumettre au régime dit " loi de 49 " et au contrôle de la commission. Ceux qui le font n'ont le plus souvent rien à se reprocher et recherchent en fait une forme de " label " de qualité. Par ailleurs, la seule sanction réelle que peut solliciter la commission est l'interdiction de vente aux mineurs de 18 ans, sanction trop lourde et que ne précède pas une échelle de mesures plus adaptée. En fait, le seul pouvoir réel de la commission est de convaincre les éditeurs, par la négociation et le dialogue, d'apporter des modifications à leurs publications, ce qui n'est pas d'ailleurs, en soi, totalement négatif.

En revanche, la principale carence de ce dispositif vient des publications que les éditeurs, pour des raisons évidentes, s'abstiennent de soumettre au régime dit " loi de 49 ", et dont ils savent, pourtant, qu'elles seront principalement achetées par les mineurs. Dans ce cas, outre une peine correctionnelle pour non-soumission au régime dit " loi de 49 " difficile à mettre en oeuvre, la commission ne peut qu'alerter le ministre de l'intérieur et proposer une interdiction de vente aux mineurs. Encore faut-il qu'elle en ait connaissance, et, là encore, l'échelle des sanctions est insuffisamment progressive.

Enfin, l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée confie au Conseil supérieur de l'audiovisuel le soin de veiller à la protection de l'enfance et de l'adolescence dans la programmation des émissions diffusées par les services de communication audiovisuelle.

Les cahiers des missions et des charges des chaînes publiques France 2 et France 3, approuvés par le décret du 16 septembre 1994, interdisent la diffusion en prime time des films qui ont été interdits aux mineurs de 16 ans par la commission de classification des films. Mais la diffusion des films qui ont été interdits aux mineurs de 12 ans ne fait l'objet d'aucune interdiction. Chaque chaîne en programme en moyenne quatre à cinq par an à 20h30, heure à laquelle, selon le CSA, un million d'enfants de 4 à 14 ans sont devant la télévision.

Il en était de même, avant 1996, s'agissant des contrats conclus avec les chaînes privées.

Dans le souci de convaincre plutôt que d'imposer, le CSA a adressé des recommandations générales aux chaînes dans une directive du 5 mai 1989. Cette directive repose sur quatre principes :

- l'aménagement d'un espace de programmation familial (6h/22h30) où les programmes particulièrement violents doivent être évités ;
- une attention particulière aux programmes destinés à la jeunesse ;
- la constitution dans chaque chaîne d'un comité ou d'une commission de visionnage chargé d'effectuer les choix de programmation en fonction des exigences de la protection de l'enfance et de l'adolescence ;
- la mise en oeuvre d'une politique d'avertissement du public.

Cette directive, et le prononcé d'un certain nombre de sanctions à l'encontre des chaînes privées qui, dans les débuts de la privatisation de la communication télévisuelle, s'étaient distinguées par la diffusion de programmes d'une grande violence en prime time, ont conduit à des améliorations. En 1988, 93 films interdits aux mineurs de 12 ans et 21 films interdits aux mineurs de 16 ans avaient été diffusés à 20h30, contre une douzaine au total par an dès le début des années 1990.

Les films n'étant pas les seuls concernés, le CSA, dans les années 1995-1996, a souhaité aller plus loin. Il s'est efforcé d'obtenir des chaînes qu'elles classifient systématiquement, selon une méthode proche de celle utilisée par la commission de classification des films, tous les téléfilms, séries et dessins animés, les documentaires, ainsi que les films même s'ils ont déjà été classifiés par la commission précitée, et qu'elles tiennent compte de cette classification dans leur programmation.

En concertation avec les diffuseurs nationaux, cinq catégories de programmes ont donc été définies : tous publics, accord parental souhaitable, accord parental indispensable (qui correspond

notamment aux films interdits aux mineurs de 12 ans), public adulte (qui correspond aux films interdits aux mineurs de 16 ans) et les oeuvres à caractère pornographique ou d'extrême violence.

Un code de conduite a été adopté par les chaînes pour la programmation. Les émissions de deuxième catégorie ne doivent pas être programmées dans le cadre des émissions pour enfants. Les programmes de catégorie 3 ne doivent pas être diffusés avant 22h, sauf à titre exceptionnel et avec une signalétique permanente. Les programmes de catégorie 4 ne doivent pas être diffusés avant 22h 30. Et les oeuvres de catégorie 5 ne doivent tout simplement pas être diffusées en clair.

Par ailleurs, il est convenu que les bandes annonces contenant des scènes de violence ne sont pas diffusées à proximité des émissions pour enfants et, pour certaines, pas avant 20h30. Quant aux images pénibles ou violentes des émissions d'information, elles doivent faire l'objet d'un avertissement préalable.

Enfin, des pictogrammes d'information du public ont été définis. Selon les sondages commandés par le CSA, ces pictogrammes sont bien identifiés par les téléspectateurs, à l'exception toutefois notable du rond vert, trop souvent pris pour un "feu vert", alors qu'il désigne des programmes pour lesquels l'accord parental est souhaitable.

Ce dispositif, qui fonctionne depuis novembre 1996, a été inscrit dans les conventions conclues entre les deux chaînes privées, que sont TF1 et M6, à l'occasion du renouvellement de leurs autorisations en juillet 1996. Il a donc une force contraignante puisque son non-respect peut entraîner des pénalités contractuelles. Il a également été ajouté par voie d'avenant à la convention de Canal Plus.

Il est prévu de soumettre à terme les chaînes locales et les télévisions par câble et par satellite à ce dispositif. D'après le CSA, les chaînes accessibles par le câble ou le satellite ne posent pas, pour le moment, les mêmes difficultés, notamment parce qu'elles sont en général thématiques et même choisies par les parents comme une garantie de programmes de qualité (succès de la chaîne Disney par exemple). A terme, ce sont toutefois 445 000 heures de programme qui seront annuellement diffusées sur le câble et le satellite par an, contre 50 000 heures diffusées par voie hertzienne en France. La régulation doit donc évidemment se penser au niveau européen, dans le cadre de la directive Télévision sans frontières dont l'article 22 prévoit expressément la nécessité de la protection des mineurs, et international.

En revanche, le dispositif de classification et de signalétique n'a toujours pas été annexé aux cahiers des charges des chaînes publiques (France 2, France 3, La Cinquième, RFO).

Selon le CSA, les efforts entrepris depuis 1996 ont porté des fruits réels et la quantité de violence montrée à la télévision a décliné par rapport à 1994, date de l'étude dont nous avons fait mention précédemment. Il est toutefois dommage que le CSA ne renouvelle pas plus systématiquement les analyses ainsi menées.

L'utilisation par Canal Plus des pictogrammes recommandés par le CSA serait imminente, ainsi que des projets de transformation du rond vert en un pictogramme dont le sens serait plus facilement identifiable. De plus en plus de journaux, qui publient les programmes des chaînes, utilisent ces sigles. Des négociations sont également en cours pour une augmentation du temps de présence des sigles à l'antenne avant les diffusions et après les coupures publicitaires.

La classification des émissions relève de la libre appréciation des comités ou des commissions de visionnage des chaînes, mais celle-ci semble sérieuse et adaptée. Le taux de désaccord avec le CSA (qui a créé un observatoire permanent de la signalétique) est d'environ 10%.

Dans la tranche jeunesse, les dessins animés les plus violents ont disparu de la programmation. De même, il y aurait moins de téléfilms américains aux heures de grande écoute.

La stratégie du CSA semble donc avoir produit de bons résultats.

Plusieurs questions demeurent toutefois posées.

En premier lieu, il serait opportun d'annexer aux cahiers des charges des chaînes publiques le dispositif mis en place en 1996 aux fins de lui donner une plus grande force juridique.

En deuxième lieu, la question de l'information n'est pas réglée. Les études tendent à montrer que ce sont les scènes de violence tirées de l'actualité qui créent le plus d'effets traumatisants, tant chez les enfants que chez les adultes d'ailleurs. Sous l'impulsion du CSA, les documentaires font de plus en plus systématiquement l'objet de la même classification que les fictions. L'effort est à poursuivre. Par ailleurs, il semble que les chaînes opèrent un filtrage déjà très important des scènes de violence qu'elles reçoivent de l'actualité mondiale dans un souci de responsabilité.

En troisième lieu, la signalétique, utile sans aucun doute, présente l'inconvénient d'être essentiellement un outil au bénéfice des parents qui sont déjà vigilants sur ce que regardent leurs enfants à la télévision. En bref, elle sert aux familles qui en ont *a priori* le moins besoin. De ce point de vue d'ailleurs, la puce anti-violence qui se développe aux Etats-Unis résout à peine ce problème, puisque, là encore, elle doit être actionnée par les parents pour fonctionner. Il faut toutefois relever

qu'au-delà de la signalétique, le dispositif promu par le CSA depuis 1996 présente surtout l'intérêt d'une plus grande responsabilité dans la programmation.

Très préoccupant, en revanche, est le glissement de la violence de la télévision vers d'autres supports ne faisant l'objet, quant à eux, d'aucun contrôle, tels les cassettes et les jeux vidéo.

S'agissant des cassettes, il est paradoxal de noter que la jaquette de la cassette vidéo d'un film exploité en salles doit préciser que le film n'a reçu qu'un visa d'exploitation circonscrit à certains publics, alors que n'importe quel film, non exploité en salles en France, peut sortir en vidéo sans aucun contrôle ni mention (à l'exception toutefois des films particulièrement choquants dont la diffusion est réprimée par le code pénal). De même, alors que l'exploitant d'une salle de cinéma s'expose à des sanctions pénales s'il laisse entrer en salle un mineur pour voir un film qui n'a reçu qu'un visa d'exploitation partielle, la vente aux mineurs de cassettes vidéo de ces mêmes films n'est pas interdite.

Les jeux vidéo sont également, et plus vivement encore, l'objet d'inquiétudes. En vente libre, et violents, voire très violents pour la plupart, ils sont semble-t-il très prisés par les jeunes.

42 - Dans ces conditions, la mission estime qu'une réflexion d'ensemble devrait s'engager sur l'opportunité d'instaurer des restrictions et des contrôles, compatibles avec le droit international, notamment communautaire, sur la vente de ces produits.

Le réseau Internet pourrait à terme poser le même type de questions. Un rapport de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat sur l'Internet devrait aborder ce sujet.

Par ailleurs, la question de la cohérence des décisions prises par les diverses autorités chargées de la conciliation entre la protection des mineurs et la liberté de communication semble se poser. A titre d'exemple, certains dessins animés pouvant être considérés comme violents ont été supprimés - il est vrai en raison de la seule bonne volonté des chaînes - des programmes de télévision, mais on les retrouve en kiosque sous la forme de publications. Cette incohérence résulte des carences du régime juridique du contrôle des publications par rapport à la protection des mineurs.

43 - La question de l'harmonisation des régimes de contrôle et des normes relatifs à la protection des mineurs mériterait donc également de faire l'objet d'enquêtes plus approfondies, en vue notamment de se prononcer sur l'opportunité éventuelle de la création d'un organisme commun de contrôle et de régulation des produits médias eu égard aux intérêts de

l'enfance et de l'adolescence, comme cela existe dans certains pays, ou, à défaut, de procédures de coopération entre les diverses autorités responsables. La croissante perméabilité entre les différents supports médias rend nécessaire cette démarche. La concertation avec les professionnels paraît devoir être privilégiée, par rapport à la simple censure, de moins en moins adaptée à notre société.

I-1-6-2- La médiatisation peut contribuer à une surenchère dans la violence.

Le 12 janvier 1998, le journal Libération, en s'appuyant sur l'analyse d'événements qui s'étaient produits peu de temps auparavant à l'occasion de la Saint-Sylvestre, a consacré un long article sur l'éventuelle corrélation entre la médiatisation et l'augmentation des phénomènes de violences collectives dans les quartiers sensibles. Il est frappant de relever que tous les témoignages cités par ce quotidien, dont beaucoup émanaient de professionnels de l'information dans les médias, attribuaient à ces derniers un rôle certain de surenchère dans le déroulement des événements objets de l'étude. Ces professionnels semblent vouloir que se dessine un code de bonne conduite respecté par tous lorsqu'il est manifeste que parler d'un événement ou d'une série d'événements dans un quartier risque d'envenimer une situation déjà tendue. Mais le franchissement de cette réserve par l'un d'entre eux anéantit immédiatement les efforts des autres, obligés eux aussi de couvrir l'événement en raison des contraintes commerciales. De plus, il est de la déontologie du journaliste d'informer la population sur l'ensemble des faits qui se produisent. Le juste milieu n'est donc pas facile à trouver.

L'ambiguïté des relations entre les médias et certains jeunes des quartiers difficiles a été plus d'une fois relevée. Les jeunes reprochent aux journalistes la mauvaise image qu'ils donnent de quartiers auxquels ces jeunes sont attachés. Le fait est que les journalistes y sont parfois victimes de la même agressivité que les services publics. Mais les médias sont également utilisés par ces jeunes pour faire parler d'eux, de leurs difficultés, voire pour faire pression auprès des élus et des institutions. Une certaine compétition portant sur l'attractivité médiatique des quartiers a pu s'installer entre les jeunes.

Dans les limites de son rôle et de ses prérogatives, le CSA, qui est chargé de veiller à l'honnêteté de l'information, a analysé en 1991 la couverture que les médias avaient donnée à la multiplication des émeutes dans certaines banlieues. Non sans relever l'intérêt et le sérieux avec

lesquels les magazines de télévision avaient traité de la question, le CSA a jugé cette couverture plus convaincante que celle de la guerre du Golfe, bien qu'amendable s'agissant de la manière dont les séquences d'information avaient abordé le sujet.

Bien sûr la liberté de l'information est un principe capital et les médias, s'ils amplifient parfois les phénomènes, ne les créent évidemment pas.

44 - La mission en appelle toutefois à une plus grande responsabilisation des médias et plus particulièrement des journalistes, face aux problèmes posés par les quartiers. Dans certains d'entre eux, des groupes de jeunes n'hésitent pas à utiliser les médias à leur propre profit et aux dépens des autres habitants, et notamment des autres jeunes, qui souffrent de l'image dégradée de leurs quartiers et des effets de cette image sur le renouvellement de l'habitat, l'implantation des entreprises et l'emploi.

A l'Etat incombe également une plus grande efficacité dans la communication de crise, qui suppose la formation des agents et l'établissement, dans les services concernés, de plans de communication.

I-1-6-3- Les médias pourraient jouer un rôle beaucoup plus actif dans la prévention.

Les médias font partie de l'univers des enfants et des adolescents. Ce n'est d'ailleurs pas sans une certaine jalousie que les adultes, parents et professeurs, constatent à quel point les mineurs sont plus doués qu'eux pour l'apprentissage rapide des technologies nouvelles.

Lorsque les familles ne jouent qu'insuffisamment leur rôle, l'école doit impérativement accompagner l'entrée des enfants dans le monde des médias. Il ne vient à l'idée de personne de ne pas enseigner la lecture à l'enfant. Pourquoi est-il si incongru de leur enseigner "les médias" ?

45 - Un effort considérable nous paraît devoir être fait au sein de l'Education nationale pour qu'une véritable éducation aux médias y soit mise en oeuvre et que les enfants apprennent tôt à décrypter le langage des médias, à exercer un regard critique, à choisir leurs programmes. Outre des moyens, ceci suppose une politique active de formation des enseignants, le plus souvent débordés, et donc affolés, par la bien meilleure connaissance qu'ont de ces choses les enfants par rapport à eux.

46 - Les médias devraient également se sentir davantage concernés par le développement de la violence et utiliser les moyens considérables qui sont les leurs pour contribuer -à l'image de l'action conduite par de nombreuses radios associatives auprès et avec le concours des jeunes- à l'oeuvre de socialisation des jeunes en difficulté, que la mission appelle de ses vœux de la part de tous les acteurs de la société civile. La mission sait bien que la violence fait malheureusement partie des "choses de la vie" et que, pour la combattre, il ne faut pas la cacher, mais la dominer sur un plan affectif. Au-delà de la simple signalétique, ce sont surtout des débats, des explications, de la pédagogie, de la parole intelligemment donnée aux jeunes, de la responsabilité, en bref de l'éthique, qui peuvent concourir à la prévention de la délinquance.

I-2- Placer la socialisation au coeur de la politique de la Ville

- A l'origine de la politique de la Ville, et alors que son appellation n'était pas encore fixée, on trouve la volonté de mettre en place une politique partenariale de prévention de la délinquance.

A la fin des années 70 éclatent une série d'émeutes dans les banlieues, favorisées par la crise économique et ses effets négatifs sur la cohésion. C'est à cette époque que se situe une prise de conscience capitale, celle que la lutte contre la délinquance, notamment des mineurs, implique des actions vigoureuses de prévention, qui exigent la mobilisation de tous les secteurs de la société : en l'espèce, collectivités locales, acteurs de terrain, au travers d'une politique de la Ville qui entreprend de traiter de manière globale les phénomènes d'exclusion. Les politiques de prévention traditionnelles, telles qu'elles avaient été mises en oeuvre au cours des années 60, avaient montré leurs limites dans un contexte où semblaient compromis l'insertion professionnelle des jeunes, l'intégration économique des immigrés, le maintien dans l'emploi de la main d'oeuvre faiblement qualifiée.

En 1978 est créé le Comité national de prévention de la violence et de la criminalité, doublé de comités départementaux : on en est encore au stade de l'échange entre experts. En 1982, le rapport "Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité", dit rapport Bonnemaison,

apporte le point de vue des maires sur la nécessité de conjuguer prévention et répression, ou plus exactement sur la nécessité de dépasser ce clivage traditionnel en embrassant dans un même champ d'analyse l'ensemble des phénomènes sociaux qui concourent à créer de la délinquance.

Un dispositif institutionnel est alors mis en place. En 1983, les préfets reçoivent pour mission d'installer les conseils départementaux de prévention de la délinquance (CDPD), tandis que les maires sont invités à mettre en place des conseils communaux (CCPD) : on passe à une approche partenariale. Un Conseil national (CNPD) coiffe le dispositif. En 1985, dans le même esprit, sont créées les "contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville" (CAPS).

Ensuite, et notamment à partir de 1988, on assiste à la création de nouvelles structures centrées sur la Ville : le dispositif national (CNPD) rejoint celui de "développement social des quartiers" créé en 1981, ainsi que "Banlieue 89", donnant naissance à la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) et au développement social urbain. On peut dire, dès lors, que la politique de prévention de la délinquance est progressivement absorbée par une politique beaucoup plus vaste, dont les objectifs seront très clairement définis en 1994 par la fixation des interventions éligibles au nouveau fonds interministériel d'intervention pour la politique de la Ville et le développement social urbain dans son ensemble. Les axes sont : promotion du développement économique et de l'insertion par l'économie, respect du droit (incluant la prévention de la délinquance et de la toxicomanie), aménagement de l'espace et de l'habitat (qui fut très tôt une priorité de la politique de la Ville), toutes actions d'intégration.

Désormais centrée sur les exclusions, la politique de la Ville ne faisait plus de la prévention de la délinquance qu'une priorité parmi d'autres. Le Pacte de relance pour la Ville, en 1996, a recentré à nouveau les objectifs de la politique de la Ville : sur l'activité économique et la sécurité. Le raisonnement est simple : pour lutter contre l'exclusion sociale et urbaine, il faut développer les dispositifs d'insertion par l'emploi, mais surtout attirer les entreprises qui pourront créer de l'activité sur place. Pour cela, il faut un retour de la sécurité, condition *sine qua non* du rétablissement d'un contexte d'insertion. Le Pacte a donc prévu à la fois le dispositif des zones franches et la lutte contre la délinquance des mineurs, clairement identifiée comme une source majeure d'insécurité, notamment quotidienne (loi du 1er juillet 1996 modifiant l'ordonnance du 2 février 1945, projet de création des unités à encadrement éducatif renforcé).

En 1998, la politique de la Ville est donc à la croisée des chemins, avec en arrière-fond, pour l'opinion publique, l'image des "banlieues qui flambent" ou des violences urbaines qui se multiplient.

Elle peut pourtant, plus que jamais, être le lieu privilégié d'une grande politique de prévention par la socialisation des jeunes, corrélée à de nouvelles pratiques policières et judiciaires.

Elle n'y parviendra qu'à deux conditions : en donnant à l'Etat tout son rôle nécessaire d'impulsion, ce qui veut dire que la politique publique de prévention de la délinquance ne se dilue pas dans une pratique interministérielle trop confuse, la politique de la Ville devant être plus lisible ; en donnant un contenu concret et cohérent aux actions de partenariat qui doivent permettre de conjuguer plus efficacement politique de la Ville et politique de sécurité.

I-2-1- Rendre la politique de la Ville plus lisible

Le rapport Sueur fait un descriptif sévère de l'empilement des dispositifs, conséquence inévitable de la succession des politiques suivies depuis près de vingt ans ; politiques qui n'étaient pas toujours contradictoires, mais dont les priorités différentes généraient un enflamment bureaucratique préjudiciable à la cohérence des initiatives. Les différentes instances partenariales qui se sont juxtaposées ont fait une large place aux experts, mais n'ont pas toujours permis le rapprochement très concret des différentes logiques professionnelles qui en était attendu.

Pour que la politique de la Ville devienne plus lisible, il faut savoir qui fait quoi. C'est à ce prix que s'instaurera une véritable coordination, les municipalités devant être bien entendu des partenaires à part entière.

La concertation avec les habitants, la volonté de soutenir leurs projets associatifs, demeurent la priorité incontournable.

Actuellement coexistent au niveau national des structures, dont certaines (le CNV) ne fonctionnent plus que par intermittences :

- le Comité interministériel des villes (CIV), présidé par le Premier ministre ou le ministre chargé de la Ville et composé des ministres intéressés : il arrête les orientations, définit les programmes, répartit les moyens ;
- le Conseil national des villes (CNV), composé d'élus et de personnalités qualifiées, et dont le rôle se limite à émettre des avis et des propositions ;
- la DIV, qui est le bras armé de la politique de la Ville. Elle a un rôle décisif d'impulsion, de coordination et d'animation, ainsi que de gestion des crédits.

Le rapport Sueur a pointé les ambiguïtés de ce dispositif :

- le rôle de coordination du préfet n'est qu'imparfaitement affirmé. L'intervenant principal pour la politique de la Ville est le sous-préfet à la Ville, mais ses moyens et la reconnaissance dont il bénéficie sont très variables d'un département à l'autre, là où la fonction existe en tant que telle. En outre, pour la prévention de la délinquance, c'est le plus souvent le directeur de cabinet qui est consulté. De même, le président du Conseil général, pourtant vice-président en droit du CDPD, n'a qu'un rôle effacé ;

- la faiblesse des financements, qui contraste avec la lourdeur des dispositifs : montants sous-dimensionnés, mais en même temps passant par des canaux multiples et complexes (Etat, collectivités locales, Union européenne, Caisse des dépôts). Il en résulte des moyens faibles et dispersés avec, parallèlement, trop de structures à mettre en oeuvre.

47 - La mission recommande que la responsabilité du préfet dans le suivi de la politique de la Ville soit réaffirmée, au besoin par une circulaire du Premier ministre.

Par ailleurs, plutôt que de supprimer ou de fusionner brutalement telle ou telle structure, elle suggère de concentrer les efforts sur celles qui sont le mieux implantées et permettent le partenariat le plus étroit.

Les CCPD permettent d'associer les services de l'Etat, la commune, les bailleurs sociaux et le secteur associatif. On ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'évaluation d'ensemble de leur fonctionnement réel. Certains, toutefois, ne sont que des coquilles vides. D'autres fonctionnent bien, notamment grâce à de fortes implications individuelles, et parviennent, au-delà de leur fonction première d'échanges et d'écoute, à élaborer de véritables politiques de prévention de la délinquance, au plus près du terrain. Sur les 850 existants, le rapport Sueur estime qu'un tiers fonctionne bien - notamment ceux qui sont délocalisés dans les quartiers. En outre, on constate que les logiques de chaque institution concernée ne se sont pas encore suffisamment rapprochées.

Là encore, la prolifération des outils a pu nuire à la cohésion des politiques. L'articulation entre les CCPD et la structure départementale n'est pas claire : la structuration pyramidale est à bien des égards illusoire, surtout depuis que le Conseil national de prévention de la délinquance (CNPD) s'est effacé au profit du dispositif CNV / CIV / DIV.

48 - Il est proposé de recentrer les efforts sur la remobilisation des conseils communaux de prévention de la délinquance, qui permettent la coopération la plus proche du terrain entre les acteurs institutionnels. Cet effort de remobilisation peut être conduit en parallèle avec l'activation, dans les situations de crise, des groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), dont le principe repose sur une forte concentration de moyens et une synergie étroite des interventions policières, judiciaires et administratives, pendant un temps donné dans un quartier donné.

La remobilisation des CCPD va de pair avec la relance des procédures contractuelles. Il en existe plusieurs types :

- les contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville (CAPS), dont la durée et la méthodologie ont été modifiées depuis 1990 : ils mettent en jeu des interventions plus longues, plus spécifiquement orientées vers l'insertion des jeunes les plus en difficulté. Le maître d'oeuvre principal du CAPS est le CCPD. Le point fort est l'établissement du diagnostic de sécurité, qui permet de faire le bilan de la situation et de définir des objectifs, ensuite de mettre en oeuvre des opérations co-financées par l'Etat et les collectivités locales, éventuellement certains partenaires privés. Un des reproches souvent adressés aux CAPS est leur ciblage insuffisant. Beaucoup ne constituent qu'un saupoudrage de moyens, sur des actions qui relèvent plus de l'animation socio-culturelle que de la véritable prévention de la délinquance chez les jeunes ;

- les contrats de ville : leur création en 1994 traduit dans les faits la dilution de la politique de prévention de la délinquance dans une politique globale de la Ville. Il s'agit de définir, toujours dans un cadre partenarial, des stratégies et des programmes d'action dans tous les domaines de la politique de la Ville : logement, éducation, formation, développement économique, lutte contre tous les facteurs d'exclusion et prévention de la délinquance et de la toxicomanie. Le dispositif des contrats de ville est lourd, tant au niveau de la programmation et de la réalisation qu'à celui du suivi, national et local. **La mission rejoint pleinement les propositions du rapport Sueur visant à redonner cohérence et dynamisme au dispositif ;**

- les contrats locaux de sécurité, de création récente, ont, comme leur nom l'indique, remis l'accent sur la dimension plus spécifique de "sécurité".

Ainsi, on est passé du contrat de prévention au contrat de ville, puis au contrat de sécurité qui devrait être un volet du contrat de ville. Les dispositifs, là encore, se surajoutent, au détriment de priorités vraiment claires.

Une plus grande lisibilité passe par une meilleure articulation entre la politique de la Ville et l'objectif de sécurité : en revenant à l'esprit véritable de la prévention, qui met l'accent sur les nécessités de la socialisation des jeunes, tout en affichant comme objectif clair la diminution, au final, de la délinquance des mineurs. La socialisation des jeunes suppose la restauration du lien social.

I-2-2- Faire de la politique de la Ville un instrument de restauration du lien social

La mission fait siennes les propositions du rapport Sueur visant à mettre en oeuvre une mobilisation nationale de grande ampleur, sur une longue durée, au service de la politique de la Ville.

Pour que la politique de la Ville permette de reconstituer le lien social entre les habitants, facteur essentiel de la prévention de la délinquance, il est indispensable d'agir sur deux leviers :

- celui de la médiation, qui permet de responsabiliser et d'éduquer à la citoyenneté ;
- celui de l'insertion et de l'emploi.

- La médiation peut être pénale, sociale, familiale. Toutes les formes de médiation ont pour objet la restauration du lien social ou son " reticottage ".

La médiation pénale est un mode de résolution d'un conflit né de la commission d'infractions pénales de petite gravité qui dégradent la vie au quotidien dans un quartier. La médiation pénale peut être effectuée par le procureur de la République ou être déléguée à un tiers, en général une association de médiation. La médiation pénale lorsqu'elle débouche sur une réparation est facteur de paix sociale.

La médiation sociale est l'expression moderne de " l'arbre à palabres ", au pied duquel se dénouent les conflits. Elle peut intervenir aussi bien à l'initiative de bailleurs sociaux, de gardiens d'immeuble que d'agents de médiation sociale ou de travailleurs sociaux. De nombreuses communes préparent des projets ambitieux de médiation sociale en s'appuyant sur le dispositif emplois-jeunes.

La mission estime qu'un recul durable des petites incivilités passe par une mobilisation des habitants des quartiers, et notamment de ceux, parmi eux, qui ont une fonction naturelle de médiation sociale, par exemple, les gardiens d'immeuble, ceux-ci devant être mieux préparés et soutenus dans leur rôle de dialogue et d'autorité auprès des jeunes.

L'organisation avec les associations d'habitants de réunions d'information sur les questions de sécurité, avec les bailleurs, le commissaire de police, un magistrat, les élus, les enseignants, les travailleurs sociaux, les commerçants, est souvent le moyen de faire s'exprimer les difficultés et de formuler des propositions qui améliorent sensiblement la situation sociale.

La médiation familiale est plutôt confiée à des spécialistes de l'enfance à même de restaurer le dialogue entre parents d'un même enfant au sujet par exemple de la garde de cet enfant ou de décisions à prendre quant à son éducation.

Dans tous les cas, la médiation cherche à substituer le dialogue au conflit, à pacifier les relations entre individus et donc à prévenir la délinquance ou la récidive, si délinquance il y a déjà eu.

- Les politiques de l'insertion et de l'emploi reposent sur une stratification de dispositifs qui sont trop peu orientés vers les jeunes.

Le réseau des missions locales d'insertion (MLI) et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) permet d'orienter et de suivre les jeunes à la recherche d'un emploi. Il repose sur un régime de subventions peu onéreuses et semble obtenir néanmoins des résultats appréciables.

Les plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE), qui permettent de coordonner les actions d'insertion et de rapprocher les entreprises et l'ensemble des acteurs privés et institutionnels oeuvrant dans ce domaine, représentent également un outil très utile. De même, les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) qui se sont créés en nombre.

49 - Il ne s'agit pas de remettre en cause la pertinence de ces dispositifs, mais de les réactiver, en les réorientant plus directement, sous l'impulsion des préfets, vers les jeunes.

Quant aux effets du Pacte de relance pour la Ville en termes d'emplois, il est trop tôt pour en mesurer pleinement l'impact. Le bilan réalisé en 1997 par l'Association nationale des villes en zone franche urbaine contient des éléments intéressants, mais qui reposent sur des données à caractère déclaratif. Il y a bien eu des installations d'entreprises, il y a bien eu des emplois créés dans les zones franches urbaines.

50 - Dans l'attente d'une évaluation plus poussée, il faut veiller à ce que les emplois créés soient prioritairement offerts aux jeunes des quartiers. Une telle discrimination positive ne saurait évidemment être obtenue par la contrainte, mais par une coopération plus étroite entre les entreprises et les structures chargées de l'insertion. A cet égard, les conclusions, tirées de l'expérience, de Jean Gatel, directeur des actions économiques-emploi-insertion au Conseil général de l'Hérault, ont été relevées par la mission. Le bilan de la mission "insertion par l'économie" dans ce département disposant d'un très gros budget d'aide sociale montre qu'il existe de multiples relais sur lesquels s'appuyer : associations intermédiaires, groupements d'entreprises, régies de quartiers, conventionnements divers. Mais l'employabilité n'est pas l'emploi : il faut donc qu'il y ait rencontre entre ces dispositifs visant à faciliter l'accès à l'emploi, et la logique propre des entreprises. C'est la mise en synergie de l'ensemble de ces leviers, orientés vers la jeunesse, qui peut permettre de fabriquer, concrètement, un peu d'insertion dans un contexte économique déprimé.

Le lancement des emplois-jeunes offre en outre de nouvelles perspectives, plus spécifiques. Encore faut-il que ces emplois puissent être spécifiquement dirigés vers des jeunes en réelle difficulté sociale, vers les quartiers, et qu'ils soient assortis d'un effort soutenu de formation, permettant de déboucher sur des métiers durables. Les "agents d'ambiance", comme ceux qui ont été mis en place dès 1989 sur le réseau lillois, les premiers "médiateurs", des initiatives comme celle des "Messagers", qui assurent une présence humaine sur la ligne Paris-Mantes-la-Jolie, ont ouvert la voie. Mais il faut dépasser le stade "artisanal" des actions ponctuelles pour aller vers de vrais métiers de proximité - comme ce qui s'est fait, en Belgique, dans la Société des transports bruxellois.

Ces emplois ont en effet une double finalité, lorsqu'ils sont destinés à une population de jeunes en difficulté : ils permettent l'insertion directe, par le travail, de jeunes dans le tissu social ; ils répondent à un réel besoin de la société. Qu'ils interviennent dans les collèges, dans les services publics ou les HLM, ou même comme adjoints de sécurité, les emplois-jeunes peuvent représenter des outils de dialogue décisifs. A cet égard, la mise en oeuvre des emplois-jeunes par le ministère de la justice semble ouvrir des perspectives intéressantes, dans la mesure où le dispositif, destiné à améliorer l'accès des citoyens au droit, peut avoir en lui-même une grande valeur pédagogique pour les jeunes dont la mission va être, précisément, de le mettre en place.

51 - Enfin, la mission recommande que l'effort de formation professionnelle et de développement de l'apprentissage mis en oeuvre par les conseils régionaux -dont il constitue une des compétences fondamentales- soit délibérément orienté vers les mineurs et les jeunes majeurs en grande difficulté.

Elle rappelle que les commissions régionales de l'emploi et de la formation (COREF), qui associent l'Etat et les conseils régionaux, peuvent être les instruments d'une politique partenariale affirmée dans ce domaine.

I-2-3- Conjuguer politique de la Ville et politique de sécurité

Il faut rapprocher deux logiques : celle de la politique de la Ville en tant que telle et celle du dispositif de sécurité urbaine mis en place de manière spécifique, depuis 1992, à l'initiative du ministère de l'intérieur.

Ce dispositif s'est mis en place en plusieurs étapes, dont la dernière est la récente circulaire du 28 octobre 1997 relative aux contrats locaux de sécurité (CLS), qui deviennent le support d'une politique de sécurité qui doit s'articuler avec l'activité des conseils communaux de prévention de la délinquance, eux-mêmes destinés à être rénovés.

Le moment est donc idéal pour que soit lancée une grande politique de prévention par la socialisation des jeunes, soutenue et relayée par de nouvelles pratiques policières et judiciaires.

Cette politique ne peut réussir que si elle reçoit une forte impulsion de l'Etat et que si l'action de celui-ci ne se dilue pas dans une pratique interministérielle trop confuse.

La logique des contrats locaux de sécurité, qui font l'objet d'une évaluation interministérielle au fur et à mesure de leur élaboration, repose sur trois axes : l'éducation à la citoyenneté ; la proximité, comme objectif de redéploiement des forces de l'ordre ; l'efficacité, par un renforcement de l'action conjointe des services de l'Etat.

La préparation et la négociation des CLS repose sur un partenariat étroit entre le préfet, le maire et le procureur de la République. L'établissement d'un diagnostic de sécurité doit permettre d'approcher la réalité de la délinquance et d'évaluer l'importance du sentiment d'insécurité. C'est sur ces bases que pourront être définis, au plus près du terrain, des priorités, une stratégie, un plan d'action, et que pourront être affectés les moyens nécessaires.

La circulaire organisant les CLS fait clairement toute sa place à la prévention : aide aux jeunes en voie de marginalisation, médiation pénale, appui aux familles, prévention de la violence en milieu scolaire... tout en prévoyant la rénovation des conditions d'intervention de la police et de la gendarmerie et une coordination renforcée entre les services de l'Etat et ceux des collectivités locales. Un des ressorts majeurs du CLS, outre les moyens *ad hoc* qui lui sont attribués (35 000 emplois-jeunes : adjoints de sécurité, agents locaux de médiation), est la volonté d'impliquer étroitement la population à cette politique, notamment par l'intermédiaire d'associations d'habitants de quartiers. Enfin, il est clair que les CLS constituent une excellente occasion de revitaliser les CCPD.

Le dispositif des CLS est très ambitieux.

52 - La mission recommande que l'évaluation interministérielle en cours s'attache à s'assurer de l'existence d'un véritable volet "prévention", comportant un chapitre " prévention de la délinquance des mineurs ", dans chaque contrat local de sécurité. Ces contrats, pour plus de clarté, pourraient être dénommés " contrats locaux de prévention et de sécurité ". La cohérence du système tient bien, en effet, au lien étroit qu'il établit entre prévention et répression.

Mais la tentation peut exister, au plan local, de mettre l'accent sur une approche plus étroite de la sécurité, qui aurait pour résultat de "casser" l'approche partenariale et de dissocier progressivement les CLS de la politique de la Ville, dont ils doivent pourtant représenter un axe essentiel.

Il est donc essentiel que le dispositif connaisse un bon pilotage politique et administratif. A cette fin, il va de soi que le ministre délégué à la Ville doit être membre de droit du Conseil de sécurité intérieure.

En amont de la délinquance des mineurs, les différents acteurs de la socialisation ont donc besoin d'être mobilisés pour que les jeunes aient en face d'eux des adultes responsables, qui puissent les accompagner dans leur entrée dans une société pacifiée.

En aval, la police et la justice doivent pouvoir apporter des réponses renouvelées et plus diverses.

Deuxième partie

Les mineurs délinquants : renouveler les réponses de la police et de la justice

II- 1- Oser de nouvelles modalités d'intervention pour la police et la gendarmerie

- II-1-1- Communiquer et agir en partenariat
- II-1-2- Prendre en compte la spécificité de la délinquance des mineurs
- II-1-3- Maintenir l'implication des forces de l'ordre dans la prévention
- II-1-4- Renforcer la présence des forces de sécurité dans les zones sensibles
- II-1-5- Lutter contre la criminalité de territoire

II-2- Bousculer le fonctionnement de la justice des mineurs

- II-2-1- Appliquer pleinement l'ordonnance du 2 février 1945
- II-2-2- Promouvoir une politique pénale des parquets
- II-2-3- Réhabiliter les juridictions pour mineurs
- II-2-4- Exécuter les décisions de justice
- II-2-5- Refonder la Protection judiciaire de la jeunesse
- II-2-6- Transformer radicalement les conditions d'incarcération des mineurs

Conclusion

Liste des propositions

DEUXIEME PARTIE

LES MINEURS DELINQUANTS : RENOUVELER LES REPONSES DE LA POLICE ET DE LA JUSTICE

Dès lors qu'un acte de délinquance a été commis par un mineur, quelle que soit la gravité de cet acte, une réponse doit être apportée. Cette systématique de la réponse, qui n'émane pas forcément de la police ou de la justice, exige cependant le renouvellement des réponses propres de ces institutions. Il faut oser de nouvelles modalités d'intervention pour la police et la gendarmerie (II-1) et bousculer le fonctionnement de la justice des mineurs (II-2).

II-1- Oser de nouvelles modalités d'intervention pour la police et la gendarmerie

Ni la police, ni la gendarmerie n'ont des mineurs une approche spécialisée, à l'exception, au sein de la police nationale, des brigades de mineurs, essentiellement spécialisées dans la prise en charge des mineurs victimes d'infractions pénales et en danger physique ou moral, et des brigades, encore expérimentales, de prévention de la délinquance juvénile tout récemment créées par la gendarmerie nationale. Dans le respect des procédures, le mineur délinquant est traité par les mêmes agents que le délinquant adulte.

En outre, dans l'activité policière et depuis quelques années (1990 est la date pivot en général avancée), la question de la délinquance des mineurs se confond très largement avec celle, plus générale, des jeunes et de son évolution vers des formes nouvelles : délinquance collective et/ou violences dirigées contre les institutions.

Moins que la délinquance des mineurs, c'est la violence des jeunes, mineurs et jeunes adultes, qui constitue l'entrée principale des réflexions et des interventions de la police et de la gendarmerie sur ces questions.

Certes, les outils statistiques et l'expérience de terrain permettent évidemment à la police et à la gendarmerie d'avoir sur la délinquance des mineurs une vision ciblée. Mais l'évaluation de la qualité de la réponse policière (entendue ici et tout au long de cette partie comme celle tant de la police que de la gendarmerie nationales) à la délinquance des mineurs ne peut pas être envisagée sans tenir compte de cette interaction avec des problématiques plus globales.

Celle-ci a également une influence sur la représentation qu'ont policiers et gendarmes de la délinquance des mineurs, naturellement faussée par son immersion au sein d'une délinquance plus générale.

Sans doute enfin faut-il se garder de considérer que la police et la gendarmerie sont les seules ou les principales institutions concernées par le phénomène de la délinquance des mineurs. **Mais en présence de faits de plus en plus répréhensibles, l'action policière est regardée par la population et les jeunes eux-mêmes comme le premier signe du sens de l'action de l'Etat. A tous points de vue, ce signe se doit d'être pertinent.**

II-1-1- Communiquer et agir en partenariat

II-1-1-1- Le phénomène de la délinquance des mineurs est de plus en plus perçu par les forces de sécurité au travers des violences urbaines.

La lutte contre les violences urbaines, dont les auteurs sont aussi bien des majeurs que des mineurs, a été désignée par l'article 4 de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité comme une des missions prioritaires assignées à la police nationale pour les années 1995 à 1999.

L'expression "violences urbaines" ne fait pas l'objet d'une définition précise : pour certains, elle vise les manifestations de violences dirigées contre les institutions (à l'occasion souvent de l'intervention des forces de l'ordre, mais aussi pour faire pression sur les élus locaux, à l'encontre des transporteurs urbains ; parfois par simple amusement) ou liées au sentiment identitaire que certains jeunes des quartiers souhaitent affirmer : règlements de comptes entre bandes qui conduisent à des dégradations de quartiers et présentent la difficulté d'opposer des bandes de communes parfois assez éloignées, rivalités entre groupes en liaison avec un "business" local....

La direction centrale des renseignements généraux, qui en 1991 a mis en place un service s'efforçant de recenser l'ensemble des faits pouvant recevoir l'étiquette de "violence urbaine", retient une définition différente, à la fois plus large et plus stricte puisque ne sont visés que les faits commis de manière collective, mais que tous ces faits sont recensés, y compris lorsqu'ils n'ont pas une portée anti-institutionnelle ou identitaire (ainsi les razzia de commerces).

La mission estime que la notion de violences urbaines doit rester stricte : le seul fait qu'un délit soit commis en groupe ne suffit pas à ce qu'il reçoive la qualification de violence urbaine ; le seul fait qu'un incendie de voiture soit commis en ville n'y suffit pas davantage.

L'expression "violences urbaines" ne désigne donc ici que les actes graves, commis en groupe, et dirigés contre les institutions ou à caractère identitaire.

Par ailleurs, les phénomènes de violences urbaines, dont la nature peut être très variable selon les départements, ne sont pas le seul enjeu posé aux forces de l'ordre par la question de la délinquance des mineurs, d'autant que la part concrète qu'y prennent ces derniers demeure controversée.

Leur existence a cependant deux conséquences sur le travail des forces de sécurité, dont il y a lieu de tenir compte et qui justifient que la mission en fasse une mention spécifique à ce point de la réflexion.

D'une part, **dans les quartiers les plus concernés par ces violences, la difficulté de l'intervention des policiers et des gendarmes doit être soulignée.** L'hostilité des jeunes à l'égard de la police n'est pas nouvelle, mais prend des formes de plus en plus sophistiquées. Aux insultes et graffitis visant l'institution se sont substituées des insultes et des menaces nominatives. Beaucoup plus inquiétantes, les agressions physiques contre les agents sont fréquentes, irraisonnées, puisqu'elles visent tout autant les interventions répressives que celles de police générale telles que la police-secours, stéréotypées (jets d'objets du haut des immeubles), et désormais organisées (guets-apens sur appel du 17 par exemple). Les conjoints et les enfants des agents ne sont pas épargnés, ce qui est une dimension extrêmement préoccupante.

A ces difficultés, déjà considérables, s'ajoute le climat tendu dans lequel s'exerce toute intervention policière. Une intervention banale peut dégénérer en émeutes dans le quartier. Elles sont systématiques en cas de " bavure ".

Cette dégradation des conditions de travail a des répercussions importantes sur l'efficacité du travail policier. Dans les zones très difficiles, elle suppose la mobilisation de nombreux agents pour des opérations a priori banales (intervention sur un différend familial, police-secours), ce qui non seulement accroît la charge de travail, mais encore détériore l'image que se font la population et les délinquants des forces de l'ordre : policiers aux yeux rivés sur le haut des immeubles pour éviter les jets d'objets en tous genres, retard des interventions de police-secours compte tenu de la nécessité d'organiser les renforts... en bref, une apparente frilosité des policiers et gendarmes qui empêche tout contact avec la population, ce qui a pour effet d'accentuer le phénomène. Dans certains quartiers très sensibles, l'îlotage est tout simplement impossible, en tous cas la nuit.

Aucune amélioration du travail des forces de l'ordre à l'égard des mineurs délinquants ne peut raisonnablement être entreprise sans tenir compte de la complexité du travail exigé et de la diversité des problèmes en fonction des circonstances locales.

D'autre part, ces violences sont parfois d'une gravité exceptionnelle : déplacement en nombre de bandes de jeunes, munis de chiens pitt-bulls, de couteaux, de battes de base-ball, règlements de comptes violents, dégradations de quartiers. Ainsi, au-delà des conditions d'intervention des agents au quotidien, les violences urbaines, lorsqu'elles ont lieu, nécessitent l'intervention rapide des forces de l'ordre, ne-serait-ce que pour la protection des jeunes eux-mêmes impliqués dans ces événements. **Parce qu'elles sont difficilement prévisibles, ces violences supposent de la part des forces de l'ordre de pouvoir déployer rapidement des moyens importants et leur traitement les conduit en général à privilégier les dispositifs de maintien de l'ordre public aux dépens de l'identification et de l'interpellation des délinquants.** Le sentiment d'impunité ou d'iniquité de la répression s'en nourrit.

II-1-1-2- La gendarmerie est concernée de manière croissante.

Certes, parce que son implantation a toujours été en zone urbaine, la police nationale est particulièrement confrontée au problème de la délinquance des jeunes. Les quartiers les plus difficiles relèvent en général de sa compétence. Ceci explique en partie le caractère parfois alarmiste des bilans qu'elle dresse de la délinquance des mineurs.

Responsable du maintien de l'ordre public et de la répression de la délinquance sur 95% du territoire mais seulement 50% de la population, la gendarmerie nationale est nécessairement, d'un strict point de vue mathématique, moins concernée : habitat plus diffus, zones de campagne.

En outre, en vertu de l'article 2 du décret du 16 septembre 1996 pris en application de l'article L. 2214-1 du code général des collectivités territoriales, le régime de la police d'Etat peut être institué dans les communes ou les ensembles de communes dont la population est supérieure à 20 000 habitants et dont les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines.

Il n'en reste pas moins que **les modifications de la géographie urbaine et les mouvements de population ont pour effet d'accroître la part du territoire couverte par la gendarmerie située en zone sensible.**

Les communes localisées en bordures de zones urbaines plus anciennes et désormais saturées sont celles qui attirent aujourd'hui le plus la population et les activités industrielles et commerciales. Ainsi, le périmètre des villes s'étend vers les communes rurales voisines.

Selon certaines estimations, 60% de la population surveillée par la gendarmerie habitent dans des espaces urbanisés proches des centres urbains. D'après les projections de l'INSEE, l'essentiel de l'augmentation de la population d'ici 2015 dans la zone de compétence de la gendarmerie se fera dans ces communes (gain de près de 7,6 millions d'habitants). Ceci est susceptible de modifier considérablement le cadre d'intervention traditionnel de la gendarmerie.

Lorsqu'elles sont situées à proximité de zones urbaines difficiles, les communes ici concernées présentent des formes et des taux de délinquance comparables à ceux gérés par la police nationale dans les zones à police d'Etat. Certaines sont sujettes aux violences décrites précédemment.

L'exemple de la brigade territoriale de gendarmerie de Jouy le Moutier, dans le département du Val d'Oise, est explicite. Située au sud-ouest de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, dont six communes sur les onze comprises dans le syndicat de l'agglomération nouvelle sont en zone exclusive de gendarmerie, cette brigade opère dans un espace considéré comme sensible. Trois communes sont considérées comme prioritaires : 45 nationalités différentes y sont représentées et ces communes comptent 40% de jeunes. Plusieurs facteurs de violence contribuent à accroître l'insécurité dans cette zone : la proximité de quartiers difficiles dans le département voisin des Yvelines et dans la ville de Cergy, celle du RER qui permet un déplacement rapide des bandes. Les gendarmes de la brigade de Jouy le Moutier subissent les mêmes types d'agression que les policiers dans les zones à police d'Etat. Leur travail y est tout aussi difficile.

Prenant conscience de cette évolution majeure de son environnement, la gendarmerie nationale a créée en 1996 une commission de réflexion sur l'action de la gendarmerie dans les zones périurbaines. Définie selon des critères propres à la gendarmerie, la périurbanité désigne les zones urbanisées situées à proximité de centres urbains et subissant d'importants transferts de population ou d'activités (centres commerciaux, zones industrielles). La réalité ainsi désignée est plus étroite que la notion d'espace urbanisé proche des centres urbains, ci-dessus désignée.

L'intérêt de cette définition est surtout de permettre l'identification du nombre et de la localisation des brigades agissant en zones périurbaines et concernées par les formes nouvelles de délinquance et de violence urbaine. Selon ces travaux, 383 brigades territoriales de gendarmerie sont concernées par la notion de périurbanité, dont 177 de manière particulièrement sensible. Dans les zones couvertes par ces brigades, le contact avec la population est considéré comme difficile et les interventions risquées. En outre, la gendarmerie nationale s'intéresse de près aux 111 brigades confrontées à "une forte fréquentation touristique drainant des populations urbaines à risque".

Les brigades ainsi repérées veillent sur une population de près de 7 millions d'habitants soit 25% de la population résidant en zone exclusive de gendarmerie. Dans le territoire couvert par ces brigades, le ratio moyen annuel de crimes et délits constatés par gendarme est très nettement supérieur à la moyenne nationale (61 au lieu de 25) alors que le nombre moyen d'habitants surveillés est comparable (un gendarme pour 1000 habitants contre 1 pour 970 en moyenne nationale). Mais ce sont surtout de très grandes variations de ces chiffres au sein des brigades situées en zones périurbaines qui ont pu être dégagées.

L'accroissement prévisible des brigades concernées par ce nouveau type d'intervention, encore inhabituel pour la gendarmerie, suppose la mise en oeuvre d'une réflexion sur l'adaptation de l'arme à moyen terme. Ces réflexions sont déjà largement engagées. Pour autant, ce ne sont que 494

sur 3637 brigades (soit 13%) qui sont aujourd'hui touchées par la notion de périurbanité. Les mesures à prendre, en termes de traitement de la délinquance des jeunes, doivent donc tenir compte de la dualité de l'action de la gendarmerie, pour laquelle la présence en zone rurale demeure une mission principale.

II-1-1-3- Les agents des forces de l'ordre n'ont pas une vision claire de la politique de l'Etat à l'égard de la délinquance des mineurs.

Des auditions et des entretiens menés avec les fonctionnaires de la police et de la gendarmerie, il ressort un sentiment croissant d'impuissance qui conduit au découragement.

Certes, les perceptions pessimistes de la police et de la gendarmerie sur le phénomène de la délinquance des mineurs doivent être analysées en tenant compte du prisme que constitue l'approche globale que ces institutions ont de la délinquance sur le terrain. Comme il a été rappelé précédemment, les policiers et les gendarmes ne distinguent pas toujours de manière nette la délinquance des mineurs de la violence des jeunes et sont marqués par le poids que prend, sinon dans leur travail quotidien en tous cas dans son appréhension, le phénomène dit des violences urbaines.

De plus, la police et la gendarmerie sont statistiquement davantage confrontées aux actes de délinquance que les autres institutions, notamment la justice. Ainsi, les études statistiques sur les délinquants de la direction centrale de la police judiciaire (qui comptabilisent toutes les personnes mises en cause dans des procédures pénales par la police et la gendarmerie) divergent par voie de nécessité de celles de la justice qui ne prend en compte que les personnes effectivement poursuivies. En outre, au-delà des affaires élucidées, dont les auteurs sont déférés au parquet, la police et la gendarmerie ont connaissance de tous les actes de délinquance commis et non nécessairement élucidés (plaintes et main courante). L'approche numérique est donc beaucoup plus lourde. S'y ajoute également l'intervention sur les incivilités qui participent à la création du climat d'insécurité dont les forces de l'ordre sont les témoins quotidiens, et sur lesquelles elles exercent une mission de régulation dont la société civile est de moins en moins capable.

Le découragement des forces de l'ordre semble avoir plusieurs sources d'inégale pertinence.

Au premier rang vient **l'impression d'une absence de réaction des autres institutions de l'Etat, et notamment de la justice, face à la délinquance des mineurs**. La question revient souvent et ne peut donc pas être écartée : plus que le taux important de classement sans suite, policiers et gendarmes ne comprennent pas que certains délinquants, notoirement connus des services de police, ne soient pas écartés des quartiers par la justice, notamment dans l'attente des jugements. L'absence de vision claire du sens de la politique de l'Etat devant la délinquance des mineurs conduit les policiers et les gendarmes à des hésitations dans la conduite à tenir : en dessous de 12-13 ans, les enfants se livrant à des actes tout à fait répréhensibles tels que des insultes, des crachats, des jets de pierres, notamment à l'égard des forces de l'ordre, ne font l'objet d'aucune démarche, pas même un rappel à l'ordre. Les insultes verbales ou gestuelles des aînés reçoivent un traitement inégal selon les circonstances locales, mais la tendance générale est au laisser-aller.

La police et la gendarmerie déplorent évidemment la baisse de l'autorité parentale. Mais la problématique se double ici du sentiment de devoir suppléer seules cette carence. De plus en plus sollicitées par l'Education nationale, par les bailleurs sociaux, par les services de transport urbain, plus globalement par la population, incapable, par lassitude ou par peur des représailles, d'établir elle-même une ambiance policée au sein des quartiers, **la police et la gendarmerie se voient comme les ultimes recours face à cette dégradation du climat social, tâches qu'elles ne peuvent évidemment pas assumer seules**. Le fait est que, dans certains quartiers, elles sont les seuls services publics qui demeurent. Notons également que la police et la gendarmerie sont les premiers destinataires des manifestations d'insatisfaction de la population. Principalement exprimées au travers de pétitions, dont sont désormais également destinataires les parquets et les collectivités locales, ces insatisfactions alimentent le découragement des forces de l'ordre et nuisent au rapprochement de ces dernières avec la population.

A l'impression d'impuissance et au découragement s'ajoute le caractère très déconcertant pour les policiers et les gendarmes de la délinquance des mineurs et du rajeunissement des auteurs pour des faits de plus en plus graves.

Ce désarroi a plusieurs causes. Il vient de la surprise causée par l'attitude extrêmement violente de certains mineurs (notamment en garde à vue) et de l'inquiétude que représente pour les forces de l'ordre le constat de l'arrivée, à moyen terme, d'une génération d'enfants aujourd'hui âgés de 6-7 ans et déjà très provocants. Mais le désarroi se nourrit aussi de l'absence de représentation structurante de ce que doit être la prise en charge par l'institution policière et judiciaire du mineur délinquant. Si les forces de l'ordre sont sans état d'âme pour les plus âgés de ces mineurs, elles s'interrogent sur l'équité de la répression lorsque celle-ci concerne des mineurs encore très jeunes

(13-14 ans), en quelque sorte des enfants, dont les policiers et les gendarmes n'ignorent pas la situation de grande précarité sociale et familiale. De ce point de vue, la finalité avant tout éducative de la réponse des institutions doit apparaître clairement, cette finalité pouvant parfaitement emprunter les voies de la sévérité et de la sanction.

L'aspect culturel du déclin de l'autorité parentale -certaines familles d'origine étrangère ayant de l'éducation une conception différente de celle des familles occidentales- est de plus en plus pris en compte et accepté. Mais, là encore, l'absence de ligne directrice claire quant au degré d'acceptation des différences culturelles au sein de la société qu'entendent promouvoir les gouvernants nuit à l'efficacité de l'action policière et au sentiment de confiance des agents chargés de sa mise en oeuvre.

Au total, se sachant incapables de tout assumer et ne le désirant d'ailleurs pas, les forces de l'ordre expriment le besoin d'être relayées et soutenues dans leur mission.

L'établissement de relais est présenté par les forces de l'ordre comme une nécessité. Le fait est qu'elles l'encouragent, notamment aujourd'hui avec la mise en place des contrats locaux de sécurité. Cette politique n'est d'ailleurs pas nouvelle, puisque les partenariats avec les autorités décentralisées ont été promus dès 1992 avec les plans locaux de sécurité ainsi qu'au travers des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD). Non appliqués pour les plans locaux de sécurité, insuffisamment fonctionnels pour les conseils communaux de prévention de la délinquance voire même contre-productifs car ne servant qu'à l'expression des insatisfactions des uns et des autres, l'institutionnalisation de partenariats au travers des contrats locaux de sécurité, ou de toute autre forme adaptée au contexte local, présente un double intérêt pour les forces de l'ordre: accroître l'efficacité de la prévention par une connaissance plus précoce des familles et des mineurs en difficulté et permettre à la police et à la gendarmerie de se décharger sur des partenaires locaux de missions connexes pour lesquelles les services de l'Etat ne sont pas juridiquement nécessaires. Il est par exemple plus opportun qu'un jeune enfant errant dans les rues la nuit soit recueilli - opération de bon sens qui n'a pas besoin d'être assortie d'un arrêté municipal - par des services municipaux que conduit au poste de police.

La préparation et la signature des contrats locaux de sécurité devraient donc être l'occasion de la mise en place de partenariats renforcés entre les forces de l'ordre et les acteurs locaux de la vie sociale. **Comme il a été relevé précédemment, la mission suggère que la question de la délinquance des mineurs fasse l'objet de mentions spécifiques dans ces contrats.** La circulaire du 28 octobre 1997 sur la mise en oeuvre des contrats locaux de sécurité mentionne déjà la prévention de la délinquance auprès des jeunes au nombre des principales actions à entreprendre, mais les mineurs ne sont pas explicitement visés.

53 - La mission estime également indispensable que, dans le cadre des contrats locaux de sécurité ou au travers d'actions partenariales spécifiques, les moyens d'agir fermement et de manière adaptée contre les incivilités soient déployés. Il est nécessaire que, sur ce point, tous les acteurs soient soutenus dans leurs actions et confortés dans leur rôle.

54 - Le partenariat entre les polices municipales, lorsqu'elles existent, et la police et la gendarmerie nationales doit également être encouragé. Nonobstant les questions posées par les compétences des polices municipales et leur articulation avec celles de la police et de la gendarmerie nationales que le projet de loi en cours de préparation devrait régler, leur présence sur le terrain les conduit souvent à collecter des renseignements susceptibles d'intéresser les forces chargées de la répression de la délinquance. Des procédures doivent donc être systématiquement instituées pour que la connaissance des quartiers soit optimisée.

S'agissant de la police et de la gendarmerie nationales, il est regrettable que deux services de l'Etat compétents dans le domaine de la sécurité persistent parfois à s'ignorer et que la qualité de la coopération dépende de bonnes volontés locales. Face à certaines formes de délinquance des jeunes, notamment la commission de délits en bandes, et lorsque des communes dont la protection relève de la gendarmerie nationale sont imbriquées dans des zones de police d'Etat, cette coopération est pourtant déterminante. Elle a fait des progrès grâce à la mise en oeuvre des plans départementaux de sécurité à partir de 1993 et la généralisation en 1997 des cellules techniques de coordination opérationnelle sous la direction du commandant de groupement de gendarmerie départementale et du directeur départemental de la sécurité publique. Mais elle reste souvent au stade de la simple coordination des moyens en cas de crise alors qu'une coopération sur le long terme serait nécessaire, notamment dans le partenariat avec les autres acteurs locaux qui méconnaissent parfois la répartition géographique des missions entre ces deux institutions.

55 - Il est donc indispensable que la coopération entre la police et la gendarmerie nationales soit renforcée.

Parce que là où elle a été mise en place elle a produit de bons résultats, **la mission préconise également que soient recherchés rapidement les moyens d'une meilleure communication entre les services policiers et la justice, notamment les juges du siège**, les relations entre les forces de l'ordre et les parquets ayant déjà été considérablement améliorées grâce aux plans départementaux de sécurité et à la mise en oeuvre du traitement en temps en réel de la délinquance.

Ainsi, s'agissant de ce dernier, il présente le grand intérêt d'une concertation immédiate entre les forces de l'ordre et le parquet sur chaque délinquant. Le traitement en temps en réel conduit le parquet à justifier, auprès des forces de l'ordre, sa position, notamment lorsque celle-ci peut paraître trop laxiste. Ces forces sont plus systématiquement informées des suites de l'affaire, ce qu'elles réclament constamment. Le "traitement en temps réel " permet également aux policiers et aux gendarmes de mieux faire valoir auprès du parquet leurs arguments en faveur de telle ou telle orientation des affaires.

Au-delà donc du "traitement en temps réel ", dont l'objectif principal est ailleurs, les opérations de concertation et de coopération entre les forces de l'ordre et la justice sont vivement recommandées. Pour les forces de l'ordre, deux avantages immédiats en découleraient : d'une part une appréciation plus fine du travail des magistrats par les policiers et les gendarmes et une raréfaction du discours simpliste selon lequel "la justice ne fait rien", d'autre part une plus grande connaissance par les magistrats des difficultés de certains quartiers et de l'impact du comportement de certains jeunes sur le climat de ces quartiers et les conditions d'intervention des forces de l'ordre.

Les moyens du renforcement ou de la mise en place de cette communication sont nombreux. Dans le Val de Marne, un groupe de travail impliquant le tribunal pour enfants, le parquet des mineurs, la police nationale et la Protection judiciaire de la jeunesse a été créé en 1996. Ce groupe s'est réuni à trois reprises, à chaque fois dans des lieux différents correspondant au site de travail de chacun des partenaires. L'idée paraît simple, mais les conditions de travail des uns et des autres sont souvent ignorées. Le groupe s'est fixé plusieurs pistes de travail, portant à la fois sur une meilleure connaissance de l'action de chacun dans le but de mettre un terme aux présupposés et sur les moyens d'une meilleure coordination devant certains phénomènes de plus en plus prégnants (montée des violences collectives, incivilités).

Les résultats de ce groupe de travail ont permis à chaque institution de mesurer le travail de ses partenaires et surtout de poursuivre ce partenariat par des actions concrètes à long terme : établissement de rapports réguliers entre magistrats du siège et commissariats et mise en place d'une notice de police simplifiée permettant d'informer les magistrats de l'environnement du mineur. Le travail du groupe s'est même poursuivi sur la question des violences urbaines et la difficulté de concilier maintien de l'ordre de public et interpellation des auteurs de troubles.

Les forces de l'ordre souhaitent par ailleurs être informées de l'issue des procédures engagées contre les mineurs délinquants. Ceci est nécessaire à plus d'un titre : non seulement les mesures prises par les magistrats à l'égard des mineurs doivent être mieux comprises par les forces de l'ordre, ce qui suppose qu'elles soient expliquées et la transmission d'une note d'information peut en être l'occasion ; mais encore, les forces de l'ordre doivent être informées des obligations judiciaires pesant parfois sur les mineurs et qu'elles pourraient ainsi mieux faire respecter. La crédibilité de l'action de l'Etat auprès des jeunes est en jeu.

56 - La mission propose donc que, pour chaque mineur délinquant ayant fait l'objet d'une mesure (qu'elle relève de la décision du parquet ou du siège), une lettre d'information sur le contenu de la mesure soit adressée aux agents des forces de l'ordre compétents pour le mineur dont il s'agit.

Au croisement de la nécessité d'actions de partenariat et de celle d'un meilleur suivi, par les forces de l'ordre, des décisions judiciaires, la création dans certains quartiers de centres destinés à encadrer, temporairement et sur décision de justice, des mineurs ayant fait l'objet d'une procédure judiciaire a été envisagée dans le département de la Seine-Saint-Denis. Habilités par les services du ministère de la justice et ouverts le soir, après la sortie des classes, le mercredi, les fins de semaines et vacances, ces centres proposeraient aux mineurs concernés (sur placement judiciaire ou dans le cadre d'un classement sans suite sous conditions) des activités utiles, structurantes et valorisantes telles que des remises à niveaux dans le domaine scolaire ou du sport. La police nationale pourrait participer aux activités proposées, mais s'engagerait surtout à vérifier le respect par les mineurs concernés de l'obligation qui leur aura été faite de fréquenter la structure. La volonté qui préside à la création de structures de ce type répond à la fois à la nécessité d'encadrer les mineurs primo-

délinquants par des activités solides, aux fins d'éviter la récidive, et à celle d'implication de tous les acteurs locaux dans l'exécution des décisions judiciaires. Le financement de ces structures pourrait être pris en charge par la politique de la Ville ou dans le cadre des contrats locaux de sécurité.

57 - La mission estime que cette expérience doit être encouragée et faire l'objet d'une évaluation permettant de mesurer l'opportunité de son extension.

II-1-2- Prendre en compte la spécificité de la délinquance des mineurs

II-1-2-1- Les services de la sécurité publique sont prépondérants dans le traitement de la délinquance des mineurs.

Outre les services d'administration générale et les services particuliers, tels que les renseignements généraux, la direction de la surveillance du territoire ou la direction du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins, la police nationale est organisée en deux filières principales : la sécurité publique -de loin la plus importante en nombre d'agents- et la police judiciaire. Ces filières correspondent aux deux missions de police administrative et de police judiciaire imparties à la police nationale sur sa zone de compétence.

A priori, la répartition des tâches est simple : la sécurité publique prend en charge le maintien de l'ordre, la prévention, la dissuasion par la présence sur le terrain, les opérations de secours, tandis que la police judiciaire est chargée de la recherche des infractions et de l'identification de leurs auteurs. Sur le terrain, cette partition ne peut pas être strictement respectée : un policier en mission de sécurité publique est constamment susceptible de constater une infraction et d'interpeller. Mais il s'agit d'une intervention fortuite.

Toutefois, depuis la fin des années 60, la montée de la petite et moyenne délinquance de voie publique a conduit les responsables des services de sécurité publique à créer des unités particulières, au fonctionnement plus discret et concentré sur des horaires criminogènes, chargées de rechercher ce type de délits et d'interpeller en flagrant délit leurs auteurs.

La progression constante de cette délinquance, celle qui gêne le plus la population au quotidien et nourrit le sentiment d'insécurité, et le recentrage des services de police judiciaire sur la répression de la grande délinquance, celle qui présente un caractère de gravité plus prononcé ou est organisée, ont conduit les dirigeants de la police nationale à encourager la création, au sein des services de la sécurité publique, de ces unités. Leurs appellations et leur composition ont varié au cours des années et selon les circonscriptions.

Parce que les actes qu'ils commettent se classent surtout dans la petite et moyenne délinquance, les mineurs auteurs de délits ressortissent donc principalement aux services de la sécurité publique et plus particulièrement à ces unités.

Les statistiques policières traduisent ce phénomène : le nombre d'actes de délinquance traités par les services de la sécurité publique suit une progression parallèle à la croissance de la délinquance des mineurs. Ni les services de la police judiciaire, qui traitent un autre type d'actes (criminalité organisée), ni ceux de la préfecture de police qui -en matière de petite et moyenne délinquance- gère un territoire (Paris) dont la population vieillit et devient de moins en moins délinquante, ne connaissent une évolution comparable.

C'est en 1991 qu'une note de service a systématisé la création des unités de sécurité publique chargées de lutter contre la petite et moyenne délinquance de voie publique. Ces unités ont pris le nom définitif de brigades anti-criminalité, d'où le nom de BAC tout à fait familier des jeunes des quartiers sensibles.

Les brigades anti-criminalité sont constituées dans les circonscriptions de police particulièrement concernées par le développement de la délinquance de voie publique, soit, au mois de janvier 1997, 299 brigades pour 3 419 fonctionnaires : gardiens de la paix, recrutés sur la base du volontariat, sous la direction d'un gradé. Fonctionnant en général par groupe de trois ou quatre, elles ont pour mission principale la recherche du flagrant délit. Pour ce faire, elles patrouillent en voiture, dissuadent par leur présence (sécurisation) et surtout interpellent les délinquants de voie publique en flagrant délit et les remettent aux officiers de police judiciaire de permanence. Sauf actes de base, les BAC ne font pas de procédure.

L'efficacité de ces brigades a été renforcée par l'action, dans les circonscriptions, des unités d'investigations et de recherches qui font un travail de police judiciaire pour l'élucidation des délits et le défèrement des auteurs. Ces unités sont en mesure d'orienter le travail des BAC sur des cibles

géographiques ou nominatives. Ce sont elles qui auditionnent les mineurs en garde à vue ou faisant l'objet d'une enquête.

Depuis 1997, des BAC ont également été créées, dans les départements de la petite et grande couronnes parisiennes, au niveau départemental à partir d'effectifs prélevés sur ceux des circonscriptions locales. Elles exercent le même type de missions (patrouilles de sécurisation et de recherche du flagrant délit) et interviennent essentiellement la nuit, en concertation avec les BAC locales.

Ce second type de BAC fait partie des sûretés départementales, seconde structure créée dans les années 90 (en 1990 pour la première et vers 1995 pour les suivantes) par les services de la sécurité publique de la police nationale pour mieux prendre en compte la petite et moyenne délinquance.

Ces sûretés ont été créées dans les sept départements de la petite et grande couronnes parisiennes ainsi que dans les départements du Nord, des Bouches-du-Rhône, du Rhône, de Corse du Sud et de Haute-Corse et enfin de la Réunion. Elles sont commandées au niveau départemental et susceptibles donc d'intervenir sur tout le département. Ces sûretés ont intégré dans leurs effectifs et leur fonctionnement des brigades qui existaient déjà auparavant, telles les brigades des stupéfiants.

Outre des BAC, les sûretés départementales sont dotées de brigades de sécurité urbaine chargées de traiter la délinquance de voie publique et d'appuyer les services locaux d'investigations et de recherches, ainsi que d'unités mobiles de sécurité, exerçant en tenue, et dont la mission est à mi-chemin entre le traitement de la délinquance et le rétablissement de l'ordre.

Il est à noter qu'à ce jour Paris fait à plus d'un titre exception. Si la préfecture de police est directement rattachée au ministre de l'intérieur, l'organisation territoriale y est également spécifique. A la différence de ce qui se passe en province, le service ayant les ramifications territoriales les plus développées est celui de la police judiciaire. Le maintien de l'ordre, la circulation, la protection des lieux publics (ambassades, institutions...), qui ont à Paris une importance particulière, suffisent à l'occupation des agents de la sécurité publique. Ces éléments expliquent que la délinquance, quelle que soit son degré de gravité, soit entièrement traitée par les services de la police judiciaire (divisions de police judiciaire et commissariats de quartiers, brigades spécialisées). La brigade de protection des mineurs relève également de la police judiciaire (c'est une des six brigades qui composent la sous-direction des brigades centrales de la direction de la police judiciaire) alors que, comme il sera vu ultérieurement, les brigades de mineurs relèvent dans les autres départements de la sécurité publique. La préfecture de police est également en charge des services de police judiciaire pour les trois départements de la petite couronne (services départementaux de police judiciaire -SDPJ), mais, dans ces départements, la petite et moyenne délinquance relève comme en province des services de la sécurité publique.

Aux fins d'accélérer la réponse pénale à la délinquance, les services de la sécurité publique se sont également adaptés pour mettre en oeuvre, lorsque les parquets le souhaitaient, la politique du "traitement en temps réel " des infractions.

Dans les circonscriptions où elle a été mise en oeuvre, cette politique a accru la charge de travail des agents des forces de l'ordre, qui doivent rédiger les convocations conformément aux instructions reçues du parquet et ce, dans l'instant. Elle a supposé une formation supplémentaire des agents et une plus grande disponibilité des officiers de police judiciaire. C'est une des raisons -mais pas la seule- pour laquelle la direction centrale de la sécurité publique a mis en place le service de quart, élément essentiel de la réforme de la police nationale intervenue ces dernières années : il s'agit de garantir la présence d'un officier de police judiciaire 24 h sur 24 dans les 55 circonscriptions concernées.

L'ensemble de ces mesures a sans aucun doute porté des fruits. Le taux d'élucidation des infractions par les services de sécurité publique a progressé : 20,8% en 1996 contre 17,6 en 1993. En outre, la progression chiffrée de la délinquance des mineurs selon les statistiques de police judiciaire traduit sans aucun doute en partie la plus grande activité et efficacité des services de police, surtout lorsqu'il s'agit de la part des mineurs dans le nombre des personnes mises en cause, cette part ne pouvant être mesurée qu'à condition que les faits aient été élucidés.

Toutefois, ce qui apparaît avec évidence est la nécessité de mettre en oeuvre au niveau central une politique spécifique de traitement des mineurs délinquants.

II-1-2-2- Les agents de la police nationale prenant en charge les mineurs délinquants ne sont pas spécialisés.

Ainsi qu'il a été relevé précédemment, les agents de la police nationale appelés à intervenir sur les mineurs délinquants ne sont en règle générale pas spécialisés. Tel n'est pas le cas pour les enfants victimes d'infractions pénales ou en danger physique ou moral.

En effet, l'action de la police à l'égard des mineurs ne concerne pas seulement la répression de la délinquance. Elle vise également la protection des enfants. Depuis 1934 à Paris, 1970 en région parisienne et 1975 sur l'ensemble du territoire, cette protection est assurée par des brigades spécialisées qui ont le nom de "brigades de mineurs" (brigade de protection des mineurs à Paris). Ces brigades relèvent des services de la sécurité publique (sauf à Paris). Dans la petite et la grande couronnes parisiennes, les brigades de mineurs, au nombre de sept, sont constituées à l'échelon départemental où elles sont incluses dans les sûretés. En province, elles sont constituées dans les grandes agglomérations et sont au nombre de 69. Dans quasiment chaque circonscription, lorsqu'il n'y a pas de brigade, un ou deux fonctionnaires exercent, parmi d'autres tâches, la police des mineurs au sein des unités d'investigations et de recherches. Les fonctionnaires affectés en brigade de mineurs sont principalement des officiers, mais ils sont assistés de manière croissante par des gardiens de la paix et des gradés (dans une proportion d'un peu plus d'un quart des effectifs). 956 fonctionnaires, dont 436 à temps partiel, étaient en fonction dans les brigades de mineurs en 1997, auxquels il faut ajouter les 92 agents de la brigade de protection des mineurs de la préfecture de police. Ces unités comportent un nombre important de personnels féminins.

Contrairement à l'appellation large qui leur a été donnée hors de Paris, les brigades de mineurs se consacrent en principe uniquement aux enfants victimes d'infractions pénales (violences physiques et sexuelles, garde des mineurs) et en danger. Saisies par les procureurs sur la base de signalements, mais aussi éventuellement par des plaintes directes des familles ou du fait de leur propre initiative, ces brigades mènent les investigations nécessaires à l'élucidation des infractions, les auditions des victimes et des auteurs présumés, les enquêtes sociales ou de voisinage nécessaires à l'appréciation des faits. Pour l'enfance en danger, ces brigades effectuent les enquêtes sociales, dans les mêmes conditions que pour les enfants victimes, mais seulement lorsque ces enquêtes n'ont pu être faites par les travailleurs sociaux en raison du refus des familles, de leur trop grande mobilité ou de l'absence d'un signalement (hypothèse où la famille n'est pas connue des services sociaux). En fait, chaque brigade a son champ de compétences bien défini et ce dernier varie d'un département à l'autre.

D'après la direction centrale de la sécurité publique, sur les 69 brigades de province, au moins 34 d'entre elles exercent peu ou prou des compétences sur les mineurs auteurs.

A Paris, la brigade de protection des mineurs n'intervient pas sur les mineurs victimes de violences physiques, lorsque ces violences sont le fait d'autres jeunes ou de mineurs (cf. bagarres de rues), ni sur ceux impliqués dans des affaires de toxicomanie, qui relèvent de la brigade des stupéfiants. En revanche, elle traite de toutes les affaires de violence sexuelle, des mineurs en fugue et reçoit tous les mineurs en situation de danger interpellés sur la voie publique par les agents (mineur en état d'ébriété, mineur errant sur la voie publique, enfants se livrant à la mendicité....). La brigade a vu près de 4 000 mineurs à ce titre en 1997. Ces interventions, ainsi que celles qui portent sur les mineurs en fugue et qui sont loin de se limiter à la recherche de l'enfant, ont un but préventif tout à fait évident.

Dans de nombreux départements, lorsqu'un délit de mineur présente des caractéristiques très particulières (mineur très jeune, délit commis sur un autre mineur, mineur connu de la brigade pour être également une victime....), la brigade de mineurs est sollicitée par ses collègues chargés de la répression de la délinquance des mineurs. En général, les mineurs de 13 ans ayant commis une infraction sont systématiquement confiés à la brigade de mineurs.

Les constantes qui se dégagent quant aux brigades de mineurs est donc l'absence de formalisme dans la répartition des compétences, tout à fait admise par la direction centrale de la sécurité publique, et la qualité unanimement reconnue de leurs interventions.

Le choix d'une non spécialisation des agents intervenant en matière de répression de la délinquance des mineurs a plusieurs justifications. D'une part, il est clair qu'en ce qui concerne la présence dissuasive et l'interception du flagrant délit, la spécialisation des agents est matériellement impossible puisque ce n'est qu'après l'interpellation que le délinquant peut être identifié comme un mineur. De même, s'agissant des investigations et des procédures, il est fréquent que les faits délictueux concernent à la fois des majeurs et des mineurs. Dans ces conditions, l'intervention d'agents spécialisés pour toute partie d'une affaire qui concerne un mineur suppose une modification substantielle des méthodes de travail de la police nationale au sein des unités d'investigations et de recherches.

A l'appui de son choix de ne pas spécialiser les agents, la police nationale relève d'autre part la diversité et la quantité des actes délictueux de la part de mineurs. Non seulement la spécialisation systématique des agents supposerait qu'un nombre important d'agents se consacre exclusivement à ce type de délinquance, mais encore l'hétérogénéité des actes commis et de la personnalité des auteurs rend imprécis le contenu que devraient revêtir une formation et une action spécialisées.

Enfin, la police nationale est soucieuse des risques inhérents à toute spécialisation des agents, tels que la rétention de l'information et la démotivation des fonctionnaires non spécialisés.

Il est à noter toutefois que, durant la période estivale et dans les communes concernées par une forte fréquentation touristique, des brigades de mineurs saisonnières assurent spécialement la surveillance des plages, établissements de loisirs, et lieux de rassemblements de jeunes. Elles ont une mission officielle de contact avec la jeunesse et de prévention de la délinquance.

Par ailleurs, dans de nombreux pays étrangers, dès lors que la taille de la circonscription le justifie, ce sont des brigades spécialisées de policiers qui traitent de la délinquance des mineurs. C'est le cas aux Etats-Unis ou en Belgique.

II-1-2-3- Le débat reste ouvert au niveau central sur l'opportunité d'une politique spécifique de traitement de la délinquance des mineurs ou non.

En 1995, une note de service de la direction centrale de la sécurité publique a tenté de définir ce que pourrait être une politique plus spécifique de lutte contre la délinquance des mineurs. Cette note incitait les services à accroître leur connaissance des jeunes délinquants ou fragiles par un partenariat renforcé avec l'Education nationale, le signalement systématique des difficultés rencontrées dans les établissements scolaires, la restauration des enquêtes sociales sur les mineurs mis en cause, la centralisation et le traitement systématiques, par un agent de la brigade de mineurs ou un agent spécialement désigné à cet effet, de tout renseignement collecté par un agent sur un mineur, l'encouragement à faire suivre aux fonctionnaires une formation particulière et une meilleure coopération avec les services de justice.

Cette instruction, dont les préconisations avaient souvent été déjà mises en oeuvre sur le terrain, a donné des résultats inégaux. Lorsqu'il n'y avait pas de brigades de mineurs, la plupart des circonscriptions se sont dotées d'un correspondant "mineur", ce qui prouve que la fonction correspond à un besoin. Beaucoup de départements ont également instauré un correspondant police/ Education.

A s'en tenir à 1997, première année de mise en place du stage relatif au traitement judiciaire des mineurs délinquants, le nombre des officiers ayant suivi une formation particulière à la délinquance des mineurs est resté très en-deçà de l'objectif de 1200 officiers formés en deux ans (1997 et 1998), soit 600 en une année. En 1997, ce ne sont en effet que 54 officiers qui ont été formés. Le stage a été ouvert aux fonctionnaires du corps d'application et de maîtrise de la police nationale, ce qui a permis, toujours sur l'année 1997, de former 63 agents. D'une durée de quatre jours, le stage porte sur les aspects psychologiques et sociaux de la délinquance des mineurs, la législation propre aux mineurs et le réseau associatif et institutionnel dirigé vers l'enfance et l'adolescence (nombreux intervenants extérieurs).

La faiblesse des résultats vient de l'absence des demandes. Les raisons sont multiples, parmi lesquelles la préférence nette des agents pour les stages techniques et la crainte d'être par la suite spécialisé, au sein de la circonscription, dans le traitement des mineurs délinquants. Or, c'est un fait, la perspective n'attire pas, tant, semble-t-il, en raison de l'aspect peu technique de cette délinquance que du désarroi dans lequel elle plonge parfois ceux qui la traitent.

Enfin, la suppression de l'ancien bureau des mineurs de la direction centrale de la sécurité publique au profit d'un bureau de l'action préventive et de la politique de la Ville apparaît symptomatique. Certes, les compétences de ce bureau concernent principalement des actions qui sont menées à l'intention des mineurs. Mais le fait est qu'elles n'incluent pas le traitement des mineurs délinquants. La sécurité publique justifie cette organisation par le fait que la délinquance des mineurs est aujourd'hui la plus préoccupante, celle qui augmente alors que la délinquance générale stagne, voire décroît. Selon cette direction, la création d'une structure particulière pour une question qui concerne tous les services n'a pas de raison d'être.

Pour autant, si le choix de ne spécialiser ni les agents ni les stratégies est actuellement celui qui est retenu par la police nationale, il faut souligner que des réflexions sont incontestablement en cours sur cette question au sein de la direction centrale de la sécurité publique.

II-1-2-4- La gendarmerie nationale expérimente la spécialisation.

A l'inverse, dans le cadre de sa réflexion sur son intervention en zones périurbaines, la gendarmerie nationale a souhaité aller plus loin dans la prévention de la délinquance des mineurs en expérimentant des brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ). Au nombre de 11, ces

brigades n'ont été concrètement installées qu'à compter de septembre 1997. Elles sont donc très récentes et il faut se garder de toutes conclusions hâtives, même si des enseignements peuvent déjà être tirés des premières expériences.

Les BPDJ sont rattachées au groupement de gendarmerie départementale. Elles comprennent six gendarmes, sur la base du volontariat, et qui tous ont reçu, ou recevront à brève échéance, une formation d'une durée de 15 jours. Chaque BPDJ comprend au moins un formateur-relais-anti-drogue (FRAD, cf. *infra*) et un gendarme féminin.

Le concept mis en place par la gendarmerie nationale est essentiellement préventif. Les BPDJ ont pour mission d'aller au contact des jeunes, d'intervenir dans les établissements et les structures de loisirs fréquentés par eux, de mettre en place des partenariats avec les acteurs sociaux et les institutions, de participer à toutes les campagnes de protection et de prévention au bénéfice des mineurs, d'aider enfin les brigades territoriales à mieux prendre en charge les mineurs délinquants et traiter la délinquance des mineurs.

Contrairement au nom qu'elles portent, les BPDJ exercent également une compétence en matière d'enfants victimes aux fins, là aussi, de soutenir l'action des brigades territoriales dans ce domaine. Il faut savoir que, jusqu'à présent, la gendarmerie nationale n'avait pas de gendarmes spécialisés pour traiter le douloureux problème des mineurs victimes. Or, dans ce domaine, l'absolue nécessité d'une spécialisation a fait ses preuves.

La mission de prévention est très exigeante : elle suppose un temps considérable, produit des résultats peu quantifiables et tranche avec la mission de dissuasion et de répression habituellement conférée à un agent de la force publique. Pour cette raison, au départ, les BPDJ ne devaient pas avoir de compétences judiciaires. Les gendarmes de quatre d'entre elles ont toutefois été habilités pour ce faire, dans un domaine de compétences cependant limité (mineurs et même parfois uniquement mineurs victimes comme pour la BPDJ des Yvelines).

La question de l'habilitation "police judiciaire" constitue l'une des difficultés rencontrées aujourd'hui par les BPDJ. Lorsque les gendarmes sont habilités, la tendance est à l'accroissement de la part prise par la répression sur la mission de prévention (notamment pour la répression des infractions commises par des adultes sur des mineurs). Lorsqu'ils ne le sont pas, certains d'entre eux peuvent se sentir dépourvus de l'un des outils essentiels de leur mission de soldat de la loi. La question de l'image que le gendarme a de lui-même et projette à l'extérieur entre également en compte. En outre, la mission de prévention peut-elle être crédible sans le corollaire de la répression ?

De plus, lorsque les agents des BPDJ ne sont pas habilités "police judiciaire", des tensions peuvent naître entre la BPDJ et les brigades territoriales, qui souhaiteraient se décharger sur la brigade spécialisée de la répression de la délinquance des mineurs. Ces tensions sont moindres lorsque la BPDJ est clairement intégrée au sein du groupement de gendarmerie départementale comme un des outils de la mission de prévention, en partenariat avec les services territoriaux et en interaction avec la mission répressive.

Ainsi, dans le département du Val d'Oise, dont les agents de la BPDJ n'ont pas de compétences en matière judiciaire, la prévention de la délinquance des mineurs relève d'abord des brigades territoriales. Lorsque ces dernières sont considérées comme intervenant en zones sensibles, elles sont dotées d'un FRAD (13 dans tout le département) pour les interventions en milieu scolaire. La BPDJ s'est efforcée, lorsque la situation n'était pas trop tendue, d'aller au contact des jeunes avec des agents des brigades territoriales. Elle apporte son aide lorsque le traitement judiciaire d'un mineur (victime ou délinquant) est en cours dans une brigade. La BPDJ exerce une mission de coordination et d'impulsion pour les partenariats avec les institutions (Conseil général, parquet, police, Education nationale, Protection judiciaire de la jeunesse, Jeunesse et Sports...) et les associations.

S'agissant de la prévention, les BPDJ semblent avoir beaucoup de difficultés à diversifier leurs modes d'intervention, à entrer en contact avec les jeunes autrement que par le biais désormais fonctionnel des interventions dans les établissements scolaires. Mais on peut soutenir que l'expérience est sur ce point encore trop jeune pour en tirer des conclusions.

II-1-2-5- La mission estime que la qualité de l'intervention des agents dans le traitement de la délinquance des mineurs doit être améliorée.

Si le redéploiement des forces de sécurité dans les zones les plus difficiles est à accélérer, l'augmentation du nombre des agents n'est pas, aux yeux de la mission, la condition principale d'une meilleure adéquation de la réponse policière à la délinquance des mineurs.

La mission estime en revanche que la qualité de l'intervention des agents peut et doit être sensiblement accrue, dans le sens d'une meilleure prise en compte de la spécificité de cette délinquance.

Certes, le délinquant de 17 ans ressemble sur bien des points au jeune adulte délinquant, ce qui justifie une prise en charge, sinon similaire, en tous cas assez proche. Pour autant, la délinquance des mineurs concerne une des tranches d'âge de la vie où la personne connaît les changements physiques et psychologiques les plus importants : il n'y a rien de commun entre l'enfant de 12-13 ans et le jeune de 17-18, et rien de commun non plus, dans cette période si évolutive, entre deux adolescents du même âge dont l'état d'avancement du développement psychologique peut être très disparate. C'est cette diversité des individus concernés qui justifie une approche spécifique, ne serait-ce qu'aux fins d'identifier très vite la personnalité du mineur, le stade de son développement psychologique, le contexte familial et social qui entoure le délit commis, la nature de la détresse ou de la fragilité qui le sous-tendent toujours.

S'il n'y a aucun doute quant au fait que, pour certains mineurs endurcis, multirécidivants, l'impact d'une interpellation et d'une auditions réussies au sens psychologique reste très limité, tel n'est vraisemblablement pas le cas pour des mineurs plus jeunes, primo-délinquants ou dont l'acte est l'expression soudaine d'un mal-être familial, social ou psychologique. Chez ces jeunes, une audition bien menée, une période de garde à vue intelligemment organisée, une rencontre précoce et subtile avec la famille peuvent produire immédiatement et à long terme des effets appréciables. C'est un travail difficile et prenant : il doit être enseigné et organisé.

Or, la dimension psychologique des actes de délinquance et la fragilité structurelle de l'adolescent, qu'accroît dans bien des cas la fragilité sociale des familles, est trop souvent négligée, tant au stade de la présence policière sur le terrain qu'à celui de la garde à vue et des auditions. Les familles sont insuffisamment connues et entendues des services. Les enquêtes sur l'environnement social du mineur, censées accompagner les défèrements, sont devenues rarissimes.

S'agissant des mineurs récidivants, l'existence de brigades spécialisées présenterait en outre l'avantage d'instituer un référent pour le mineur, susceptible d'aider les magistrats à prendre pleinement en compte la personnalité et l'histoire du mineur.

De plus, ainsi qu'il a été relevé précédemment, le traitement policier de la délinquance des mineurs souffre d'une carence des contacts entre les forces de l'ordre et les autres acteurs concernés par cette délinquance : services sociaux et plus encore magistrats, du siège notamment. Cette carence résulte notamment de l'absence d'interlocuteur précisément désigné et du caractère complexe de l'architecture des services de l'Etat et des collectivités locales dans ce domaine. Lorsque cette désignation a lieu (par exemple, correspondants scolaires dans toutes les circonscriptions), elle produit des résultats très convaincants.

En outre, l'article 4 de l'ordonnance du 2 février 1945 définit des règles particulières pour les mineurs, que les gendarmes et les policiers doivent respecter.

Aux termes de cet article :

- le mineur de 13 ans ne peut pas être placé en garde à vue. Entre 10 et 13 ans, il peut toutefois être retenu par un officier de police judiciaire, avec l'accord et sous le contrôle d'un magistrat, lorsqu'il existe des indices graves et concordants laissant présumer que ce mineur a commis un crime ou un délit puni d'au moins 7 ans d'emprisonnement. Cette rétention ne peut durer que le temps nécessaire à l'enquête et, en tout état de cause, pas plus de 10 heures, prolongeable une seule fois. Avant l'âge de 10 ans, le mineur ne peut être qu'auditionné ;

- lorsque le mineur est âgé de 13 à 16 ans, la garde à vue ne peut pas être prolongée lorsque le délit pour lequel le mineur est mis en cause est puni d'une peine inférieure à 5 ans d'emprisonnement (elle ne peut donc durer que 24 heures) ;

- en cas de prolongation de la garde à vue d'un mineur, ce dernier doit être présenté au procureur de la République ou au juge chargé de l'instruction ;

- les mineurs de 16 ans doivent être vus par un médecin dans tous les cas (garde à vue ou rétention) et peuvent, dès le début de la garde à vue, demander à s'entretenir avec un avocat ; celui-ci est désigné d'office s'il n'est pas demandé, en cas de rétention d'un mineur de 13 ans ;

- enfin, dans tous les cas et quelque soit l'âge du mineur, les parents, ou la personne ou service auquel il est confié, doivent être informés, sauf décision exceptionnelle contraire d'un magistrat.

Plus complexes que celles relatives aux majeurs, différentes selon les âges et les actes reprochés, ces règles sont parfois mal connues et entraînent de regrettables nullités de procédure.

Enfin, la disjonction, au stade policier, des procédures concernant les mineurs de celles concernant les majeurs, lorsque les faits ont été commis en réunion, ne paraît pas impossible, dès lors que tel est déjà le cas dans la phase judiciaire.

Au total, il apparaît que la spécificité de la délinquance des mineurs est actuellement insuffisamment prise en compte par les forces de l'ordre (la gendarmerie nationale ayant toutefois commencé d'y remédier avec les BPDJ).

58 - La mission estime qu'il est nécessaire que les compétences des brigades de mineurs, là où elles existent, et celles des agents désignés pour la prise en charge des mineurs victimes lorsqu'il n'y a pas de brigades de mineurs, soient étendues aux mineurs délinquants.

L'ambition de la proposition est en lien avec la part prise par cette délinquance dans l'activité policière et avec la gravité que constituerait, pour l'avenir du pays tout entier, une prise en compte insuffisamment soignée de jeunes en marge ou en voie de marginalisation de la société. Ceci est particulièrement important lorsque le mineur mis en cause est particulièrement jeune et/ou primo-délinquant. Elle suppose d'affecter des agents supplémentaires dans les brigades des mineurs. **La mission recommande un effort particulier en termes d'effectifs dans les départements ou circonscriptions où la délinquance des mineurs pèse d'un poids particulier.**

Le système social de protection de l'enfance et de la famille est d'une rare complexité : les brigades de mineurs, qui le connaissent déjà, peuvent être à même de créer des liens plus directs entre les services locaux de police et le réseau social. Elles pourront également mettre en oeuvre la relation souhaitable entre les forces de l'ordre et la justice des mineurs, institution dont il est décisif qu'elle soit mieux connue et mieux appréciée des policiers (et réciproquement).

Enfin, aux brigades de mineurs serait confiée la coordination des actions de prévention auprès des jeunes, ce qui permettrait de créer un véritable pôle de compétence "mineurs" au sein de la police nationale.

59 - La mission propose également, au minimum, que le bureau des mineurs au sein de la direction centrale de la sécurité publique soit recréé aux fins de mieux coordonner l'action de la police nationale à l'égard des mineurs.

60 - Dans la même perspective et au nom des mêmes principes d'action, la mission propose que toutes les brigades de prévention de la délinquance juvénile de la gendarmerie nationale, dont l'expérience doit être poursuivie, soient dotées de compétences de police judiciaire. Un juste équilibre entre leur action innovante et utile de prévention et la mission de répression qui leur serait dès lors systématiquement confiée devra être respecté. Par ailleurs, **il serait opportun qu'un nom différent leur soit trouvé**, tant pour introduire l'aspect répressif de leurs missions que pour éviter la confusion entre délinquance des jeunes et délinquance des mineurs.

Si la mission propose une prise en charge spécifique des mineurs délinquants, elle n'ignore pas qu'il est bien souvent impossible, en amont de la procédure répressive, de distinguer le mineur du majeur. **C'est pourquoi la mission propose également qu'un programme destiné à améliorer la qualité de l'intervention de l'ensemble des forces de l'ordre en matière de délinquance des mineurs soit entrepris.**

De plus, au-delà du traitement individuel de chaque mineur, le dialogue entre les jeunes et la police ou la gendarmerie pourrait également gagner à une meilleure formation des agents à la psychologie des adolescents et à certaines particularités de leurs cultures d'origine.

De plus, cet accroissement de la qualité de l'intervention ne pourra qu'être bénéfique pour le traitement de la violence des jeunes en général.

Ce programme pourrait se décliner selon plusieurs modalités.

61 - Tout d'abord, la mission estime que la formation initiale de tous les agents de la police nationale doit compter au nombre de ses objectifs une prise en compte plus affirmée du problème de la délinquance des mineurs. Confier à la seule formation continue le soin de promouvoir l'acquisition des méthodes nécessaires à un traitement efficace de la délinquance des mineurs ne paraît pas suffisant. D'une part, ainsi qu'il a été relevé précédemment, les stages de formation dont le contenu n'est pas technique restent peu prisés et ont un caractère insuffisamment opérationnel. D'autre part, le poids de la délinquance des mineurs dans la délinquance générale justifie que celle-ci soit abordée systématiquement de manière spécifique en formation initiale.

Tel n'est pas le cas actuellement, dans aucune des trois filières de recrutement des fonctionnaires de la police nationale (commissaires, officiers, gardiens de la paix), même si, à l'occasion des différents thèmes de formation (procédure pénale, violences urbaines, stupéfiants...), la question des mineurs est évidemment abordée. Mais les modules sont trop courts (par exemple, trois conférences de trois heures pour les lieutenants) et surtout mêlent indistinctement la question des mineurs victimes et celle des mineurs délinquants.

Les futurs commissaires de police pourraient être, dans le cadre de la formation que la mission préconise, plus particulièrement sensibilisés au travail des différents acteurs intervenant dans

l'encadrement ou la protection de la jeunesse (Education nationale, magistrats pour enfants, Protection judiciaire de la jeunesse, aide sociale à l'enfance...) aux fins d'être en mesure de mettre en oeuvre des actions de partenariats. Pour les officiers, cette formation insisterait notamment sur la procédure et l'aspect psychologique, culturel, social et familial de la délinquance des mineurs. Quant aux gardiens de la paix, dont la formation est souvent considérée comme trop technique et insuffisamment orientée autour de valeurs et de principes d'action, ils seraient plus systématiquement formés à la psychologie de l'adolescent, aux facteurs culturels de la délinquance des mineurs et à la prise en compte de l'une et des autres par le policier.

La formation initiale doit également être l'occasion de valoriser, auprès des futurs agents, les fonctions de prise en charge des mineurs délinquants, aujourd'hui encore sous-estimées.

Les méthodes de formation initiale gagneraient également à être renouvelées et plus ouvertes sur les partenaires extérieurs impliqués dans le traitement de la délinquance des mineurs. A l'occasion des stages, des passages d'au moins quelques jours en tribunal pour enfants et dans les services de la Protection judiciaire de la jeunesse pourraient être institutionnalisés.

La formation initiale des militaires de la gendarmerie se pose en termes légèrement différents, cette formation étant conçue dans un but directement opérationnel à la sortie d'école et systématiquement complétée à chaque changement d'affectation. Or, ceux-ci sont en grande majorité affectés, à la sortie d'école, dans les pelotons de gendarmerie mobile. Par ailleurs, à la différence du futur policier, le futur gendarme doit être formé tant aux interventions en zones périurbaines qu'à celles situées en zone rurale qui demeurent l'une des missions prioritaires de l'arme. Dans ces conditions, l'inscription d'un module spécifique relatif à la délinquance des mineurs au stade de la formation initiale ne paraît pas indispensable, en tous cas à court terme. De plus, l'année finale de la formation des officiers de gendarmerie (cours supérieur de l'école des officiers) comprend un module de 15 heures traitant de la délinquance des mineurs.

Il faut en outre noter que, depuis 1990, un stage sur la délinquance juvénile a été mis en place au sein de la gendarmerie nationale. 264 sous-officiers de gendarmerie ont été formés à ce jour dans le cadre de ce stage.

62 - La formation continue des agents affectés en brigades de mineurs de la police nationale devra évidemment être élargie aux problèmes de la délinquance des mineurs. La mission insiste pour que cette formation permette aux agents de ces brigades de mieux connaître les partenaires de leur action et de fréquenter un tribunal pour enfants pendant quelques jours.

Le stage de la police nationale portant sur le traitement judiciaire des mineurs délinquants devra être maintenu et les agents encouragés à le suivre.

Toutefois, ainsi que l'ont mis en évidence les responsables de la formation de la direction de l'administration de la police nationale, la formation continue des agents en stages concentrés sur de courtes durées produit des résultats très inégaux. Parfaitement adaptés à l'acquisition de connaissances techniques, ces formations sont moins pertinentes lorsqu'il s'agit de modifier ou d'améliorer une manière d'agir et d'être. Sur ce type d'enjeux, la formation d'un agent de la circonscription, bien qu'utile, garantit rarement que l'agent, une fois revenu sur son lieu de travail et pris dans une équipe dont les membres n'auront pas tous reçu la même impulsion, appliquera les conseils délivrés. Or, s'agissant des agents ne servant pas en brigades de mineurs, mais au contact quotidien de ces derniers dans leur action de proximité, c'est bien sur le savoir-être que doit principalement porter la formation.

Ce sont donc d'autres approches qu'il faut également mettre en oeuvre. Tel a été le cas pour l'amélioration de l'accueil dans les commissariats où la formation d'un ou deux agents par circonscription, à supposer que tel était le besoin, n'aurait sans doute pas permis d'atteindre l'objectif affiché. C'est pourquoi la sous-direction de la formation de la direction de l'administration de la police nationale a mis en place une action originale (sorte de "formation-action") censée permettre une modification réelle des comportements : cette action consiste essentiellement en un diagnostic sur site, aux fins d'identifier les besoins réels, suivi d'une liste de propositions destinées à remédier aux principales difficultés, dont, si nécessaire, la formation des fonctionnaires. Ce type d'action a l'immense avantage d'impliquer tous les agents.

63 - La mission propose donc que les brigades de mineurs soient également chargées d'aider, par des formations sur site, l'ensemble des agents des circonscriptions à mieux prendre en compte la spécificité des mineurs et de leur délinquance. Ces actions auraient l'avantage de faire travailler l'ensemble des agents sur une circonscription donnée, de les sensibiliser

à la nécessité d'une approche psychologiquement irréprochable des mineurs et de leur permettre également d'exprimer leurs difficultés à l'égard de ceux d'entre eux qui ont franchi le cap de l'incivilité ou de la délinquance. Ce besoin d'écoute est constamment relevé, jamais satisfait.

Par ailleurs, au sein de la gendarmerie nationale, **les stages de perfectionnement aux fonctions d'officiers de police judiciaire et de commandant de brigade en zone périurbaine pourraient comprendre un volet plus important consacré à la délinquance des mineurs.**

II-1-3- Maintenir l'implication des forces de l'ordre dans la prévention

La police et la gendarmerie nationales développent depuis quelques années une politique spécifique en matière de prévention.

II-1-3-1- La police nationale a multiplié et diversifié les actions de nature à mieux prévenir la délinquance des mineurs.

Deux stratégies de prévention, portées par des projets communs, ont été simultanément mises en oeuvre : un meilleur dialogue avec les jeunes et une éducation de ces derniers au concept de la loi et de son respect comme facteur de liberté et d'harmonie sociale. Les actions de prévention de la délinquance des mineurs prennent essentiellement deux formes.

Les policiers se sont en premier lieu investis dans l'organisation d'activités occupationnelles, de nature ludiques, sportives ou culturelles, en direction des jeunes. Ces activités se déroulent soit dans le cadre des opérations Prévention-Eté (OPE), devenues les opérations Ville-Vie-Vacances (VVV), que coordonne le ministère de la jeunesse et des sports, soit dans le cadre de centres de loisirs des jeunes (CLJ) qui, à la différence des opérations précédentes, sont des activités spécifiques à la police nationale. Là où ils existent, les centres de loisirs des jeunes sont toutefois le support des activités Ville-Vie-Vacances. Ces opérations concernent en priorité les mineurs.

Conçues au départ pour la période estivale, ces opérations se développent désormais également lors des petites vacances, voire même, pour les centres de loisirs des jeunes, s'étendent aux soirées, mercredis et fins de semaine. De même, implantés au départ dans les stations estivales, des centres de loisirs des jeunes ont été progressivement ouverts dans les quartiers sensibles pour des raisons évidentes d'adéquation entre le lieu d'implantation des centres et l'endroit où les jeunes en difficulté passent leurs vacances. De même, les opérations Ville-Vie-Vacances sont organisées en priorité dans les départements urbains sensibles.

Les activités proposées sont diverses : par exemple, canoë-kayak, karting, motos en Seine-Saint-Denis, spéléologie, VTT, base nautique, informatique, dessin dans l'Hérault. L'idée est de proposer aux jeunes, drainés par les associations de quartiers, des activités nouvelles, valorisantes, sous la surveillance et avec la participation d'agents de la police nationale parfaitement identifiés comme tels.

En général, les agents qui participent à ces activités sont titulaires des brevets d'Etat nécessaires aux fonctions d'animation et d'encadrement des activités pour les mineurs, ainsi que des brevets d'Etat nécessaires à la pratique des sports proposés. Ils reçoivent également une formation en interne.

Les centres de loisirs des jeunes, qui prennent la forme d'association loi 1901, sont dirigés par un fonctionnaire de la police nationale et animés par des policiers ainsi que par des animateurs recrutés par les communes, parfois d'anciens jeunes du centre (ainsi au centre de loisirs des jeunes de Montfermeil).

Ces actions, auxquelles participent les services de la sécurité publique mais aussi les compagnies républicaines de sécurité, présentent de nombreux avantages : non seulement elles occupent les jeunes hors des périodes scolaires, mais encore elles permettent de nouer un dialogue entre jeunes et policiers autour d'activités concrètes faites ensemble jusque dans les détails les plus matériels (ranger les équipements, par exemple).

En 1997, 529 policiers de sécurité publique (îlotiers principalement, mais pas seulement), 86 policiers auxiliaires, 44 fonctionnaires des compagnies républicaines de sécurité ont été mobilisés sur ces activités (à savoir 51 centres de loisirs des jeunes et 131 opérations VVV).

En outre, des programmes de formation au brevet national de secourisme et de sauvetage aquatique encadrés par des fonctionnaires de police commencent à être proposés aux jeunes de certains quartiers défavorisés.

Evidemment, on peut légitimement se demander s'il appartient bien aux services de police de prendre en charge ce type d'activités.

Mais le constat doit être ici fait que ces interventions ne sont nullement désintéressées de la part de la police et répondent en fait à une conception très étudiée de ce que doit être la prévention.

D'une part, dans certains quartiers difficiles, **le centre de loisirs des jeunes est un élément essentiel du dispositif de police de proximité et permet d'établir des liens avec des familles du quartier. D'autre part, la grande majorité des agents impliqués dans ces activités ont parfaitement conscience qu'au-delà du dialogue, l'objectif est de faire progresser les enfants rencontrés sur le rôle de la loi et de l'homme de loi dans la société.** Le but est de faire prendre conscience au jeune "qu'en s'attaquant au représentant de la loi, il s'attaque à sa propre liberté" déclare l'un des responsables du département prévention-communication de la direction départementale de la sécurité publique de Seine-Saint-Denis.

L'impact n'est pas négligeable si l'on considère que plus de 145 000 jeunes ont bénéficié au cours de l'été 1997 des activités organisées par la sécurité publique.

En outre, de nombreux centres de loisirs des jeunes ont diversifié leurs interventions et jouent un rôle direct de prévention par la socialisation : au centre de loisirs des jeunes de Montpellier, des opérations de prévention sur des thèmes particuliers sont organisées (toxicomanie, sécurité routière....) et le soutien scolaire a été développé. En 1997, ce centre a permis à sept jeunes de plus de 16 ans, exclus de toute structure scolaire, de trouver un nouvel établissement d'accueil. Cinq ont obtenu le baccalauréat.

A Montfermeil, le centre de loisirs des jeunes a créé en 1994 une permanence santé avec la coopération de médecins et mis en place, à partir de 1996, une aide aux devoirs. Une étude de l'IHESI menée sur la ville de Montfermeil en 1996 insiste sur le rôle important joué par le centre de loisirs des jeunes en termes de police de proximité.

En second lieu, la police nationale a développé depuis quelques années ses interventions auprès des jeunes dans le cadre scolaire.

Commencé en 1991 dans trois départements pilotes (Paris, Seine-Saint-Denis, Rhône) et étendu aux départements les plus touchés par la violence au début de l'année 1992, le partenariat entre la police et l'Education nationale a été généralisé par la circulaire du 27 mai 1992. S'il n'a pas été des plus faciles à mettre en oeuvre, il est désormais fonctionnel.

Des officiers " correspondant jeunes " ont été institués dans la plupart des directions départementales de la sécurité publique, relayés par des fonctionnaires chargés des relations avec le milieu scolaire dans les circonscriptions. Ces liens ont permis l'intervention de fonctionnaires dans les classes, en collaboration avec leurs professeurs, aux fins soit d'informer les jeunes sur la police et d'instaurer un dialogue, soit de les aider à lutter contre les violences scolaires, la toxicomanie (par des policiers formateurs anti-drogue spécialement formés pour ce faire) et d'autres formes de délinquance qui leur sont propres.

Dans le département de la Seine-Saint-Denis, des campagnes de sensibilisation ont été menées sur le racket, les abus sexuels, plus récemment sur le recel. Des interventions sur l'éducation à la citoyenneté sont en cours. Des actions portant sur la sécurité routière sont également menées : sur des vélos pour les primaires, des cyclomoteurs pour les collégiens et la délivrance du brevet de sécurité routière à la clé, des voitures pour les lycéens de plus de 16 ans. L'outil semble très efficace pour instaurer des relations confiantes entre les jeunes et la police. Des campagnes sur le racket ou les abus sexuels ont en outre l'avantage de présenter le policier auprès des jeunes d'abord comme un protecteur et non comme un censeur.

Quant à la préfecture de police, le succès rencontré par les campagnes de prévention de la toxicomanie menées par la brigade des stupéfiants dans les établissements scolaires (77 interventions pour 3 080 personnes rencontrées en 1990 ; 553 interventions pour 18 114 personnes rencontrées en 1997) a rendu nécessaire la création d'une unité de communication, formation, prévention comprenant quatre fonctionnaires au sein de cette brigade.

Là encore, la mission n'est pas purement informative. Le but affiché est de faire prendre conscience au jeune de l'intérêt de la loi pour sa propre liberté, mais l'atteindre doit passer par des moyens détournés et une réflexion sur des situations réelles. Elle a également permis l'instauration d'un partenariat entre l'Education nationale et la police, qui permet le signalement précoce des enfants en difficulté (absentéisme, fugues, toxicomanie, comportements violents, problèmes familiaux....). Enfin, la confiance qu'a le jeune dans le fonctionnaire de police est une condition *sine qua non* pour qu'il saisisse l'institution s'il est lui-même victime ou témoin d'une infraction.

II-1-3-2- La gendarmerie nationale est également impliquée dans des actions de prévention en direction des jeunes.

Très tôt, les gendarmes se sont investis dans des actions de prévention routière auprès des jeunes (pistes de prévention routière). Mais la mission de prévention de la délinquance des mineurs, en tant que telle, a réellement commencé avec l'institution des formateurs-relais-anti-drogue (FRAD) à la fin des années 80. Il est très intéressant de relever qu'au départ les FRAD avaient pour rôle d'être le

réfèrent des services de la gendarmerie dans le domaine de la toxicomanie et des stupéfiants (formation des gendarmes des brigades territoriales aux produits, aux signes de la toxicomanie etc...). Peu à peu -en lien avec le renforcement de la formation initiale des gendarmes sur ces questions- leur rôle a évolué vers des actions de prévention en direction des enseignants et des parents d'élèves. De deux à cinq par département (soit 372 au total sur l'ensemble du territoire), ces gendarmes, spécialement formés pour cette mission, exercent aujourd'hui principalement leurs fonctions par des interventions dans les établissements scolaires et le contact avec le milieu associatif. Les FRAD ont rencontré 510 000 personnes en 1997, pour moitié des adolescents en milieu scolaire, pour l'autre essentiellement des parents. La thématique de leurs interventions s'étend de plus en plus à d'autres sujets tels que le racket par exemple. Il faut enfin préciser que les FRAD ne se consacrent pas exclusivement à cette mission de prévention. Ils conservent les fonctions habituelles du gendarme en brigade territoriale.

En 1996, la gendarmerie a institutionnalisé son partenariat avec l'Education nationale. Des conventions locales ont été signées et un correspondant scolaire désigné, dans chaque brigade territoriale, comme interlocuteur privilégié des chefs d'établissement.

En 1997 la gendarmerie nationale s'est également investie dans les opérations Ville-Vie-Vacances et maintiendra son implication en 1998. De manière autonome, l'arme a mis en place en 1997 des opérations déconcentrées dénommées Sports-Gendarmerie-Jeunesse qui consistent à créer, par l'organisation de compétitions sportives départementales, des occasions de rencontre et d'échanges entre les jeunes (en général d'âge scolaire) et les gendarmes. 92 actions ont été menées en 1997, soit 25 000 jeunes touchés, et plus de 120 sont prévues pour 1998.

Depuis quelques années, l'armée française a également investi des hommes et des moyens dans des opérations de réinsertion de jeunes condamnés à des peines d'emprisonnement (Jeunes en équipes de travail, JET). Des gendarmes participent à ces opérations qui associent, sous le contrôle des militaires, une intense activité physique et sportive et des actions de qualification professionnelle. La mission estime que ce type d'interventions est à encourager : l'armée pourrait mettre à profit ses structures et la qualité de son encadrement pour proposer aux jeunes les plus en difficulté des séjours de rupture et d'éloignement et des actions favorisant leur réinsertion.

II-1-3-3- L'objectif d'un meilleur dialogue entre les jeunes et les forces de sécurité doit être poursuivi.

64 - Les interventions de prévention de la police et de la gendarmerie nationales sont utiles. Elles ne peuvent donc qu'être maintenues, avec un effort plus affirmé de ciblage sur les populations les plus en difficulté.

Outre leur effet sur la prévention, elles sont le support d'un meilleur dialogue entre les jeunes et les forces de police.

Ce dernier ne doit toutefois pas être idéalisé. Avec les délinquants, multirécidivants notamment, le contact ne peut qu'être difficile compte tenu de la mission par nature répressive des forces de l'ordre. Pour autant, l'objectif d'un meilleur dialogue avec les jeunes dans leur ensemble doit être poursuivi.

Le recrutement des adjoints de sécurité -au nombre de 20 000, ce qui est considérable eu égard aux effectifs de la police nationale- dans les quartiers sensibles peut être de nature à le faciliter. Des instructions ont été données aux services pour privilégier le recrutement de jeunes issus de milieux défavorisés et touchés par la crise des quartiers dits sensibles. Il se heurte à des obstacles considérables : non seulement les candidats sont rares et le poids des pressions locales ne doit pas être négligé, mais encore, ceux qui postulent font preuve de carences dans les connaissances de base et ont parfois un passé lui-même délinquant qui interdit le recrutement. **La mission suggère de maintenir l'intensité des campagnes de recrutement des adjoints de sécurité dans les quartiers sensibles, mais également de garantir aux futurs adjoints que leur protection sera assurée notamment dans la désignation des lieux d'affectation.**

Au nombre des facteurs susceptibles d'améliorer les relations entre les jeunes et les forces de l'ordre, les conditions d'intervention, de contrôle et d'interpellation sont également importantes.

L'attitude des forces de l'ordre doit être, sur ces points, irréprochable : ce ne sont pas que les principes fondamentaux de la République quant au respect de la personne qui sont en cause, mais aussi l'efficacité de l'intervention de l'institution policière. C'est à ce prix que se forge la confiance nécessaire entre les jeunes et les forces de sécurité. En général, le comportement des forces de l'ordre, tant à l'égard des jeunes que des adultes, est correct. Néanmoins, lorsque des principes

élémentaires ne sont pas respectés, les autorités policières doivent adopter les mesures nécessaires et les sanctions correspondantes.

Si les jeunes ont avec les forces de l'ordre des relations souvent difficiles, la cause est à chercher moins dans le comportement des agents que dans le métier de ces derniers, par essence en partie répressif et porteur de l'image d'un ordre social rejeté. Pour autant, l'augmentation des procédures pour outrage et rébellion tend à montrer que la multiplication des contrôles d'identité est l'objet de la part des jeunes d'une exaspération.

Ces contrôles sont un outil nécessaire à l'efficacité des forces de l'ordre et sont encadrés par les textes. Outre les cas particuliers de contrôles d'identité pour prévenir une atteinte à l'ordre public ou à proximité des frontières, l'article 78-2 du code de procédure pénale prévoit que les officiers de police judiciaire, et sous leur contrôle les agents de police judiciaire, peuvent contrôler l'identité de toute personne à l'égard de laquelle des indices font présumer qu'elle se prépare à commettre, a commis ou a tenté de commettre une infraction, qu'elle fait l'objet de recherches judiciaires ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à une enquête. Les mêmes agents peuvent également effectuer des contrôles d'identité de toute personne lorsque ce contrôle a été requis par le procureur de la République (par exemple sur une zone et pendant un temps donnés). En cas d'impossibilité ou de refus de justifier de son identité, la personne peut être retenue le temps nécessaire à la vérification de cette identité, sur place ou dans les locaux de police. S'il s'agit d'un mineur, le procureur de la République doit en être informé.

Ces normes se prêtent à une interprétation extensive. Les contrôles d'identité sont également parfois le seul support concret de l'intervention de la police dans un quartier. Au total, il n'est pas rare que les jeunes soient contrôlés jusqu'à trois ou quatre fois par jour et par des agents qui les connaissent parfaitement. Dans ces conditions, l'exaspération apparaît, sinon légitime, en tous cas compréhensible. **La mission recommande donc que les contrôles d'identité s'effectuent conformément à l'esprit des textes.**

Ces exigences de sang-froid et de légalité s'appliquent tout particulièrement aux agents des brigades anti-criminalité qui doivent se concentrer sur les missions pour lesquelles ils ont été désignés : interpellations sur le fait, réponses aux violences graves, tension exceptionnelle à maîtriser.

Le jeune qui fait aujourd'hui l'objet d'un contrôle peut être demain témoin d'un acte de délinquance. La connaissance qu'il a de la police et de la gendarmerie ne doit pas le retenir d'apporter à cette dernière les informations dont il dispose.

65 - La mission estime qu'il est nécessaire qu'un effort soit fait pour mettre un terme à tous les comportements de nature à brouiller l'image de la police et entretenir un climat de tension entre les jeunes et les forces de l'ordre. L'accent doit être mis sur cette question en formation initiale, mais l'effort passe surtout par une remise en cause des pratiques dans les unités concernées, sur le modèle de ce qui a été fait en matière d'accueil dans les commissariats. Le vouvoiement systématique doit être préconisé.

II-1-4- Renforcer la présence des forces de sécurité dans les zones sensibles

II-1-4-1- Le redéploiement des forces de l'ordre doit être accéléré au bénéfice des zones considérées comme sensibles.

La question de la répartition des forces de l'ordre sur le territoire en fonction de la cartographie de la délinquance n'est pas nouvelle. Elle concerne à la fois la police et la gendarmerie nationales en elles-mêmes, mais aussi le redéploiement de l'une par rapport à l'autre en fonction des objectifs promus par le législateur par la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Or, cette loi n'est pas mise en oeuvre. Non seulement le redéploiement des effectifs de policiers et de gendarmes vers les zones les plus sensibles est très difficile du fait de résistances locales, souvent politiques, mais encore la répartition du territoire entre la police d'Etat et la gendarmerie nationale, conformément à la loi du 21 janvier 1995 et son décret d'application, tarde à intervenir. Il peut en résulter de graves inconvénients. Ainsi le renforcement des effectifs de la brigade territoriale de gendarmerie de Jouy le Moutier (passée de 18 gendarmes à 38 à la fin de l'année 1996) a longtemps été bloqué par le fait que la zone devrait en principe être étatisée.

S'agissant de la répartition des effectifs de police, et pour s'en tenir à une approche statistique très générale que confirment toutefois des observations de terrain, Paris compte un policier pour 113 habitants, la petite couronne un pour 395 et la grande couronne un pour 510, la province un pour 578.

Si les chiffres varient d'une estimation à l'autre, les ordres de grandeur restent similaires et la différence du taux de criminalité entre ces zones ne suffit pas à en justifier les écarts.

Par ailleurs, la réduction programmée, voire la suppression, des effectifs de gendarmerie exerçant des compétences de police judiciaire dans des zones à police d'Etat devrait permettre de disposer de gendarmes supplémentaires pour les brigades situées en zones périurbaines. Des locaux de gendarmerie, parfois situés au coeur de quartiers difficiles, seraient utilement libérés et éventuellement utilisés par la police nationale, d'autant que leur inaccessibilité par la population locale pour déposer des plaintes ou intervenir en cas d'accidents produit des effets très négatifs sur la crédibilité de l'action de l'Etat.

66 - Renvoyant sur ce point aux conclusions du groupe de travail en cours sur la question, la mission insiste sur les nécessités de l'accélération des redéploiements. La volonté politique doit être sur ce point à la hauteur de l'enjeu, ainsi qu'une meilleure prise en compte, de la part des deux institutions que sont la police et la gendarmerie nationales, de la nécessité de procéder aux procédures d'étatisation et de désétatisation sur une base équitable pour la charge de travail des uns et des autres.

II-1-4-2- Poursuivre l'implantation d'une police de proximité

La lutte contre la délinquance et le sentiment d'insécurité passe également par une implantation des forces de l'ordre au plus près de la population. Pour accroître cette implantation, la police nationale a mis en oeuvre depuis plusieurs années le concept de police de proximité, défini dernièrement par une note de service du 6 février 1997.

Conçue comme un véritable projet de qualité du service rendu au public par la police, et concernant de ce fait tous les agents de sécurité publique, la police de proximité poursuit également des objectifs d'efficacité, notamment dans la connaissance du terrain et la multiplication des sources d'information par un contact accru avec la population. Elle seule en effet permet une véritable connaissance des lieux et de la population, informations dont ne peuvent se passer les policiers et devenues progressivement de plus en plus difficiles à obtenir du fait de la méfiance des habitants à l'égard de l'institution policière, mais surtout de la peur des représailles. L'instauration d'un plus grand partenariat avec les autres acteurs de la vie locale dans le cadre de la police de proximité est également indispensable pour apporter aux agents de la police nationale les relais dont ils ont besoin pour lutter contre la délinquance et appuyer la réprobation de toute la société à l'égard de la montée de la violence.

Si l'îlotage est la technique pivot de la police de proximité, celle-ci n'est qu'un aspect. La police de proximité comprend également l'amélioration de l'accueil, l'instauration de partenariats locaux, une meilleure communication, des actions de prévention, enfin, le développement récemment promu, au niveau local, d'une police technique et scientifique de proximité.

Ainsi, l'accueil des victimes dans les commissariats de police est un enjeu important : non seulement la qualité de l'accueil accroît le sentiment de sécurité des victimes, mais encore elle permet une meilleure élucidation des actes. Dans certains quartiers difficiles, témoigner n'est pas forcément chose facile : les mesures de rétorsion, des plus bénignes bien que désagréables (boîtes aux lettres fracassées, insultes, tags) aux plus graves ne sont pas rares. La police se doit donc d'être attentive à cette dimension psychologique au moment de l'accueil de la victime et de l'enregistrement de la plainte. Depuis 1996, l'amélioration de l'accueil dans les commissariats est encouragée et des actions de formation ont été menées sur ce point.

Le service de police de proximité de Bordeaux peut être pris comme l'exemple de la variété des outils que peut utiliser la police de proximité. La stratégie de ce service a consisté en la création, dans tous les quartiers difficiles, d'antennes de police ouvertes par intermittence. Les prises de plaintes à domicile ont été rendues possibles pour les personnes âgées ou handicapées. Pour chaque type de problèmes (délinquance liée à l'école, aux logements sociaux, aux résidences pour personnes âgées, aux transports urbains), des correspondants de la police nationale ont été désignés. Le travail des îlotiers a été axé sur la recherche et la transmission de renseignements. La délinquance fait l'objet d'une évaluation permanente, quantitative, qualitative et géographique.

La mise en oeuvre de la police de proximité sur l'ensemble du territoire, et notamment dans les zones les plus difficiles aux heures sensibles, le soir et la nuit, est toutefois loin d'être achevée.

67 - La question délicate des horaires, qui concerne toute l'organisation de la police nationale, doit être traitée dans les meilleurs délais. S'agissant de l'accueil des victimes, le fait est que, dans certains commissariats, le dépôt de plaintes demeure laborieux, voire est dissuadé par les agents eux-mêmes. **La mission recommande donc que les efforts entrepris soient poursuivis et**

que l'accueil des victimes demeure une priorité. La prise de plaintes à domicile par les îlotiers, pour les personnes ne pouvant se déplacer, est à encourager.

L'îlotage souffre d'une image dégradée qui a pour effet la démotivation des agents et l'affectation à cette tâche de fonctionnaires tout juste sortis d'écoles et non volontaires. Ce diagnostic ne doit certes pas être généralisé : à Bordeaux, par exemple, l'âge moyen des îlotiers est de 45 ans et tous sont volontaires pour la fonction. Toutefois, alors qu'aux termes de l'article 3 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 la police de proximité est une "orientation permanente de la politique de sécurité", le nombre d'îlotiers a baissé depuis 1995. **De plus, dans de très nombreuses circonscriptions, les îlotiers n'exercent pas leurs fonctions et sont requis, au gré des circonstances, sur d'autres missions** (surveillance de lieux publics, notamment).

Des pistes de réflexion ont été dégagées par la direction centrale de la sécurité publique pour recruter des îlotiers volontaires et expérimentés. Deux concours d'agents de la paix ont été régionalisés (secrétariat général pour l'administration de la police -SGAP - de Paris et SGAP des Hauts-de-Seine) et des bonifications ont été mises en place pour encourager les fonctionnaires ayant déjà quelques années de services à servir dans les zones sensibles. Ces pistes doivent être poursuivies.

68 - Mais c'est surtout une revalorisation du métier d'îlotier qui est nécessaire. Elle peut prendre la forme d'une meilleure communication, quant au caractère directement opérationnel de l'îlotage correctement accompli, et d'une plus grande valorisation, par les fonctionnaires d'encadrement et de commandement, du travail accompli par les îlotiers.

Sur le terrain, **le métier d'îlotier, encore trop souvent considéré comme une simple médiation sociale, doit évoluer vers des formes plus opérationnelles** : renseignements et judiciarisation des missions (délivrance des convocations, des notifications, prise d'empreintes, ce qui suppose le développement d'une police scientifique et technique de proximité), îlotage spécialisé (école, transports).

L'amélioration de l'image et du métier de l'îlotier nécessite également que les agents affectés à cette tâche, si possible volontaires, aient les moyens d'assumer leurs fonctions. **Les formations initiale et continue doivent être améliorées, notamment par la transmission de techniques opérationnelles, et les îlotiers ne doivent pas être mobilisés, dans les circonscriptions, sur d'autres missions, au gré des besoins. Nous croyons à l'efficacité de l'îlotage.**

Enfin, dans les quartiers les plus sensibles, où la réticence des agents à servir en tant qu'îlotiers s'explique par le risque encouru, mais où la mission est sans doute aussi la plus intéressante, des mesures doivent être mises en oeuvre pour une réinstallation prudente et progressive des îlotiers.

La réalité du terrain doit être ici prise en compte : si les patrouilles du service général ont déjà des difficultés à intervenir dans certains quartiers difficiles, il n'en est que plus vrai pour les îlotiers qui circulent à pied, deux par deux, sans possibilité de repli dans un véhicule.

La mission recommande que les opérations préalables de police judiciaire ciblées et efficaces -aux fins d'écarter les éléments les plus perturbateurs- qui ont déjà été menées dans certains quartiers soient activement poursuivies.

Le renforcement de la police de proximité doit évidemment concerner en priorité les zones considérées comme les plus sensibles. Le recrutement des adjoints de sécurité a déjà été programmé en fonction de la cartographie de la délinquance, ce dont la mission se félicite. Mais le renforcement et la revalorisation de la police de proximité ne sauraient reposer sur leurs seules épaules, bien au contraire. **La mission insiste pour que la police de proximité soit le projet de tous les agents.**

II-1-5- Lutter contre la criminalité de territoire

Par cette expression, la mission entend désigner d'une part les actes de criminalité qui visent à la création et à l'entretien d'une économie parallèle sur un territoire déterminé (en général un quartier), d'autre part les phénomènes de violences collectives à caractère identitaire et qui tendent à l'appropriation d'un quartier. Ces actes ont pour caractéristique commune d'être principalement, sinon commis, en tous cas organisés par des adultes et d'entretenir de manière directe ou indirecte la délinquance des mineurs.

II-1-5-1- Les trafics qui nourrissent l'économie parallèle doivent être éradiqués par des actions plus systématiques de police judiciaire.

Bien que tel ne soit pas le cas de tous les quartiers considérés comme sensibles, il ressort de nombreuses analyses de terrain que les mineurs sont parfois utilisés par des majeurs ou par des mineurs plus âgés dans le cadre de trafics organisés. Le trafic de drogue est évidemment visé, mais également des trafics d'objets en tous genres qui alimentent une économie souterraine. Requis pour commettre eux-mêmes des vols ou, notamment s'agissant des trafics de stupéfiants, pour faire le guet (à des prix journaliers qui en découragent plus d'un de se lancer dans une activité honnête), les mineurs sont alors impliqués dans une délinquance plus organisée dont le traitement relève d'enquêtes au long cours de police judiciaire.

Ces trafics auraient-ils pour effet d'occuper et de rémunérer les plus jeunes, au bénéfice d'une apparente accalmie dans les quartiers et d'une baisse de cette petite délinquance à laquelle la population est particulièrement sensible ? Il semble que les situations locales soient de ce point de vue très contrastées.

Le fait est que ces trafics alimentent la délinquance des mineurs, soit de manière directe lorsqu'ils sont amenés eux-mêmes à fournir par leurs vols les objets nécessaires à ces trafics, soit de manière indirecte lorsqu'ils ont pour modèle des aînés vivant, et généreusement, de l'économie parallèle ou du trafic de drogue.

Une action répressive efficace doit donc s'exercer sur cette criminalité de moyenne envergure. Il en va également de l'équité vis à vis des plus jeunes et de la crédibilité de l'action de l'Etat.

Les enquêtes nécessaires au démantèlement des réseaux sont longues et coûteuses. Elles mobilisent au coeur des cités, parfois sur plusieurs semaines, de nombreux agents et des moyens importants (vidéo notamment). Certaines ont déjà été menées dans quelques quartiers sensibles et ont eu des effets efficaces sur la délinquance et la violence. Mais ces enquêtes sont encore trop peu nombreuses.

Pour des questions de méthodes de travail, mais également en raison du poids quotidien que représente le maintien de l'ordre public, les services de la sécurité publique ne peuvent pas assurer seuls cette mission. Dans les années 90, des unités ont donc été créées, au sein des services de la police judiciaire de la police nationale, pour ce type d'interventions : brigades régionales d'enquêtes et de coordination (BREC), de 25 à 30 fonctionnaires en moyenne, dont les missions étaient essentiellement ciblées au départ sur les violences dites urbaines, mais qui, de fait, ont été amenées à s'intéresser également aux trafics et à l'économie parallèle. Décidée en 1991 et effectivement créée en 1992, la première de ces brigades a été rattachée au service régional de police judiciaire (SRPJ) de Versailles. Ces brigades sont aujourd'hui au nombre de quatre et des projets sont en cours pour deux nouvelles créations.

Intervenant, en surveillance et en filature, sur des groupes d'individus désignés par les services de la sécurité publique ou des renseignements généraux, et travaillant en étroite collaboration avec les services initiaux, ces BREC ont permis le démantèlement de certains réseaux, dont l'effet positif s'est fait sentir dans les quartiers. Leur action dans les quartiers difficiles s'est toutefois sensiblement réduite, au bénéfice d'autres missions dont le rapport avec la criminalité des quartiers sensibles est éloigné. Ce retrait s'explique en partie par la montée en puissance de l'action de police judiciaire effectuée par les services de la sécurité publique : sûretés départementales, voire création d'unités semblables aux BREC, telle que la brigade de recherche anti-violence (BRAV) dans les services lyonnais de la sécurité publique.

Peu importe le service pilote : ce qui compte avant tout est la mission effectuée. Toutefois, la capacité rapide d'intervention, en police judiciaire, des services de la police judiciaire ne doit pas être négligée et l'intérêt des BREC est d'avoir trouvé, dans l'action, un positionnement par rapport aux autres services, permettant l'efficacité sans la démobilisation des agents de la sécurité publique.

69 - La mission recommande donc que le démantèlement des trafics soit considéré comme une priorité de l'action des forces de sécurité.

Dans les secteurs où la criminalité relève moins de groupes organisés et dirigés par des adultes chevronnés que de petits réseaux spontanés entre jeunes, **le travail des brigades anti-criminalité pourrait être orienté plus systématiquement sur la connaissance des bandes et leur démantèlement, par l'identification de leurs meneurs.**

Aux Pays-Bas, dans certaines régions, des divisions spéciales ont été créées pour la prise en charge de la moyenne criminalité et aux fins d'assurer la jonction entre cette délinquance plus ou moins organisée et la grande criminalité.

La mission recommande la création de brigades similaires (qui peut-être pourraient être constituées à partir des BAC départementales avec le renfort de quelques officiers) ou

l'orientation du travail des BAC locales (qui procèdent déjà parfois de ce type d'actions) vers des actions d'un peu plus long terme que la répression immédiate du flagrant délit.

De plus, la mission déplore que le travail de renseignement que les services des renseignements généraux commencent d'accomplir dans certains quartiers sensibles demeure souvent inexploité du fait du cloisonnement des services. La création de brigades départementales chargées de la moyenne délinquance permettrait une exploitation effective de ces renseignements.

Enfin, la mission estime que l'outil que constituent les BREC doit demeurer opérationnel et être davantage utilisé.

Au sein de la gendarmerie nationale, des brigades de recherches départementales rattachées aux groupements de gendarmerie départementale, ce qui est un avantage non négligeable puisque la coopération des différents services est de fait assurée, exercent ce rôle de police judiciaire spécialisée dans la criminalité la plus complexe. Elles s'efforcent, là où cela est nécessaire, de mieux connaître et démanteler les réseaux ou les bandes qui perturbent la vie des quartiers. **Ce travail doit être encouragé et la coopération avec les services de la police judiciaire de la police nationale recherchée plus systématiquement.**

Enfin, les articles 227-21, 227-18-1 et 321-6 du code pénal, qui répriment l'utilisation de mineurs par des majeurs, doivent plus systématiquement fonder les procédures judiciaires à l'encontre des majeurs.

II-1-5-2- Les violences urbaines doivent être mieux prévenues et mieux réprimées.

Le phénomène désigné sous l'étiquette "violences urbaines" n'est pas propre aux mineurs, loin de là. Mais, comme les trafics précédemment mentionnés, il crée un climat de violence et d'hostilité aux institutions et aux manifestations de l'ordre social qui alimente la délinquance des mineurs, lesquels se retrouvent souvent pris dans des actes collectifs dont ils ne sont pas au départ les initiateurs. Mieux lutter contre ces violences, tant en ce qui concerne la prévention qu'en ce qui concerne la répression, est donc déterminant. De plus, parce qu'elles ont un impact sur l'organisation du travail policier, elles ne peuvent être ignorées dans le cadre d'une réflexion sur les moyens de mieux prévenir et traiter la délinquance des mineurs.

La multiplication des agressions verbales ou physiques à l'encontre des forces de l'ordre, les risques d'émeutes, ainsi que les formes nouvelles que semblent prendre aujourd'hui les violences dites urbaines (actes de plus en plus préparés et rassemblant des groupes importants) ont rendu nécessaire la mise en place, au sein de la police et de la gendarmerie, de stratégies et de moyens d'action originaux et intenses.

La stratégie promue par la direction centrale de la sécurité publique est l'intervention précoce en masse, aux fins de ne pas laisser les violences urbaines s'étendre et se déplacer. La problématique est la même que pour la lutte contre les incendies. Ceci suppose une faculté de mobilisation rapide de forces en nombre important. Les compagnies d'intervention, intégrées aux sûretés départementales, ont cette mission. Leur technique est proche de celles des compagnies républicaines de sécurité, mais elles présentent l'avantage de relever de chaque directeur départemental de la sécurité publique et d'être implantées sur le département, ce qui accroît *a priori* leur connaissance des quartiers. Lorsque des émeutes prennent de l'ampleur ou sont prévisibles, des compagnies républicaines de sécurité sont immédiatement mobilisées. Mais ces forces sont très statiques et leur gestion au niveau national a pour effet d'envoyer dans les quartiers des agents qui n'en ont aucune connaissance.

Les moyens susceptibles d'être mobilisés en cas de violences urbaines ne sont pas toujours en nombre suffisant. De ce fait, les agents des BAC sont de plus en plus fréquemment appelés en support d'autres opérations de police (interpellation, contrôles d'identité) ou en renfort, lorsque des policiers (flotiers, police-secours...) sont pris à parti dans certains quartiers difficiles. Ils participent également aux opérations de rétablissement de l'ordre en cas d'émeutes.

Les groupements de gendarmerie départementale se sont également dotés, en plus des escadrons de gendarmerie mobile dont la gestion est nationale, de pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG) chargés, en zones périurbaines, de renforcer, notamment la nuit, la surveillance des quartiers les plus sensibles.

Prévoir ces violences est d'une grande difficulté. Le travail du service créé en 1991 au sein de la direction centrale des renseignements généraux a permis d'établir que les violences les plus graves, c'est à dire les violences dirigées contre les institutions ou les émeutes, se produisent rarement dans des quartiers tranquilles bien que défavorisés, mais sont en général précédées par une accumulation d'actes dont la gravité est croissante. L'objet de l'échelle mise au point par ce service

consiste donc à recenser par quartier, sur la base d'informations recueillies auprès des services départementaux des renseignements généraux, des autres services de police et des services de gendarmerie, mais aussi auprès des médias et par une connaissance du terrain, tous les faits pouvant recevoir l'étiquette "violences urbaines", selon la définition retenue par cette échelle, et de les classer selon leur gravité. 1200 quartiers font l'objet de ce recensement, toujours effectué au niveau central.

S'il permet évidemment d'identifier les clignotants qui sont au rouge, ce travail ne nourrit pas d'ambition prédictive, puisque, pour qu'éclate un incident grave dans un quartier, encore faut-il qu'un événement vienne le déclencher, ce qui est en général imprévisible. C'est peut être parce que cette modestie, ainsi que l'aspect analytique de ce travail, ont été mal compris des services de la sécurité publique et/ou des préfets, qui se sont plaints du caractère insuffisamment prédictif de l'échelle, que son utilisation est restée négligée. Il est vrai également que les services départementaux des renseignements généraux se sont plus ou moins, au gré des circonstances locales, investis dans cette mission.

Une circulaire récente a demandé que ce travail sur les violences urbaines soit une priorité de tous les services départementaux des renseignements généraux et qu'il soit plus systématiquement utilisé par les services de la sécurité publique.

Il est toutefois à noter que ces derniers sont sur le point de créer leur propre échelle. Ceci n'est pas en soi négatif, bien au contraire, mais il est frappant de constater que l'exploitation croisée des données et des analyses des uns et des autres est rarement effectuée. S'agissant des violences urbaines, ceci est d'autant plus dommageable que l'investissement des renseignements généraux sur une meilleure connaissance des violences urbaines les conduit souvent à obtenir des renseignements directement opérationnels, trop rarement exploités par les autres services (maintien de l'ordre et police judiciaire).

Dans la plupart des départements, un bureau de lutte contre les violences urbaines a été créé aux fins de centraliser les renseignements et coordonner l'action de l'ensemble des services de la police nationale. Mais ces bureaux se résument souvent à la simple désignation d'un agent chargé de regrouper l'information et sont insuffisamment opérationnels.

Le cloisonnement des services au niveau départemental se retrouve au niveau central, bien qu'un conseiller ait été placé aux côtés du directeur général de la police nationale aux fins de coordonner la connaissance et la lutte contre les violences urbaines entre tous les services de la police nationale. Ce conseiller n'a en effet pas toujours eu les moyens nécessaires à son action.

70 - La mission propose donc que le fonctionnement des bureaux de lutte contre les violences urbaines soit revu dans un sens plus opérationnel, autour d'objectifs précis. La cellule nationale créée auprès du directeur général de la police nationale doit, quant à elle, être dotée de moyens plus importants et notamment d'un véritable pouvoir d'orientation du travail des services.

La gendarmerie nationale s'efforce également de mieux connaître et prévenir les phénomènes de violences urbaines. Dans tous les groupements de gendarmerie départementale a été instituée une cellule renseignement - politique de la Ville chargée de recenser les incidents par quartiers et de les analyser. Cette mission s'apparente à celle exercée par les renseignements généraux au sein de la police nationale. **Il est évidemment vivement recommandé que la gendarmerie soit partie prenante dans les bureaux de lutte contre les violences urbaines.**

Outre la mise en commun et l'exploitation croisée des informations, ces bureaux devraient s'investir dans une mission de réflexion et d'action aux fins de mieux préparer l'arrivée d'événements susceptibles de susciter des violences urbaines. Evidemment ne sont ici visés que les événements prévisibles, telles une manifestation ou la nuit de la Saint-Sylvestre. A La Haye, un travail de prévention partenarial mené sur toute l'année 1997 a permis d'éviter les débordements que la ville avait connus les années précédentes : un dialogue ferme avec les jeunes a été engagé, des opérations de prévention et de sensibilisation ont été menées dans les écoles par les policiers dans les semaines qui ont précédé le 31 décembre, le travail des flotiers a été renforcé pour agir sur les individus pressentis comme ayant l'intention de créer des incidents, un numéro vert a été mis en place pour que les forces de l'ordre soient le plus rapidement averties d'un commencement de troubles, un dispositif policier spécial a été organisé pour que les meneurs soient identifiés et interpellés immédiatement.

Ces bureaux devraient enfin mettre en oeuvre les outils permettant une réaction rapide et coordonnée de l'ensemble des forces de l'ordre à la naissance des incidents compte tenu des possibilités rapides de déplacement par les transports en commun (lignes téléphoniques directes entre les services, notamment police et gendarmerie, mais également avec les sociétés concessionnaires de transport urbain, plans d'intervention....). Cette coordination est d'autant plus

nécessaire que les formes nouvelles que prennent actuellement ces violences sont encore moins prévisibles qu'auparavant.

Au-delà du rétablissement de l'ordre, la lutte contre les violences collectives ne saurait être réellement efficace sans une action répressive sur les meneurs de ces événements. Qui sont-ils ? La question est plus que discutée, l'existence même de meneurs étant en elle-même contestée par certains. Le fait est que, tant pour des raisons d'efficacité que pour des raisons de crédibilité de la justice à l'égard notamment des plus jeunes, la répression de ces violences doit être irréprochable sur le plan judiciaire, c'est à dire juste et ciblée sur les individus les plus perturbateurs.

Les identifier et établir des procédures solides à leur encontre n'est pas aisé : au moment des crises, le souci premier des forces de l'ordre est le rétablissement de l'ordre, l'interpellation des auteurs n'étant qu'une priorité secondaire.

71 - C'est pourquoi la mission estime que, lorsque surviennent des incidents du type des violences collectives, l'affectation d'agents spécialement chargés d'une mission de police judiciaire et dotés des moyens adéquats est nécessaire. Ceci doit être prévu et organisé au sein des services, avec la mise en place de renforts, en cas d'événements spéciaux prévisibles.

A plus long terme, l'investissement des BREC, initialement créés pour ce faire, dans le démantèlement, lorsqu'elles existent, des bandes dont on peut penser qu'elles organisent, suscitent ou attisent ces violences doit être accru, en lien avec les services de la sécurité publique et des renseignements généraux.

De même, un travail systématique et rapide de police judiciaire doit être effectué après chaque événement d'envergure, associant les services de sécurité publique et ceux de la police judiciaire, permettant d'interpeller à brève échéance les auteurs. Là encore, les services de police judiciaire présentent l'avantage de pouvoir mobiliser en masse et sur quelques jours des agents spécialement affectés à l'élucidation d'un fait ou d'un ensemble de faits.

II-2- Bousculer le fonctionnement de la justice des mineurs

L'institution judiciaire est au coeur du dispositif de prise en charge des mineurs délinquants. C'est, en effet, la justice qui va décider de la suite à donner à une procédure dressée par les services de police ou de gendarmerie, comparution ou non devant une juridiction, puis, qui va statuer sur la culpabilité et sur la mesure ou la peine qui apparaît la plus adaptée. C'est enfin la justice qui assure l'exécution de la décision prise.

- Une administration qui doit bénéficier de plus de moyens et qui doit être mieux organisée

L'institution judiciaire remplit sa mission concernant les mineurs délinquants dans un contexte global de pénurie des moyens et d'organisation. Malgré des efforts récents, notamment dans le cadre du plan d'urgence pour la justice, qui permettra de recruter, en 1998 et 1999, 200 magistrats et 800 greffiers et fonctionnaires, **le budget 1998 du ministère de la justice ne représente qu'1,55% du budget général de l'Etat**, alors que la justice est confrontée à une véritable explosion des contentieux.

72 - La mission estime que le ministère de la justice, pour répondre à la délinquance des mineurs, doit bénéficier de crédits budgétaires bien supérieurs.

Les problèmes de carte judiciaire sont récurrents. En ce qui concerne les mineurs délinquants, un certain nombre de départements comportent plusieurs tribunaux pour enfants alors que certains tribunaux de grande instance ne disposent pas de tribunal pour enfants. Les ressorts des régions de la Protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire ne correspondent pas à ceux des ressorts des cours d'appel. A l'évidence l'imbrication de ces divers découpages territoriaux obère la collaboration des divers acteurs.

73 - La mission estime donc qu'une réforme d'ensemble de la carte judiciaire, de façon à faire coïncider les divers centres de décision, est une étape indispensable dans le processus visant à améliorer le fonctionnement de la justice.

Malgré les efforts sensibles du ministère de la justice pour élaborer des outils statistiques permettant de connaître l'activité des parquets et des juridictions, des lacunes importantes subsistent. Ainsi, il n'a pas été possible de mesurer au plan national le nombre de classements sous conditions ordonnés par les parquets. Le nombre des mandats de dépôt concernant les mineurs et ordonnés par les juges d'instruction des mineurs n'a pas, non plus, pu être établi. **Les statistiques concernant les mineurs auteurs d'infractions pénales émanent, pour le seul ministère de la justice, de six sources principales différentes.** Chacune a ses propres modes de comptage. Toute tentative d'évaluation globale du système devient alors extrêmement délicate.

74 - La mission recommande que le ministère de la justice se dote d'un outil statistique permettant une évaluation complète de l'activité des juridictions.

- La justice des mineurs : un secteur qui doit être valorisé

" Justice des mineurs ", justice mineure a-t-on coutume d'entendre. Le rapport du groupe de travail chargé d'approfondir la réflexion sur la coordination et la représentation de la justice des mineurs et sur l'évaluation et le contrôle de l'activité des cabinets des juges des enfants relevait, en février 1998, le caractère " humainement éprouvant " de la fonction de juge des enfants, " l'isolement du juge des enfants et les sentiments de dépréciation et de marginalisation que nombre d'entre eux ressentent ".

Il nous apparaît essentiel de lutter contre la dévalorisation de ce secteur de la justice à la croisée du droit, des sciences humaines, de l'activité juridictionnelle et des politiques publiques.

Les meilleurs, parmi les magistrats, devraient pouvoir y faire carrière. Il devraient pouvoir exercer d'autres fonctions quelque temps puis pouvoir revenir au sein de la justice des mineurs sans que cela soit vécu comme un retour en arrière. La justice des mineurs devrait pouvoir compter en son sein des magistrats d'âge et de grade différents ayant en commun une spécialisation et une expérience dans ce domaine.

75 - A cette fin, la mission recommande une dissociation accrue du grade et de la fonction dans le déroulement de la carrière des magistrats.

- Une justice dont la visibilité doit être améliorée

L'article 14 de l'ordonnance du 2 février 1945 pose le principe de la publicité restreinte des débats devant le tribunal pour enfants : " Seuls seront admis à assister aux débats les témoins de l'affaire, les proches parents, le tuteur ou le représentant légal du mineur, les membres du barreau, les représentants des sociétés de patronage et des services ou institutions s'occupant des enfants, les délégués à la liberté surveillée ". Des sanctions pénales punissent la publication du compte-rendu de ces débats et même " de tout texte ou de toute illustration concernant des mineurs délinquants ". Seul, " le jugement sera rendu en audience publique... Il pourra être publié, mais sans que le nom du mineur puisse être indiqué, même par une initiale, sous peine d'une amende de 25 000 F ".

En ce qui concerne les affaires jugées par le juge des enfants en cabinet, le secret est encore plus important puisque tant les débats que le prononcé du jugement ne sont pas publics.

Les raisons de ces dispositions ne peuvent être qu'approuvées. Il s'agit de protéger au maximum l'identité du mineur délinquant afin de ne pas risquer, par une publicité malencontreuse, de grever ses chances de réinsertion.

En même temps, ces dispositions desservent la justice des mineurs et peuvent accréditer l'idée que rien ne se passe. Cette image négative de la justice des mineurs peut être renforcée par le fait que les mesures éducatives ordonnées ne sont guère visibles. Leur effet de changement sur les mineurs peut prendre du temps et est loin d'être toujours perçu. Tout en respectant les contraintes tout à fait justifiées imposées par les textes, la justice des mineurs, et nous y reviendrons, doit mieux communiquer sur son activité.

Les dysfonctionnements que nous avons repérés ne se posent pas en termes de moyens juridiques. **L'ordonnance du 2 février 1945 est un texte adapté, mais dont la mise en oeuvre est loin d'être à la hauteur des ambitions légitimes du législateur.**

Il est indispensable :

- **d'appliquer pleinement l'ordonnance du 2 février 1945 ;**
- **de promouvoir une politique pénale des parquets ;**
- **de réhabiliter les juridictions pour mineurs ;**
- **d'exécuter les décisions de justice ;**
- **de refonder la Protection judiciaire de la jeunesse ;**
- **de transformer radicalement les conditions d'incarcération des mineurs.**

II-2-1- Appliquer pleinement l'ordonnance du 2 février 1945

Aux termes de l'article 122-8 du code pénal : *" les mineurs reconnus coupables d'infractions pénales font l'objet de mesure de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation dans les conditions fixées par une loi particulière. Cette loi détermine également les conditions dans lesquelles des peines peuvent être prononcées à l'encontre des mineurs âgés de plus de 13 ans "*.

La loi particulière à laquelle fait référence l'article 122-8 du code pénal est l'ordonnance du 2 février 1945 qui regroupe la quasi-totalité des dispositions de fond et de procédure relatives à l'enfance délinquante et qui constitue une sorte de code du droit pénal des mineurs.

Il y a plus de cinquante ans, le Gouvernement provisoire de la République française écrivait, au début de l'exposé des motifs de ce texte : *" Il y a peu de problèmes aussi graves que ceux qui concernent la protection de l'enfance, et, parmi eux, ceux qui ont trait au sort de l'enfance traduite en justice. La France n'est pas assez riche d'enfants pour qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains... La question de l'enfance coupable est une des plus urgentes de l'époque présente "*. Aujourd'hui encore ces lignes gardent toute leur force.

Ceux qui actuellement disent que l'ordonnance du 2 février 1945 est une loi qui a vieilli et qui ne répond plus à la situation actuelle oublient de mentionner que, depuis sa promulgation, ce texte a été modifié par le Parlement à de très nombreuses reprises. **Pour ne faire référence qu'à la période la plus récente, de 1992 à 1996, il a fait l'objet d'un remaniement législatif chaque année. On peut ainsi se demander si la multiplication des réformes n'a pas eu pour effet d'éviter de se poser la question des moyens mis en oeuvre concrètement par les pouvoirs publics pour lutter contre la délinquance des mineurs en termes de prise en charge effective.**

Cette perpétuelle fuite en avant dans des modifications législatives a pu également dispenser de s'interroger sur le point de savoir si les textes en vigueur étaient bien appliqués. Or, nous le verrons plus loin, l'ordonnance de 1945 n'est pas appliquée dans toutes ses dispositions,

particulièrement en ce qui concerne les mesures éducatives qui peuvent être ordonnées au cours de la procédure.

Dernier constat : l'ordonnance du 2 février 1945 est un texte très mal connu. Nous ne nous faisons guère d'illusion sur l'adage "*nul n'est censé ignorer la loi*" qui est une utopie de juriste bien qu'une fiction utile. Cependant nous avons, malgré tout, été très surpris de ce que nous avons pu entendre ou lire en la matière au cours de notre mission.

Un certain nombre de dispositions assez fondamentales de l'ordonnance de 1945 sont ignorées non seulement des non-professionnels mais encore par de nombreux acteurs sociaux. La pratique qui en est faite par les juridictions révèle également, et nous y reviendrons, que même des magistrats semblent ignorer ses très larges possibilités.

Compte tenu de ces constatations la mission a estimé fondamental que soient clairement rappelés les principaux moyens d'action qu'ouvre l'ordonnance de 1945 pour répondre à la délinquance des mineurs.

II-2-1-1- L'ordonnance du 2 février 1945 consacre un droit particulier des mineurs qui néanmoins ne les place pas en dehors du champ des condamnations pénales.

Le premier principe posé par l'article 1er de l'ordonnance du 2 février 1945 est que "*les mineurs auxquels est imputée une infraction qualifiée crime ou délit ne seront pas déférés aux juridictions pénales de droit commun*". Ces mineurs relèvent de juridictions spécialisées : les tribunaux pour enfants ou les cours d'assises des mineurs. Seules, les infractions les moins graves commises par des mineurs, les contraventions des quatre premières classes, sont jugées par une juridiction de droit commun : le tribunal de police. Dans ce cas, le tribunal de police est cependant tenu de respecter les règles prévues pour les mineurs notamment en matière de publicité restreinte.

Ces juridictions spécialisées doivent d'abord envisager "*les mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation qui sembleront appropriées*". Ce n'est que "*lorsque les circonstances et la personnalité du délinquant leur paraîtront l'exiger*" qu'elles pourront prononcer une condamnation pénale à l'égard d'un mineur âgé de plus de 13 ans. Le caractère extrêmement large de la formule employée permet en fait aux juridictions pour mineurs de prononcer une condamnation pénale dès lors qu'elles l'estiment utile. Elles ne s'en privent d'ailleurs pas puisque la proportion de peines prononcées par les juridictions pour mineurs augmente régulièrement par rapport au nombre de mesures éducatives ordonnées. En 1994, les mesures pénales représentaient 48,6 % du total des décisions prononcées par les juridictions pour mineurs alors que ce pourcentage n'était qu'un peu plus du quart au début des années 60 et du tiers au début des années 80.

Si les juridictions spécialisées décident d'appliquer une peine au mineur de plus de 13 ans, le maximum de la peine encourue sera diminué de moitié par rapport à celle prévue pour les majeurs. C'est la règle de la diminution de peine qui veut que si, par exemple, le maximum de la peine est de 3 ans d'emprisonnement, le tribunal pour enfants ne pourra pas prononcer une peine qui soit supérieure à 18 mois. Cette diminution de peine peut ne pas bénéficier au mineur de plus de 16 ans.

Enfin, les réponses judiciaires qui sont susceptibles d'être apportées à un acte délinquant posé par un mineur peuvent varier en fonction de son âge.

Si la loi n'a rien prévu quant à l'âge à partir duquel un mineur peut être attiré devant une juridiction pénale pour mineurs, la Cour de cassation a précisé que cela ne pouvait être possible qu'à partir du moment où le mineur a "*compris et voulu*" l'acte qui lui est reproché. En vertu de cette jurisprudence, un mineur peut donc, dès l'âge de raison, soit dès sept ans environ, être renvoyé devant une juridiction pénale. Dès 13 ans, un mineur peut être incarcéré même s'il ne peut, à cet âge, être placé en détention provisoire pour un délit. A partir de 16 ans, il peut être placé en détention provisoire pour un délit. Pour les mineurs âgés d'au moins 16 ans, en matière criminelle, la détention provisoire ne peut être prolongée au-delà de deux ans. Telle est la durée maximum de la détention provisoire pour un mineur.

A plusieurs reprises l'irresponsabilité pénale totale des mineurs de 13 ans a été évoquée par des professionnels devant la mission. Cela laisse à entendre l'ignorance dans laquelle les mineurs eux-mêmes peuvent être de leur responsabilité pénale. Il apparaît absolument indispensable de lutter contre cette méconnaissance des textes et de sensibiliser les enfants aux divers degrés de responsabilité qu'ils peuvent avoir à assumer devant la société au fur et à mesure qu'ils grandissent. Ceci est précisément une condition de leur responsabilisation, à laquelle la mission est particulièrement attachée.

76 - La mission propose donc qu'une information adaptée soit faite, dès l'école élémentaire, sur les principes de base de l'ordonnance du 2 février 1945, et qu'il soit précisé aux enfants qu'ils peuvent, dès l'âge de raison, faire l'objet de poursuites devant des juridictions pénales, que, dès 13 ans, il peuvent aller en prison, et qu'à partir de 16 ans, ils peuvent être placés en détention provisoire même pour un délit. Cette information devrait être réalisée dans les établissements scolaires par des assistants de justice travaillant auprès des juridictions pour mineurs.

II-2-1-2- Des aménagements législatifs ont rendu possible l'accélération des procédures.

Débordées par les procédures relatives à l'enfance en danger, les juridictions pour mineurs ont parfois laissé s'installer des délais de jugement concernant les mineurs délinquants qui n'étaient pas compatibles avec une saine administration de la justice.

L'augmentation, à partir de l'année 1993, des procédures concernant les mineurs délinquants, le développement par les parquets, à cette même période, du " traitement des procédures en temps réel " ont amené le législateur à intervenir pour permettre une intervention plus rapide de la justice des mineurs.

Tout d'abord, la loi du 8 février 1995 a consacré une pratique, celle de la convocation par officier ou agent de police judiciaire, dite COPJ. La COPJ permet, sur instruction du procureur de la République, de faire convoquer par les services de police le mineur et ses parents pour que celui-ci soit mis en examen rapidement après les faits par le juge des enfants.

La loi du 1er juillet 1996 est allée plus loin dans cette volonté d'aller encore plus vite. Elle a instauré la COPJ pour jugement. Il s'agit, par cette procédure, de faire comparaître plus rapidement devant le juge des enfants statuant en chambre du conseil un mineur qui, en tout état de cause, devra être jugé dans un délai qui ne pourra être supérieur à 6 mois. Cette procédure est limitée aux affaires relativement simples et peu graves. Pour des mineurs ayant déjà fait l'objet de plusieurs procédures et ayant commis des faits d'une certaine gravité, la loi du 1er juillet 1996 permet au procureur de la République, qui fait présenter par les services de police aussitôt après les faits un mineur devant le juge des enfants, de requérir la fixation de l'audience de jugement, en cabinet ou devant le tribunal pour enfants, dans un délai compris entre 1 et 3 mois. Par ailleurs, à tout moment de la procédure, le procureur peut faire accélérer le déroulement de la procédure en requérant du juge des enfants la comparution du mineur dans ce même délai. C'est la comparution à délai rapproché.

L'application de ces dispositions sur l'intégralité du territoire est difficilement appréciable. Il ressort cependant des auditions auxquelles nous avons procédé que cette application apparaît très diverse selon les juridictions. Par ailleurs, un certain nombre de critiques ont été émises sur des effets pervers qui pourraient être liés à l'application des dispositions de la loi du 1er juillet 1996 : procédures policières peu étayées entraînant des investigations complémentaires ou des relaxes, mesures judiciaires qui se chevauchent, difficultés à réunir tous les interlocuteurs pour une audience, multiplication des audiences.

77 - Cette diversité d'application de la loi du 1er juillet 1996 sur le territoire ainsi que les difficultés évoquées ci-dessus nous conduisent à proposer que soit établi un bilan d'application de cette loi par l'inspection générale des services judiciaires. Ce bilan pourrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation plus globale du " traitement des procédures en temps réel " concernant les mineurs.

Avant que cette évaluation puisse être réalisée, il apparaît tout à fait prématuré d'envisager toute nouvelle disposition qui permettrait d'instaurer une justice encore plus rapide pour les mineurs. Il est en effet essentiel de maintenir un équilibre entre la nécessaire célérité de la réponse qui doit intervenir après un acte posé et le temps indispensable pour apprécier les effets des réponses apportées sur des êtres en devenir.

Un certain nombre d'avis recueillis par la mission ont révélé qu'à trop vouloir précipiter les procédures, l'intervention judiciaire peut en devenir incohérente d'autant que l'exécution des mesures éducatives ordonnées ne suit pas.

La mission rejette donc, en l'état, toute autre procédure d'urgence que celles mises en place par les lois de 1995 et 1996 et notamment toute procédure de citation directe ou de comparution immédiate devant le tribunal pour enfants.

II-2-1-3- L'ordonnance du 2 février 1945 offre aux magistrats une large gamme de réponses : mesures éducatives ou peines proprement dites.

Nous allons concrètement décliner les réponses que le texte permet d'apporter à la délinquance des mineurs, particulièrement en ce qui concerne les plus jeunes et les multirécidivants. Nous aurons également le souci d'exposer à quel moment de la procédure la réponse est susceptible d'intervenir afin de permettre d'en mesurer la rapidité.

- **de 7 à 13 ans**

Il a déjà été rappelé que les mineurs, avant 13 ans, peuvent être renvoyés devant des juridictions pénales. Pour cette tranche d'âge, les juridictions compétentes sont le juge des enfants statuant en audience de cabinet ou le tribunal pour enfants.

Aucune peine proprement dite ne peut être prononcée à l'encontre des mineurs de 13 ans. Seules des mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation peuvent être prises. Celles-ci peuvent intervenir très rapidement après la commission des faits. Ainsi, le procureur de la République peut proposer au mineur une "*activité d'aide ou de réparation à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité*". Cette formule très large utilisée par la loi permet que la réparation soit une réponse extrêmement souple et tout à fait adaptée à la situation de mineurs très jeunes. La réparation peut en effet être effectuée au bénéfice direct de la victime. Elle se traduit alors par des prestations en nature ou en espèces, voire symboliques, compensant en totalité ou en partie le préjudice subi par la victime. La réparation peut aussi s'effectuer dans l'intérêt de la collectivité et peut alors s'appuyer sur des supports très variés (écoles, mairies, hôpitaux, sociétés de transport en commun). La mesure de réparation doit être distinguée du travail d'intérêt général qui est une peine ne pouvant être prononcée qu'à l'encontre des mineurs de plus de seize ans, et qui s'exécute nécessairement sous la forme d'un travail d'une durée minimale de 40 heures. L'inexécution du TIG est susceptible d'entraîner le prononcé d'une peine d'emprisonnement.

Dès que le juge des enfants est saisi, celui-ci peut ordonner, outre toutes mesures d'investigation concernant la situation du mineur, une mesure de liberté surveillée préjudicielle. L'exercice de cette mesure de liberté surveillée confiée à un service de la Protection judiciaire de la jeunesse, consiste à assurer, en dehors de tout placement, un suivi éducatif du mineur dans sa famille. Avant tout jugement, le juge des enfants, s'il l'estime nécessaire, peut également décider du placement du mineur dans un centre d'accueil ou un centre d'observation.

Le mineur de 13 ans peut être jugé par le juge des enfants soit en audience de cabinet soit par le tribunal pour enfants. Et il faut bien prendre la mesure du caractère impressionnant qu'il y a pour un mineur de cet âge à comparaître devant un tribunal pour enfants dont le cérémonial se rapproche d'une juridiction correctionnelle pour majeurs. Au moment du jugement, diverses mesures peuvent être prises. Sans les énumérer toutes, mentionnons la liberté surveillée, qui peut être éventuellement ordonnée jusqu'à la majorité. Un placement est également possible jusqu'à la majorité ainsi qu'une mise sous protection judiciaire pour une durée qui ne peut excéder cinq ans. Cette mise sous protection judiciaire présente un grand intérêt. En effet, dans le cadre de cette mesure, le juge des enfants peut, après le jugement et sans formalités particulières, modifier ou aménager les mesures de milieu ouvert ou de placement qu'il a prises. Il peut ainsi adapter ses décisions à l'évolution du mineur, voire décider de cesser son intervention si elle ne s'avère plus utile.

Il faut ici insister sur la très large gamme de possibilités de placement que les textes offrent à la juridiction de jugement. Le mineur peut être placé : chez une personne digne de confiance, dans un établissement public ou privé d'éducation ou de formation professionnelle habilitée, dans un établissement médical ou médico-pédagogique habilité, à l'aide sociale à l'enfance ou dans un internat approprié aux mineurs délinquants d'âge scolaire.

Le dispositif législatif permettant de répondre aux actes délinquants posés par les mineurs de 7 à 13 ans apparaît donc adapté et diversifié. Il est cependant surprenant, alors que la tranche d'âge des 8-12 ans a été décrite par un certain nombre de professionnels auditionnés, comme une catégorie de mineurs qui leur apparaît inquiétante dans son évolution, de relever que très peu de ces mineurs sont renvoyés devant les juridictions pour mineurs, y compris au titre de l'enfance en danger.

Ce constat mérite d'être souligné car, au-delà de la méconnaissance des textes que nous avons déjà mise en évidence, il renvoie à une impossibilité sans doute "culturelle" tant des services de police et de gendarmerie que du parquet, à prendre en compte les actes délinquants commis par les enfants les plus jeunes. Il pose la question, évoquée par ailleurs, de la spécialisation et de la capacité de ces organes à traiter avec pertinence ces situations.

En ce qui concerne le dispositif législatif pour cette tranche d'âge, la mission note que la plupart des pays européens ne prévoient pas la possibilité de sanctions pénales avant un âge qui

varie en général entre 12 et 14 ans. Elle relève, en outre, que de nombreuses possibilités (réparation, liberté surveillée, placements divers) sont offertes aux juridictions par notre droit.

La mission n'estime donc pas nécessaire de modifier les règles législatives concernant cette tranche d'âge des 7 à 13 ans, mais préconise une mise en oeuvre effective des réponses offertes par l'ordonnance du 2 février 1945 pour les mineurs de 7 à 13 ans.

- **de 13 à 16 ans**

Pour cette catégorie de mineurs, toutes les réponses éducatives possibles pour les mineurs de moins de 13 ans sont, bien entendu, applicables. La grande différence entre le mineur de plus de 13 ans et celui de moins de 13 ans est que le mineur de plus de 13 ans peut être condamné à l'emprisonnement. Le mineur de plus de 13 ans est en effet justiciable d'une condamnation pénale et cette condamnation peut prendre la forme d'une peine privative de liberté qui ne peut cependant être supérieure à la moitié de la peine encourue par un majeur compte tenu de la règle de la diminution de peine que nous avons déjà évoquée. Précisons simplement que la diminution de peine s'applique également aux peines d'amende, celles-ci ne pouvant pas, en tout état de cause, dépasser 50.000 F.

Si le mineur, entre 13 et 16 ans, peut être condamné à une peine d'emprisonnement, il ne peut cependant pas être placé en détention provisoire pour la commission d'un délit. Mais le placement en détention provisoire est possible s'il est mis en examen pour crime.

Cette situation est critiquée par certains qui font valoir que des mineurs de 13 à 16 ans réitérants ou qui ont commis des délits graves retournent trop rapidement dans leur quartier après avoir été interpellés. La mission s'est longuement penchée sur cette question et est arrivée à la conclusion que si de tels cas pouvaient se rencontrer, le dispositif juridique n'était pas en cause mais plutôt les moyens offerts aux magistrats en termes de solutions de placement ou de suivi réel de ces jeunes ainsi que parfois certains dysfonctionnements de l'institution judiciaire. Nous reviendrons sur ces deux points.

En ce qui concerne le dispositif juridique, lorsqu'un mineur entre 13 et 16 ans est conduit au tribunal par les services de police ou de gendarmerie après sa garde à vue, le juge peut toujours le confier à un établissement situé à distance de son domicile. Le problème se pose uniquement si le mineur fugue de l'établissement auquel le juge l'a confié. Dans ce cas, l'affaire ou une autre affaire, puisqu'il s'agit d'un mineur réitérant, peut être fixée à l'audience devant le tribunal pour enfants dans le délai d'un mois. A cette audience, le tribunal pour enfants dispose de tous les moyens de coercition auxquels il estime devoir recourir et notamment la prison, avec toute une gradation possible dans les réponses qu'il juge nécessaires.

- Si le tribunal pense qu'une mesure de placement peut encore être utile, il peut condamner le mineur à un sursis avec mise à l'épreuve comportant l'obligation de résider dans un lieu de placement. Si le mineur ne respecte pas cette obligation, le tribunal pour enfants peut alors révoquer tout ou partie du sursis et envoyer le mineur en prison.
- Si le tribunal décide que seule une peine d'emprisonnement est susceptible d'arrêter le mineur dans sa fuite en avant, celui-ci n'étant plus accessible pour l'instant à une mesure éducative, le tribunal pour enfants peut prononcer une peine d'emprisonnement ferme et assortir cette peine de l'exécution provisoire et ce quelle que soit la durée de la peine. Dans ce cas-là et même si le mineur ou ses parents relèvent appel de cette décision, la peine est immédiatement mise à exécution. Il s'agit là d'un régime plus sévère que pour les majeurs puisque, pour ces derniers, le placement immédiat en détention n'est possible que si la peine prononcée est au moins égale à 1 an d'emprisonnement.
- Enfin, dernière hypothèse, le mineur peut ne pas se présenter à l'audience. Dans ce cas, le tribunal pour enfants, s'il veut s'assurer de la personne du mineur, peut, s'il prononce une peine de 1 an d'emprisonnement, décerner mandat d'arrêt contre le mineur. Celui-ci sera alors immédiatement recherché et écroué. Il aura bien entendu, par la suite, comme un majeur, la possibilité de faire opposition à cette décision.

Ce dispositif pénal n'est pas anodin, s'agissant, il faut le rappeler, de mineurs de 13 à 16 ans. Les tribunaux pour enfants y recourent cependant de plus en plus souvent compte tenu de l'absence de véritables solutions alternatives qui s'offrent à eux. La mission n'estime pas devoir renforcer cette tendance à l'incarcération de plus en plus fréquente des mineurs de 13 à 16 ans. Elle juge préférable, nous y reviendrons, d'accroître les moyens éducatifs pour cette catégorie d'âge étant précisé **que les juridictions pour mineurs peuvent, en application du texte actuellement en vigueur, dans un délai très bref après les faits, ordonner l'incarcération d'un mineur multiréitérant si celui-ci ne**

sait pas saisir les chances qui lui sont offertes en termes de mesures éducatives. Dans ces conditions, la mission n'estime pas devoir revenir sur le principe de l'interdiction de la détention provisoire en matière délictuelle pour les mineurs de 13 à 16 ans.

Lorsqu'il a commis un crime, un mineur, entre 13 et 16 ans, peut en revanche, être placé en détention provisoire immédiatement après les faits, à l'issue de sa garde à vue.

Cette détention provisoire ne peut pas excéder une durée de 1 an. Le mineur sera jugé, pour ce crime, par le tribunal pour enfants qui sera tenu de lui appliquer la diminution de peine. Il n'est pas rare cependant que, pour des affaires criminelles graves, les tribunaux pour enfants se montrent extrêmement fermes et prononcent des peines qui peuvent aller, pour des mineurs qui avaient 14 ou 15 ans au moment des faits, jusqu'à 10 ans et même dernièrement 12 ans d'emprisonnement.

- **de 16 ans à 18 ans**

Le régime juridique applicable aux mineurs délinquants entre 16 et 18 ans se rapproche de celui des majeurs. Bien sûr, le mineur pourra faire l'objet de toutes les mesures éducatives mentionnées auparavant : réparation, liberté surveillée ou placement. Mais il pourra, lui, être placé en détention provisoire lorsqu'il a commis un délit. Certes, cette détention provisoire est limitée dans le temps (2 mois maximum si la peine encourue n'excède pas 7 ans, 1 an maximum, dans les autres cas).

Il faut cependant rappeler qu'aux termes du code de procédure pénale, la détention provisoire des mineurs, tout comme celle des majeurs, ne doit intervenir qu'exceptionnellement et uniquement si les obligations du contrôle judiciaire sont insuffisantes. En effet, pour que ce soit, la détention provisoire n'est possible que lorsqu'elle est l'unique moyen de conserver les preuves ou les indices matériels ou d'empêcher soit une pression sur les témoins ou les victimes soit une concertation frauduleuse entre personnes mises en examen et complices. Elle peut être également ordonnée si elle est nécessaire pour protéger la personne concernée, pour mettre fin à l'infraction ou prévenir son renouvellement, pour garantir le maintien de la personne concernée à la disposition de la justice ou pour préserver l'ordre public du trouble causé par l'infraction. Malgré ces règles, 80 % des mineurs qui sont en prison sont des prévenus.

Dans ces conditions, la mission ne recommande pas que la durée de la détention provisoire des mineurs soit allongée.

Il serait en effet paradoxal au moment où des dispositions sont envisagées pour apporter des garanties supplémentaires aux majeurs lorsque leur détention provisoire est envisagée de vouloir durcir les textes concernant la détention provisoire des seuls mineurs.

A raison des nécessités de l'instruction ou à titre de mesure de sûreté, le mineur de 16 à 18 ans peut être placé sous contrôle judiciaire, étant précisé que s'il se soustrait aux obligations du contrôle judiciaire, il peut être placé en détention provisoire.

Le contrôle judiciaire permet au magistrat d'imposer à un mineur de ne pas s'absenter de la résidence qu'il lui a fixée, éventuellement dans un foyer, un internat ou une unité à encadrement éducatif renforcé. Il permet également au juge d'imposer aux mineurs de ne pas se rendre dans des lieux qu'il détermine : centre commercial ou autre lieu dans lequel il aurait, par exemple, commis des infractions.

Au moment du jugement, le tribunal pour enfants pourra " *à titre exceptionnel, et compte tenu des circonstances de l'espèce et de la personnalité du mineur de 16 à 18 ans* " écarter la diminution de peine. Entre 16 et 18 ans, la peine infligée à un mineur peut donc être exactement la même que celle infligée à un majeur.

Lorsque le mineur de 16 à 18 ans a commis un délit, le tribunal pour enfants peut également le condamner à une peine de TIG. Ce travail d'intérêt général répond aux mêmes caractéristiques que le travail d'intérêt général prononcé à l'encontre d'un majeur. Il doit simplement être adapté aux mineurs et présenter un caractère formateur ou de nature à favoriser l'insertion sociale des jeunes condamnés. Si la peine de TIG n'est pas exécutée dans le délai qui a été imparti par la juridiction, le mineur encourt une peine d'emprisonnement.

En matière criminelle, le mineur de 16 à 18 ans peut être placé en détention provisoire dans les mêmes conditions qu'un majeur. La durée de sa détention provisoire est limitée à 2 ans. Le mineur comparaitra devant la cour d'assises des mineurs, juridiction composée d'un président, de deux assesseurs pris, sauf impossibilité, parmi les juges des enfants du ressort et de neuf jurés. **La mission souligne l'importance qui s'attache à la présence de ces deux juges des enfants, présence à laquelle le premier président, chargé de leur désignation, devrait tout particulièrement veiller.** Là encore, la cour d'assises des mineurs pourra écarter la diminution de peine et condamner le mineur au maximum de la peine prévue pour un majeur soit la réclusion criminelle à perpétuité.

Cet exposé des réponses que l'ordonnance du 2 février 1945 permet d'apporter à la délinquance des mineurs comporterait une lacune importante s'il n'y était pas mentionné la responsabilité civile personnelle du mineur pour le dommage qu'il a causé à la victime. En effet, si les parents sont tenus, sous certaines conditions, de réparer le dommage causé par leur enfant mineur à la suite d'une infraction, le mineur n'est pas pour autant exonéré de sa responsabilité civile. Au même titre que ses parents, il peut être condamné à réparer la totalité du préjudice subi.

Il faut également noter que, sans attendre la décision des juridictions pénales pour mineurs, une victime peut obtenir, selon une procédure rapide devant la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) le dédommagement de son préjudice. La liste des infractions susceptibles d'entraîner ce dédommagement est cependant limitée.

Sans condition de ressources, peuvent être intégralement indemnisées les victimes dont le dommage résulte d'atteintes à la personne (art. 706-3 du code de procédure pénale).

Sous conditions de ressources, peuvent être indemnisées dans les limites d'un plafond les victimes de vol, d'escroquerie ou d'abus de confiance (art. 706-14 du code de procédure pénale). Ainsi les victimes d'incendies de véhicules commis à l'occasion de violences urbaines ne peuvent aujourd'hui en bénéficier.

78 - La mission propose d'étendre le domaine d'indemnisation des CIVI en matière d'infraction contre les biens, notamment aux destructions, dégradations ou détériorations de véhicules.

Il faut noter, en outre, qu'à chaque stade de la procédure, les parents du mineur, son tuteur, la personne qui en a la garde ou son représentant doivent être convoqués simultanément avec le mineur pour être entendus soit par le juge soit par la juridiction.

Dès le début de la procédure, le mineur doit être assisté d'un avocat et s'il ne fait pas lui-même ou ses parents le choix d'un avocat, il lui en est désigné un d'office par le bâtonnier.

Au terme de cette analyse, la mission estime que l'ordonnance du 2 février 1945, amendée à de nombreuses reprises, permet d'apporter une réponse diversifiée et individualisée aux actes de délinquance posés par des mineurs. Les plus jeunes, de 7 à 13 ans, dont l'évolution inquiète la population, ne sont pas en dehors du champ d'application de ce texte et peuvent faire l'objet de réponses rapides et lisibles par tous comme la réparation. Les plus jeunes parmi les multirécidivants, ceux qui ont entre 13 et 16 ans ne jouissent, dans le texte, d'aucune impunité même s'ils ne peuvent pas être placés en détention provisoire en matière correctionnelle. Différents dispositifs permettent, au moment de leur jugement, soit de s'assurer de leur personne soit de garantir la réalité de leur placement. Les multirécidivants de 16 à 18 ans peuvent, pour leur part, être placés en détention provisoire même en matière correctionnelle et être jugés dans des délais très brefs.

Pour répondre à ceux qui proposent d'abaisser la majorité pénale à 16 voire à 14 ans, il suffirait de répondre que l'ordonnance du 2 février 1945 permet, en écartant la diminution de peine, d'appliquer à un mineur entre 16 et 18 ans exactement la même peine qu'à un majeur. Nous ajoutons cependant qu'abaisser la majorité nous apparaît tout à fait irréaliste à un moment où les jeunes quittent le domicile parental et deviennent indépendants financièrement de plus en plus tard. Nous avons également, tout au long de cette mission, pu faire le constat de la grande immaturité des jeunes délinquants et de l'intérêt qu'il y aurait à ce qu'ils puissent, au contraire, bénéficier après 18 ans, de certaines des dispositions d'aide et d'encadrement dont bénéficient les mineurs. Enfin, abaisser l'âge de la majorité irait dans le sens d'une déresponsabilisation des parents, ce qui ne correspond en rien à ce que nous souhaitons. **La mission rejette donc toute solution qui consisterait à abaisser l'âge de la majorité, pénale ou civile.**

Au total, elle n'estime pas nécessaire une réforme de l'ordonnance du 2 février 1945.

Cependant, elle a constaté des dysfonctionnements dans l'application de ce texte, et l'insuffisance dramatique des moyens pour le mettre en oeuvre.

Améliorer la mise en oeuvre de l'ordonnance du 2 février 1945, c'est en premier lieu promouvoir une politique pénale des parquets.

II-2-2- Promouvoir une politique pénale des parquets

Responsables de l'action publique, les parquets sont au centre de l'administration de la justice des mineurs, à la jonction entre les services de police et de gendarmerie, qu'ils dirigent dans leur activité judiciaire en vertu de l'article 12 du code de procédure pénale, et les juges des enfants ou d'instruction. Bien que le ministre de la justice et les procureurs généraux puissent fixer des orientations et des priorités, la politique pénale se décide et s'applique au sein de chaque parquet. En

effet, aux termes de l'article 40 du code de procédure pénale, " *le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner* ". Cette politique s'élabore en concertation avec divers partenaires, par exemple dans le cadre des conseils de prévention de la délinquance, ou à partir des contrats locaux de sécurité.

La gestion de la délinquance des mineurs n'échappe pas à cette règle. La mission a pu cependant constater une forte hétérogénéité entre les parquets en la matière. Ces disparités dans les modalités de traitement de la délinquance ne sont pas nouvelles et cela n'est pas forcément choquant dans la mesure où elles peuvent correspondre à des réalités locales, par définition diverses. A partir des années 90, ces différences se sont toutefois creusées. En effet, à compter de 1988, certains parquets des grandes agglomérations, constatant l'accroissement des délais de traitement des procédures pénales devant la justice, l'inefficacité qui pouvait en découler ainsi que l'insatisfaction des victimes, ont décidé de mettre en place le " traitement en temps réel ".

Auparavant, les services d'enquête acheminaient les procédures diligentées par courrier et ne rendaient compte téléphoniquement que pour les affaires les plus graves. Le " traitement en temps réel " consiste pour le service d'enquête à signaler par téléphone au parquet toutes les affaires -les infractions mineures ou graves- dès l'audition du mis en cause, alors que ce dernier se trouve toujours dans les locaux de la police ou de la gendarmerie. Le parquet donne toutes les instructions utiles soit pour la poursuite de l'enquête soit pour la mise en oeuvre de l'action publique. La mise en oeuvre du " traitement en temps réel " par les parquets a modifié leurs modes d'organisation et leur relations avec les services enquêteurs. **Mais cette évolution s'est produite sans que les missions des parquets aient été modifiées par la loi.** Ce sont uniquement les modalités d'exercice de ces missions qui se sont transformées. Certes, des textes ultérieurs, la loi du 4 janvier 1993 sur la médiation et les activités de réparation, les lois de 1995 et du 1er juillet 1996 concernant la procédure applicable aux mineurs sont venus compléter la palette des pouvoirs déjà existants des parquets. Le projet de réforme du code de procédure pénale en cours d'élaboration semble vouloir aller plus loin encore dans cette direction.

Dans le cadre de cette politique de " traitement des procédures en temps réel ", certains magistrats du parquet, que la mission a entendus ou auxquels elle a rendu visite, ont choisi de mener des politiques volontaristes de réponse à la délinquance de mineurs. L'exemple du parquet de Bobigny est désormais connu, avec sa " *réponse globale, partenariale et mobilisatrice* " mais on pourrait citer de la même manière ceux de Bordeaux, de Créteil ou d'Evry. Ces parquets, adaptant leur organisation et leur mode de travail, ont investi le champ de la délinquance des mineurs, au point de devenir des acteurs essentiels du traitement de cette délinquance. D'autres n'ont pas ressenti d'intérêt à évoluer en ce sens et préfèrent rester sur un exercice plus traditionnel de leurs prérogatives. Dans ce cas, un très fort pourcentage des mineurs sont laissés libres à l'issue de leur audition et les procédures les concernant sont transmises par courrier. A réception de ces courriers le substitut opère un tri, classant une partie et saisissant le juge des enfants du reste. Dans le meilleur des cas, la mise en examen n'intervient que trois ou quatre mois après les faits -si ce n'est beaucoup plus tard.

Les investigations de la mission la conduisent à considérer que le mouvement vers le réinvestissement de tous les parquets est un élément essentiel de l'amélioration des réponses à la délinquance des mineurs.

Enfin, les parquets, spécialisés ou non, ne connaissent pas que de la situation des mineurs délinquants, mais également de celle des mineurs en danger par l'intermédiaire des signalements qui leur sont adressés et pour lesquels ils peuvent saisir le juge des enfants et même prendre des décisions de placement en urgence. Dans ce domaine aussi, au regard de l'encombrement des juridictions pour mineurs et de la nécessité d'intervenir rapidement, les interventions du parquet se sont accrues.

II-2-2-1- Les parquets disposent de larges moyens juridiques pour traiter la délinquance des mineurs.

Le procureur de la République, en personne ou par ses substituts, a la responsabilité de déterminer et de mettre en oeuvre une politique pénale. Cette politique pénale intervient aux trois étapes de l'action publique, à savoir au moment de l'exercice de l'opportunité des poursuites, de l'orientation des procédures et enfin de leur suivi.

- Dans le cadre de l'opportunité des poursuites, le parquet dispose de pouvoirs importants, qui sont inégalement utilisés.

Lorsqu'une infraction est commise, dans un système fondé sur le principe de l'opportunité des poursuites comme en France, le procureur effectue un choix et ne saisit les juridictions pénales que

dans les situations où cela lui semble nécessaire ; la possibilité lui est laissée de tenir compte de la personne et des circonstances des faits. Le principe de l'opportunité des poursuites est tempéré par la possibilité pour la victime de déclencher elle-même les poursuites. L'opportunité des poursuites rend surtout possible une régulation des flux de procédures en accroissement sensible, et permet d'éviter un engorgement complet des juridictions. Ainsi, en 1995, sur un total de 5,2 millions de procès-verbaux concernant tous les types de délinquance et d'infractions, 4,2 millions, soit plus de 80%, ont été " classés sans suite ", c'est à dire sans poursuite. Un nombre très important de classements est motivé essentiellement par le fait que l'auteur des faits n'est tout simplement pas identifié. C'est dans ce contexte général que les affaires de mineurs sont traitées par les parquets. Sur un total de 143 800 procédures concernant des mineurs transmises aux parquets en 1996, 54 400 ont fait l'objet d'un classement sans suite. Même si le taux de classement des procédures pour mineurs est très inférieur à celui des procédures pour majeurs, il reste encore trop élevé.

Cependant, contrairement à l'idée communément avancée, le nombre de classements des procédures concernant les mineurs a tendance à stagner par rapport au nombre de procédures transmises au parquet. Ainsi, le total des procédures classées concernant les mineurs n'a augmenté que très peu depuis 1985 et, malgré l'augmentation importante du nombre de procédures depuis 1994, les classements ne suivent pas cette augmentation. Cela démontre une meilleure prise en compte de la primo-délinquance des mineurs.

	Variation 1994/1996
Dossiers transmis	+ 31 %
Classements sans suite	+ 2,5%

Cette notion de classement sans suite ou classement sans poursuite recouvre toutefois des réalités qui correspondent peu à la terminologie employée. En effet, si le classement sans suite peut correspondre à un abandon pur et simple des poursuites, il recouvre également une grande partie des " modes alternatifs " de traitement, c'est à dire ces pratiques nouvelles dans lesquelles certains parquets se sont lancés pour apporter leurs réponses propres à des faits de petite délinquance impliquant les mineurs, à l'exception des médiations-réparations qui, depuis 1994 font l'objet d'un décompte spécifique dans le cadre des classements. Ainsi, cette alternative entre classement et poursuites ne correspond plus à la réalité puisque des parquets mettent en fait en oeuvre un large éventail de solutions.

Nous estimons que le terme de classement sans suite, qui laisse à entendre qu'aucune suite n'est donnée à la procédure, ne reflète pas l'action de certains parquets. Les actions alternatives aux poursuites que ces derniers mènent ne devraient pas être confondues avec les classements sans suite.

79 - La mission propose donc que l'expression " classement sans suite " soit remplacée, dès lors qu'une réponse est apportée par le parquet, par celui de " suspension des poursuites sous conditions " et qu'il en soit procédé à un comptage statistique distinct, comme c'est déjà le cas pour la médiation-réparation. Au sein de la catégorie médiation-réparation, il serait d'ailleurs utile de distinguer les médiations des réparations.

Ces réponses alternatives prennent concrètement plusieurs formes. Le parquet peut d'abord faire adresser au mineur et à ses parents un simple avertissement par lettre. Il peut ordonner un " rappel à la loi ", dont il peut charger l'officier de police judiciaire (OPJ) ou qu'il peut effectuer lui-même lorsqu'il apparaît nécessaire de mettre en garde le mineur contre toute réitération. Ce " rappel à la loi " peut être pratiqué immédiatement après le défèrement du jeune à l'issue de sa garde à vue ou par une convocation transmise par l'OPJ. Le mineur devra, dans ce cas, se présenter avec ses parents sous huit ou quinze jours au parquet. Le " rappel à la loi " peut être effectué également par un enquêteur de personnalité ou un délégué du procureur -nous y reviendrons.

Le substitut peut également assortir de conditions la suspension des poursuites. Cette ou ces conditions, qu'il notifie lui-même ou par l'intermédiaire de l'OPJ, peuvent être générales comme l'absence de réitération dans un délai de 3 ou 6 mois -ou particulières, comme l'indemnisation de la victime. Elles peuvent également prendre la forme d'un engagement par le mineur de suivre un cycle scolaire ou une formation, ou l'interdiction de fréquenter tel ou tel lieu. Des stages à la prévention routière peuvent être prévus, comme des rendez-vous auprès de dispensaires ou d'associations en cas de problèmes de toxicomanie.

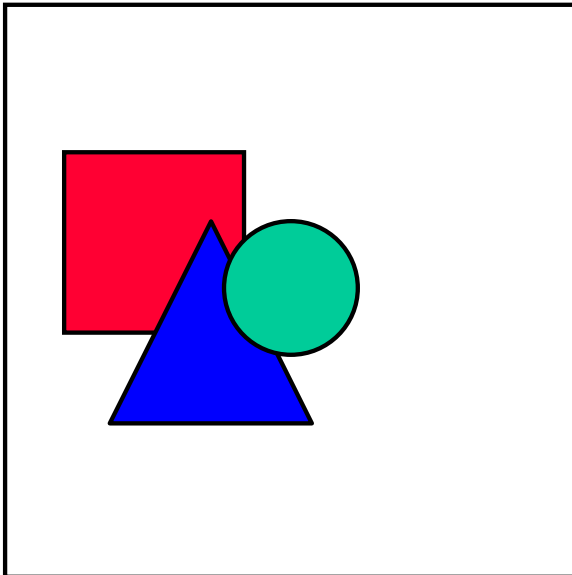
Le parquet peut également choisir une médiation pénale prévue par l'article 41 alinéa 6 du code de procédure pénale " *s'il apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction et de contribuer au reclassement de l'auteur de l'infraction* ".

La médiation peut être effectuée par le procureur de la République lui-même, ou un de ses substituts, confiée à une association ou encore au service éducatif auprès du tribunal.

Une réparation peut de même être proposée au mineur aux termes de l'article 12-1 de l'ordonnance du 2 février 1945. Ces mesures de réparation, que nous avons par ailleurs présentées, peuvent être suivies soit par les différents services de la Protection judiciaire de la jeunesse ou un " *établissement ou service dépendant d'une personne morale habilitée à cet effet* ", soit par des délégués du procureur ou un enquêteur de personnalité. Il s'agit en principe d'une mesure plus éducative que la médiation pénale, mais, là encore, sa pratique varie en fonction des personnes chargées de sa mise en oeuvre.

Les indicateurs statistiques disponibles ne permettent pas de distinguer entre la médiation et la réparation ordonnée au titre de l'ordonnance de 1945. Mais il faut savoir que certains parquets n'ordonnent pas de réparations mais pratiquent la médiation.

Parmi toutes les mesures retenues par les divers acteurs judiciaires, la médiation et la réparation pénales à l'initiative des parquets sont celles qui ont le plus augmenté entre 1994 et 1996, avec une progression de 92%.



Ces chiffres donnent une idée de la montée en puissance des parquets dans la gestion active de la délinquance des mineurs, même si la médiation-réparation reste très diversement mise en oeuvre et que ces chiffres ne recouvrent pas les mêmes pratiques. Le parquet de Bobigny ordonne à lui seul trois médiations-réparations sur dix ordonnées par l'ensemble des parquets, alors que l'activité de son ressort représente environ 4% du total national. En 1996, les trois ressorts de Bobigny, Créteil et Bordeaux ont ordonné près de 50% des médiations-réparations, alors qu'ils cumulent 8% de l'activité pénale concernant les mineurs. En revanche, les statistiques indiquent que certains grands parquets ne choisissaient en 1996 aucune de ces deux mesures, et que d'autres n'y avaient recours que de façon très limitée.

Pour que les parquets puissent exercer leurs compétences liées à l'opportunité des poursuites, encore faut-il que les plaintes ou les faits constatés soient portés à leur connaissance. **La coopération en matière de transmission des infractions avec les autres services demeure dépendante de facteurs locaux.** Les enquêtes statistiques de " victimation " que l'INSEE a conduites montrent qu'une partie seulement des infractions constatées ou des plaintes déposées donnent lieu à un signalement par les institutions qui les recueillent. La " déperdition " qui s'ensuit est dommageable, en ce qu'elle entretient chez les victimes un sentiment de frustration, voire de découragement, vis à vis de la justice, et peut donner naissance chez les auteurs à un sentiment de toute-puissance. Pour remédier à cette " déperdition ", les parquets et leurs partenaires -forces d'enquête et de répression, Education nationale, au premier chef- ont noué des accords.

Des conventions inter-institutionnelles permettent de fixer le cadre d'une coopération visant à favoriser les signalements de faits susceptibles d'être traités par la justice. Dans le département de l'Essonne, une convention Education nationale/justice/Conseil général prévoit, en matière d'enfance en danger comme en matière pénale, la transmission immédiate " *des faits constitutifs d'infraction dont [le chef d'établissement] a connaissance dans l'exercice de ses fonctions* ". Cette convention reprend sur ce point l'obligation générale que l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale fixe pour tout fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions. Elle prévoit toutefois que le procureur de la République informe systématiquement les chefs d'établissement des suites données. Cette dernière disposition est particulièrement importante en ce qu'elle mobilise ces partenaires du parquet.

La concertation des parquets avec les services d'enquêtes et de répression pour le relevé et la communication des infractions est essentielle. A Chambéry, le substitut chargé des affaires des mineurs a établi une collaboration avec la gendarmerie, notamment pour les signalements concernant les enfants victimes, avec la signature d'une charte impliquant également le Conseil général. Ce type de conventions existe dans d'autres départements.

Dans le Val d'Oise, le procureur de la République a pris l'attache des services de la police nationale pour engager une action à partir des " mains courantes " des commissariats et des postes de police. L'objectif est de mener, à partir de faits consignés mais non signalés, des actions de médiation en maison de la justice et du droit ou de transmettre l'information aux services sociaux concernés.

- L'exercice des poursuites donne lieu à une large latitude dans le choix des procédures.

En dehors des dossiers pour lesquels le parquet est obligé de saisir le juge d'instruction chargé des affaires de mineurs, la voie normale, lorsque le substitut décide d'exercer des poursuites contre un mineur, est de saisir le juge des enfants. C'est d'ailleurs la pratique majoritaire puisqu'en 1996, 45 300 requêtes ont été adressées aux juges des enfants alors que seulement 5 700 mineurs ont été mis en examen par des juges d'instruction. Les pratiques ne sont cependant pas homogènes sur le territoire national et certains parquets saisissent beaucoup plus les juges d'instruction des affaires des mineurs que d'autres.

Les parquets ont présenté un nombre de mineurs aux juges des enfants en progression de 46% entre 1994 et 1996. Près de la moitié des mineurs qui font l'objet d'une saisine du juge des enfants sont présentés à ce magistrat. Les statistiques ne permettent cependant pas d'apprécier si ces mineurs l'ont été immédiatement après leur garde à vue ou ultérieurement dans le cadre d'une convocation par officier de police judiciaire. En outre, aucun chiffre ne permet de distinguer les mineurs convoqués devant le juge des enfants pour être mis en examen de ceux convoqués devant le juge en chambre du conseil pour être jugés selon la procédure prévue par la loi du 1er juillet 1996. Il ressort néanmoins des auditions auxquelles nous avons procédé que, sur le nombre de mineurs déférés devant le juge des enfants, une fraction non négligeable le sont par COPJ. Les COPJ pour jugement en chambre du conseil sont beaucoup moins pratiqués.

L'application par les parquets des dispositions de l'article 8-2 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à la comparution à délai rapproché devant le juge ou le tribunal pour enfants est rare. Les seuls recours qui ont été rapportés à la mission avaient fait l'objet d'une concertation préalable entre le parquet et le juge des enfants.

Au moment de l'exercice des poursuites devant le juge des enfants, le substitut peut donner des indications précises dans ses réquisitions. Au-delà des réquisitions classiques de placement sous contrôle judiciaire ou de mandat de dépôt, certains parquets marquent très précisément leur souhait de voir ordonner soit une mesure de liberté surveillée préjudicielle, soit une décision de placement.

Le parquet peut également saisir le juge d'instruction chargé des affaires des mineurs. Cette saisine est obligatoire quand un mineur a commis un crime. C'est aussi souvent le cas, lorsque dans une affaire importante, sont impliqués des mineurs et des majeurs -ce qui se produit fréquemment. Le substitut garde néanmoins toujours la possibilité de scinder en deux parties le dossier et de saisir le juge des enfants des faits concernant le mineur. Le parquet requiert beaucoup plus souvent des contrôles judiciaires et des mandats de dépôt devant le juge d'instruction que devant le juge des enfants.

- Le parquet intervient pour le suivi des procédures, mais n'a pas toujours la faculté, faute de temps, de s'y investir.

Même après avoir saisi les juges du siège, le parquet garde un certain nombre de moyens pour faire valoir son point de vue auprès de ces derniers, assurer le suivi des procédures et participer à la coordination du fonctionnement de la justice des mineurs. Il reste donc un acteur essentiel de la phase qui suit la saisine. Dans le cadre tout d'abord d'une instruction, le parquet peut se faire

communiquer le dossier et requérir " *tous les actes qui lui paraissent utiles à la manifestation de la vérité et toutes mesures nécessaires* " selon l'article 82 du code de procédure pénale. Par ailleurs, à tout moment de la procédure, le procureur peut requérir la comparution à délai rapproché du mineur devant le tribunal pour enfants ou en chambre du conseil.

Aux termes de l'article 399 du code de procédure pénale, le nombre et le jour des audiences correctionnelles sont fixées à la fin de chaque année par une ordonnance du président du tribunal de grande instance, après avis de l'assemblée générale. L'audience des affaires -c'est à dire la fixation de la date à laquelle celles-ci viennent devant la juridiction de jugement- relève en revanche de la seule compétence du parquet. Ces règles font néanmoins l'objet d'un certain nombre d'aménagements en ce qui concerne l'audience devant les juridictions pour mineurs. En effet, tant devant la chambre du conseil que devant le tribunal pour enfant, l'audience peut être fixée concurremment par des magistrats du siège ou du parquet.

80 - La coordination du siège et du parquet, qui appliquent des règles d'audience complexes, apparaît dès lors tout à fait nécessaire. Une diminution des délais d'audience s'impose.

Lorsqu'à la suite de l'information, le juge des enfants décide de renvoyer l'affaire en chambre du conseil, c'est lui qui arrête la date de comparution du mineur, le parquet en étant alors simplement avisé. Ce dernier conserve cependant la possibilité de requérir la comparution à délai rapproché du mineur. Mais la décision appartient en dernier lieu au juge des enfants et, en cas de désaccord, au président de la chambre spéciale des mineurs. Le parquet peut cependant fixer la date d'audience devant la chambre du conseil lorsqu'il utilise les procédures de COPJ pour jugement. Concrètement, la date de l'audience est arrêtée en consultant le juge des enfants, pour des raisons évidentes de disponibilité.

L'audience devant le tribunal pour enfants tant à la suite d'une information par le juge des enfants que par le juge d'instruction chargé des affaires des mineurs relève de la compétence du parquet. Dans l'hypothèse où, à la suite de la présentation du mineur, le juge des enfants, sur réquisitions du parquet, ordonne la comparution à délai rapproché du mineur, c'est le juge des enfants qui notifie au mineur la date de sa comparution devant le tribunal pour enfants.

Le parquet, par ses réquisitions à l'audience, a aussi un impact considérable tant sur la décision à intervenir que sur le mineur lui-même et sa famille. Les réquisitions du ministère public, qui représente la voix de la société, sont en effet le plus souvent écoutées avec attention par les parties. **Il est regrettable que le parquet ne soit pas suffisamment disponible pour être présent à l'audience en chambre du conseil alors que le mineur est obligatoirement assisté d'un conseil.**

Enfin, le parquet fait exécuter les condamnations pénales prononcées par les juges. Or, l'exécution des peines infligées aux mineurs n'est pas toujours satisfaisante. Il apparaît ainsi qu'elle doit être du ressort du substitut chargé des affaires des mineurs et non pas d'un service général chargé de l'exécution de l'ensemble des peines, majeurs et mineurs confondus. Là encore, une concertation entre les juges du siège et les substituts des mineurs semble indispensable.

D'une manière générale, la mission a constaté que les parquets qui se sont fortement impliqués dans la gestion active de la primo ou de la petite délinquance ont été amenés, faute de temps et de moyens, à se désengager du suivi des procédures.

II-2-2- D'importantes disparités existent quant aux moyens mis en oeuvre et aux organisations adoptées.

- Les moyens humains et matériels sont très imparfaitement proportionnés.

Les parquets ne sont pas exempts du problème général de sous-effectifs que connaissent les juridictions. Nous avons vu que l'amélioration du traitement de la délinquance des mineurs par les parquets implique des pratiques -permanence et "traitement en temps réel", médiation et réparation pénales- très consommatrices du temps des magistrats. De même, l'intervention d'un magistrat du parquet dans les maisons de la justice et du droit entraîne un surcroît de charge de travail, dont un procureur de la République estime qu'il nécessite la création d'un demi-poste de magistrat supplémentaire par maison de la justice et du droit.

Il est regrettable de ne pas disposer d'éléments permettant de déterminer le nombre de substituts des mineurs actuellement désignés -et, partant, du nombre de postes qu'il serait nécessaire d'ouvrir. Une évaluation globale des moyens et des besoins pourrait être utilement menée par le ministère de la justice. **Il est particulièrement nécessaire de se doter à cet effet d'éléments de mesure de la charge de travail et de l'activité des parquets, afin d'affecter le plus justement possible les magistrats.** A très court terme, il semble essentiel de répondre rapidement aux vacances de postes de substituts des mineurs, source de dysfonctionnements et de lenteur.

81 - La mission insiste sur la nécessité de redimensionner, après évaluation des besoins, certains parquets des mineurs, sans quoi ces derniers ne pourront assumer leurs actions nouvelles dans le domaine de la délinquance des mineurs.

La montée en charge de l'intervention des parquets dans le traitement de la délinquance des mineurs a d'ores et déjà conduit certains d'entre eux à démultiplier leur capacité d'action en recourant à des intervenants " non professionnels ". A Bobigny, le parquet des mineurs s'appuie depuis plusieurs années sur des " délégués du procureur ", recrutés parmi des personnes retraitées. Dans le Val d'Oise, où le parquet a également recours à de tels " délégués ", une attention particulière a été portée au recrutement de ces derniers dans le sens d'une large variété d'âges, de profils et de compétences.

Le recours à des renforts " non professionnels" est toutefois inégal, reste largement " prétorien ", et pâtit d'un statut fragile, d'une insuffisante formation, et d'un mode de rémunération inadapté.

82 - La mission recommande de permettre plus largement aux parquets de s'appuyer sur des " délégués du procureur " dont la sélection et la formation doivent faire l'objet de garanties, et dont les conditions de rémunération doivent être précisées, sur la base du statut des assesseurs du tribunal pour enfants.

- L'organisation des parquets ne prend pas systématiquement en compte la spécificité de la justice des mineurs.

La désignation par le procureur général d'un ou plusieurs magistrats du parquet " chargés spécialement des affaires de mineurs " est prévue par l'article L. 522-6 du code de l'organisation judiciaire. Or, si cette désignation semble intervenir dans tous les parquets, dans un certain nombre d'entre eux, celle-ci semble assez formelle puisque cette charge ne constitue qu'une faible part des missions remplies par ces magistrats. Par ailleurs, environ 20% des parquets ne pratiquent pas du tout le " traitement en temps réel " des procédures . Enfin, un certain nombre de ceux qui pratiquent le " traitement en temps réel " des procédures n'ont pas adapté cette faculté au traitement, pourtant spécifique, de la délinquance des mineurs. **C'est dire que, dans un nombre non négligeable de parquets, la spécialisation concernant les mineurs reste théorique.**

Par ailleurs, certains parquets n'ont pas de compétence pour exercer les poursuites lorsqu'elles concernent les mineurs. En effet, certains tribunaux de grande instance n'ont pas de tribunal pour enfants et les parquets de ces tribunaux ne peuvent agir ni dans le domaine de l'enfance en danger ni dans celui de l'enfance délinquante. Il existe une quarantaine de parquets en France dans cette situation. Pour prendre un exemple, lorsqu'une infraction est commise par un mineur dans le ressort du tribunal de grande instance de Fontainebleau, ce n'est pas le parquet de Fontainebleau qui est compétent, mais celui de Melun avec tous les problèmes de connaissance des acteurs de terrain et de situation locale qui peuvent se poser -sans évoquer le risque de ralentissement de la réponse apportée. Dans certains de ces ressorts pour lesquels il n'existe pas de parquet compétent dans les affaires concernant les mineurs, les faits de délinquance peuvent pourtant être nombreux.

En attendant la réforme de la carte judiciaire que la mission appelle de ses vœux, certains parquets ont tenté de résoudre au mieux ce type de difficultés en établissant une convention définissant les rôles respectifs dans le respect des textes en vigueur. Ainsi, une convention a été conclue entre le parquet d'Amiens, qui a seul compétence pour les mineurs dans le département de la Somme, et le parquet d'Abbeville. Cette convention permet l'intervention du procureur d'Abbeville pour gérer des situations demandant une réponse immédiate. Ainsi, ce dernier procède à tous les contrôles de garde à vue de mineurs qu'il estime utiles. Afin d'éviter des délais de mise en oeuvre de cette procédure, il procède également aux " rappels à la loi ", en liaison avec le parquet d'Amiens.

83 - La mission recommande la généralisation des conventions entre les parquets qui, du fait de l'absence d'un tribunal des enfants dans leur ressort, n'ont pas compétence pour les affaires des mineurs et ceux qui ont une compétence exclusive.

II-2-2-3- Tous les parquets doivent définir une politique pénale vis à vis des mineurs délinquants.

84 - Le rôle déterminant des parquets en interface entre les services enquêteurs et les juges du siège, assurant en outre eux-mêmes désormais une partie du traitement de la délinquance des mineurs, conduit la mission à recommander que cette politique pénale soit mise en place dans un délai de 18 mois.

Avant d'exposer dans le détail ses propositions, la mission rappelle qu'une action publique à l'égard des mineurs ne peut se concevoir sans une grande fermeté à l'encontre de tous les trafics organisés par les majeurs dans certains quartiers en difficultés, ces trafics étant le terreau du développement de l'illégalité et, pour une part, de la délinquance des mineurs.

- Une mise en cohérence de l'action des parquets au niveau du parquet général

L'article L. 223-2 du code de l'organisation judiciaire prévoit la désignation par le procureur général d'un magistrat " spécialement chargé au parquet de la cour d'appel, des affaires de mineurs ".

85 - Au-delà de leurs fonctions juridictionnelles, ces magistrats du parquet doivent, sous l'autorité du procureur général, s'assurer de la cohérence de la politique menée en matière de mineurs dans le ressort de la cour d'appel.

Tout en respectant les spécificités locales qui peuvent être liés notamment à un contexte social différent ou à des juridictions de tailles diverses, ils doivent mettre en oeuvre les orientations définies au plan national et au niveau de la cour d'appel. A cette fin, des réunions de concertation doivent être organisées, en liaison avec les magistrats délégués à la protection de l'enfance, tant avec les procureurs et les substituts spécialisés qu'avec les magistrats du siège et les directions de la Protection judiciaire de la jeunesse. Le secteur privé habilité devra aussi être associé, ainsi que les différents acteurs de la politique de la Ville. Ces réunions devront être à la fois l'occasion de mettre en place une politique régionale dans le domaine des mineurs délinquants, et être un lieu d'échange des pratiques innovantes.

- La constitution de véritables parquets des mineurs

La nomination par le procureur général de magistrats spécialement chargés des affaires de mineurs n'est pas un gage de prise en compte de la spécificité de la justice des mineurs par les parquets. Or, nous estimons que l'évolution de l'action de tous parquets, dans le sens d'une implication plus forte dans la gestion de la délinquance des mineurs, est souhaitable, en ce qu'elle permet d'améliorer et d'accélérer les réponses, notamment pour la primo et la petite délinquance. Cette généralisation des pratiques dont certains parquets ont été les précurseurs n'est possible que si tous les parquets adaptent leur organisation.

86 - La mission propose la constitution de parquets des mineurs dans toutes les juridictions. L'objectif de ces parquets de mineurs doit être de mettre en place une permanence de jour spécialisée pour les mineurs, victimes et auteurs.

L'organisation des parquets des mineurs passe par une réelle spécialisation des substituts chargés des affaires de mineurs, allant au-delà de leur simple désignation à ce poste. Il est donc primordial que le substitut -ou les substituts des mineurs, dans les parquets les plus importants- le soit à temps plein. Ce -ou ces- substitut des mineurs pourra dès lors assurer une permanence de jour, recevant les signalements et les appels téléphoniques des services d'enquête et de répression, et, le cas échéant, les mineurs concernés par ces faits. La permanence de jour permet de procéder au " traitement en temps réel " des affaires et ainsi d'y apporter une réponse rapide.

En dehors de cette permanence de jour, c'est à dire la nuit et le week-end, les affaires concernant les mineurs sont traitées par le magistrat du parquet de garde, dans le cadre de la permanence générale du parquet. Afin d'assurer une cohérence entre le traitement des affaires touchant les mineurs, il est indispensable que les magistrats assurant la permanence générale soient sensibilisés à la politique du parquet vis à vis des mineurs, et que toute information utile puisse circuler entre la permanence mineurs et la permanence générale du parquet.

Dans les parquets importants, la territorialisation des substituts est à rechercher. Elle présente tout d'abord l'intérêt de favoriser une meilleure connaissance des problématiques locales, en particulier dans les zones périurbaines où on assiste à une territorialisation de la délinquance. Elle permet surtout de connaître les jeunes auxquels les substituts ont affaire, et donc de décider de l'orientation des procédures en ayant le maximum d'informations. Ainsi, la territorialisation est un atout considérable pour la mise en oeuvre du " traitement en temps réel ".

La mission estime que la reconnaissance des magistrats du parquet chargés des affaires des mineurs est particulièrement nécessaire. Souvent, les substituts désignés sont les derniers magistrats du parquet arrivés dans la juridiction. Ceux-ci perçoivent souvent le parquet des mineurs comme un passage obligé pour accéder à d'autres services plus prestigieux.

87 - La mission propose que les magistrats du parquet spécialement chargés des mineurs soient désignés compte tenu de l'intérêt qu'ils portent aux questions de l'enfance et de leurs aptitudes.

- L'extension à tous les parquets des modes alternatifs de traitement de la délinquance

88 - Des réponses diversifiées doivent pouvoir être apportées à tous les actes de délinquance des mineurs portés à la connaissance des parquets.

Parmi les modes alternatifs de traitement de cette délinquance, la réparation doit être privilégiée. La mission estime que les mesures de réparation constituent une réponse efficace à des actes de primo ou de petite délinquance. Les auditions et les déplacements qu'elle a conduits ont fait apparaître des résultats jugés encourageants par ses acteurs, qu'ils soient magistrats, éducateurs, policiers ou gendarmes. Il a été avancé, à plusieurs reprises, que huit mineurs sur dix qui avaient fait l'objet d'une mesure de réparation n'avaient plus, par la suite, à faire avec la justice. **Le recours plus large aux mesures de médiation et de réparation pénales est proposé par la mission.**

La mission a rencontré lors de ses déplacements et auditions des modalités différentes de mise en oeuvre pratique des mesures de médiation et réparation pénales. Trois types d'organisation se dégagent en France :

- certains parquets ont choisi, comme Bobigny, de s'appuyer sur les délégués du procureur, qui mettent en oeuvre la mesure prononcée par le substitut chargé des mineurs et ce à partir du tribunal ;
- parfois, comme à Bordeaux, le parquet a confié, par convention, la définition et la mise en oeuvre de la mesure à une association habilitée-justice ;
- enfin, d'autres parquets comme ceux de Toulouse ou de Pontoise confient l'exécution des mesures de réparation au secteur public de la Protection judiciaire de la jeunesse, et ce à partir des maisons de la justice et du droit.

La mission n'entend pas distinguer un modèle parmi ces divers types d'organisations présentés. Elle estime en revanche que les mesures de médiation et de réparations pénales constituent des réponses dont les parquets ne sauraient à aucun titre se priver. L'intervention du secteur privé habilité doit se développer dans ce secteur afin de permettre sa montée en charge.

89 - La mission recommande qu'immédiatement les parquets prennent les dispositions nécessaires pour pouvoir recourir aux mesures de réparations pénales. Les magistrats du parquet doivent être à l'initiative de la mesure et en contrôler l'exercice par les services de la Protection judiciaire de la jeunesse, les associations "habilitées-justice" ou les délégués du procureur chargés de son application.

90 - La mission propose qu'une politique volontariste d'habilitation d'associations dont l'un des objets serait de mettre en oeuvre les mesures de réparation, soit lancée par le ministère de la justice.

Le respect des droits de la défense doit faire l'objet d'une attention particulière. La mission considère que le développement de la réparation doit s'accompagner de garanties solides, concernant notamment le recueil du consentement des parties et la non-contestation des faits par les auteurs. **En ce sens, la faculté pour un mineur délinquant d'être assisté d'un conseil lors des actions préjuridictionnelles conduites par le parquet devrait être ouverte.** Les mineurs auteurs, issus de familles connaissant des situations économiques très dégradées, ne peuvent souvent pas s'assurer le concours d'un avocat.

91 - La mission recommande donc que soient conclues des conventions entre les ordres d'avocats et les juridictions, afin de permettre au mineur et à ses parents d'être conseillés avant les poursuites. De telles conventions existent déjà dans certains tribunaux de grande instance, où les ordres des avocats ont mené des actions volontaires vis à vis des mineurs, comme à Evry, Pontoise ou Montpellier.

92 - Il serait en outre nécessaire d'ouvrir parallèlement le bénéfice de l'aide juridictionnelle dès l'intervention des parquets.

- La promotion d'une justice de proximité

La création de maisons de la justice et du droit procédait de la volonté de favoriser une action judiciaire centrée sur le traitement de la petite délinquance, d'offrir un accès au droit gratuit et à

proximité des justiciables, et de signifier aux acteurs locaux que la justice prenait en compte leurs préoccupations - qu'ils s'agissent des habitants, des élus ou des services gérant la délinquance. La formule s'est généralisée, et est actuellement opérationnelle dans une trentaine de villes en France métropolitaine. Certains parquets sont avec leurs partenaires particulièrement dynamiques dans la mise en place de ces maisons de la justice et du droit. Ainsi, le Val d'Oise compte cinq maisons de la justice et du droit qui regroupent des activités associatives extrêmement riches et il est envisagé de porter prochainement le nombre de ces maisons à sept.

Même si elles n'ont pas été conçues pour traiter exclusivement de la délinquance des mineurs, les maisons de la justice et du droit offrent un cadre adapté à son traitement. Ainsi, comme la mission a pu le vérifier à la maison de Tourcoing, elles permettent, au plus près des auteurs et des victimes dans les meilleurs délais, la mise en oeuvre par les magistrats du parquet ou leurs représentants des mesures de " rappel à la loi ", mais également la définition et le suivi des mesures de réparation pénale.

93 - La mission propose que les parquets s'appuient plus encore sur les maisons de la justice et du droit pour leurs actions de traitement actif de la délinquance des mineurs. La création de ces maisons doit être vivement encouragée, principalement dans les quartiers en difficulté où les services publics - et particulièrement de justice - sont sous-représentés. Il apparaît nécessaire d'arriver, dans les trois ans, à un triplement du nombre de ces structures.

- Le développement d'articulations entre le parquet et ses partenaires, en externe comme en interne

* à l'extérieur de l'institution judiciaire

Les magistrats du parquet s'inscrivent déjà largement dans des politiques de collaboration avec des partenaires extérieurs. Le procureur de la République participe de droit aux conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance. Il est également membre des comités départementaux de sécurité, chargés de l'application des contrats locaux de sécurité, et des groupes thématiques qui peuvent être créés *ad hoc*. Le parquet est représenté au sein des diverses instances et cellules de mise en oeuvre de la politique de la Ville, et notamment des observatoires locaux de la délinquance. Enfin, le parquet peut s'associer à des structures mises en place par d'autres institutions, comme l'Education nationale ou les départements. Des conventions, que nous avons déjà évoquées, sont alors conclues, prévoyant les modalités de la contribution des signataires à la réalisation des objectifs qu'elles fixent. La mission a constaté que l'intervention des parquets était de plus en plus sollicitée par ses partenaires, et que ceux-ci manquaient souvent de temps pour répondre à leurs demandes.

Parallèlement à sa participation à ces structures, les parquets ont été à l'initiative de coopérations ponctuelles, dont les exemples les plus intéressants sont sans doute les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD). Cette expérience de certains parquets est née du constat de situations d'une gravité particulière dans des quartiers difficiles - dont la responsabilité ne reposait d'ailleurs pas à titre principal sur des mineurs - nécessitant un effort soutenu de la part de tous les acteurs. Les GLTD, dont les premiers ont été institués en Seine-Saint-Denis (cité des Francs Moisis à Saint Denis, le Clos Saint Lazare à Stains), sont animés par le procureur de la République, qui définit les priorités de l'action publique concernant les faits à réprimer et les moyens à mettre en oeuvre pour pacifier les quartiers choisis. Temporaires par vocation, les GLTD ont généralement permis d'obtenir des résultats satisfaisants en moins de deux ans. La limitation de la durée d'existence du groupe, regrettée notamment par les collectivités locales concernées, se justifie cependant dès lors que les contrats locaux de sécurité sont appelés à prendre leur relais pour des actions de plus long terme.

Au-delà des collaborations que nous avons évoquées, il semble tout à fait important à la mission que tous les parquets adoptent, au quotidien, une politique d'ouverture et de communication avec leurs partenaires. Cette politique peut passer par l'accueil de stagiaires en provenance d'autres institutions et par la participation à des actions de formation ou de réflexion communes, comme l'Ecole Nationale de la Magistrature en dispense.

94 - La mission estime que ces échanges doivent notamment favoriser la sensibilisation de leurs partenaires aux priorités retenues par les parquets, afin que ces derniers soient sollicités à bon escient.

Enfin, la représentation des parquets dans les instances de coopération en matière de politique de la Ville et de prévention de la délinquance doit être assurée, autant que de possible, par les magistrats chargés spécialement des mineurs. Outre leur connaissance des profils des jeunes

impliqués, ils apportent leur expertise sur les réponses les plus efficaces - par exemple en termes de prévention de la récidive - et les plus adaptées aux situations locales. La reconnaissance du rôle important dans les partenariats des magistrats du parquet chargés des mineurs constitue en outre un élément de valorisation de cette fonction, susceptible de rééquilibrer son image au sein des parquets.

* à l'intérieur de l'institution judiciaire

Dans certains départements, la mobilisation du parquet, sous toutes les formes que nous venons de décrire, a permis à des institutions, notamment l'Education nationale, de faire face aux phénomènes de violences des jeunes. En assumant directement le traitement d'une partie importante des procédures concernant les mineurs délinquants, certains parquets ont d'une part permis de donner une suite à des procédures qui autrefois n'en avaient pas et d'autre part permis d'éviter un engorgement total des juridictions pour mineurs. **Il reste qu'un certain équilibre doit être maintenu entre les missions du siège et du parquet et que la politique pénale du parquet en matière de mineurs ne doit pas être déterminée par le manque de moyens des magistrats du siège** sous peine de conduire à des dérives qui feraient faillir l'institution judiciaire tout entière. La mission a eu ainsi connaissance de la situation d'un adolescent de 15 ans qui n'a été présenté au juge des enfants qu'après la septième procédure, toutes les autres ayant été traitées directement par le parquet. Cette situation extrême démontre, s'il en était besoin, que l'intervention du parquet, dans cet espace de l'opportunité des poursuites qui est le sien, doit être limitée. A un moment donné, le parquet doit passer le relais pour la mise en place d'une mesure éducative ou le prononcé d'une peine proprement dite et si ce relais est passé trop tard c'est un temps précieux qui est perdu. L'intervention du parquet ne peut pas être une intervention en profondeur de nature à faire évoluer une dynamique familiale complexe. Seule une mesure éducative ou d'autres décisions à plus long terme ordonnées par le juge sont de nature à atteindre cet objectif. Dans ce domaine particulièrement délicat, nous souhaitons parler de complémentarité entre le siège et le parquet, celle-ci devant se travailler quasiment au jour le jour dans un dialogue continu au détour des différents cas qui se présentent.

Il nous apparaît cependant essentiel qu'au sein du tribunal pour enfants soit institutionnalisé un organe de concertation pour veiller, avec le recul nécessaire, au maintien de cet équilibre. Cette instance réunirait tous ceux qui au sein du tribunal sont concernés par les problèmes de délinquance des mineurs : magistrats du parquet, juges des enfants, juges d'instruction chargés des affaires des mineurs mais aussi éducateurs du SEAT.

Cette instance aurait pour fonction en outre de tenter d'apporter des solutions aux divers problèmes d'organisation que nous avons déjà pu relever et qui pèsent lourd sur la qualité de la justice rendue en matière de délinquance des mineurs. Nous avons exposé la complexité des diverses modalités d'audiencement. **L'audiencement doit pouvoir être pensé, réfléchi et organisé dans une concertation entre les magistrats du parquet, du siège et les services éducatifs intéressés.** Un tour de priorité doit pouvoir être donné à certains dossiers, particulièrement ceux des réitérants.

Cette commission doit pouvoir également permettre de pouvoir faire une évaluation des divers flux qui traversent la juridiction dans son ensemble : le nombre de procédures adressées à l'instruction, les délais d'instruction, le temps de latence pour prendre en compte les mesure éducatives, les disponibilités en matière de places d'accueil d'urgence ou d'hébergement.

Cette cellule de coordination pourrait également, si les dysfonctionnements constatés dépassent ses propres possibilités de régulation, saisir toutes les autorités hiérarchiques compétentes en matière d'organisation ou de moyens.

Enfin, c'est à partir de cet organe qu'une communication sur le fonctionnement de la justice pénale des mineurs pourrait s'élaborer. Nous avons déjà souligné la nécessité pour la justice des mineurs de communiquer sur son action d'une manière globale compte tenu du principe de publicité restreinte qui entraîne une profonde méconnaissance de ses modes de fonctionnement. Mais la justice pénale des mineurs ne peut pas communiquer à plusieurs voix. A la méconnaissance risquerait alors de s'ajouter la confusion. **Une communication commune au parquet, au siège et aux services éducatifs doit pouvoir être organisée sous l'autorité de chefs de juridiction.**

95 - La mission propose que soit institutionnalisé au sein des juridictions pour mineurs un organe de concertation entre magistrats du parquet, magistrats du siège et services éducatifs qui aura pour mission de coordonner les rôles de chacun et de communiquer sur l'activité de la juridiction.

II-2-3- Réhabiliter les juridictions pour mineurs

La nouvelle place prise par les parquets ne doit pas affecter les missions du juge des enfants, qui demeure le pivot de la mise en oeuvre de l'ordonnance de 1945.

II-2-3-1- Les juges du siège remplissent une double mission dont l'importance ne cesse d'augmenter.

- L'assistance éducative et les autres procédures civiles constituent une lourde charge.
 - L'assistance éducative

" *Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice...* " dispose l'article 375 du code civil. En 1996, selon les statistiques du ministère de la justice, les juges des enfants ont été saisis de 93 000 nouveaux dossiers concernant l'enfance en danger. A titre comparatif, ces mêmes magistrats ont connu en 1996 de 42 600 requêtes pénales émanant du Parquet. En nombre de dossiers, la part de l'assistance éducative représente donc un peu plus du double de l'enfance délinquante. Ces chiffres doivent cependant être pris avec précaution car il s'agit de chiffres nationaux et la réalité peut énormément varier d'une juridiction à une autre. Ainsi, l'année dernière, dans plusieurs juridictions de la région parisienne, le nombre de dossiers ouverts en enfance délinquante, a été sensiblement le même que celui des dossiers ouverts en assistance éducative et même, dans certains endroits, supérieur.

La part de l'assistance éducative dans le travail des juges des enfants croît régulièrement puisqu'en 1992, le nombre de nouveaux dossiers ouverts n'était que de 82 000. Ces chiffres sont confirmés par les témoignages que nous avons recueillis. Lors de son audition, le directeur des affaires sociales du Conseil général de l'Ille-et-Vilaine nous indiquait que, dans son département, la part de la prévention dans la protection de l'enfance était modeste et que le nombre de placements judiciaires augmentait. Le rapport de l'IGAS et de l'IGSJ de mars 1995, dont la mission avait porté sur sept départements, avait déjà noté une tendance à la " judiciarisation " de la protection de l'enfance insistant surtout sur l'augmentation des placements judiciaires qui, de 65 % de la totalité des placements effectués en 1982, en représentaient 83 % en 1992.

La commission de suivi des mesures prises au titre de l'aide sociale à l'enfance et de l'assistance éducative, que nous proposons, devrait avoir pour effet de cantonner la part de l'assistance éducative à sa juste place et de permettre, par ricochet, aux juges des enfants de se consacrer plus à la délinquance des mineurs.

Il ne faudrait cependant pas négliger la part, certes difficilement quantifiable, de la procédure d'assistance éducative dans la prévention de la délinquance. Si d'ailleurs, en 1958, les articles 375 et suivants ont été insérés dans le code civil c'était bien pour s'attaquer aux causes de la délinquance des mineurs et apporter aux enfants en danger un appui éducatif. Souvent, la violence de l'adolescent n'est que l'écho d'une violence subie plus jeune et les interventions du juge des enfants, à la suite d'absentéisme scolaire, de fugues, permettent, dans un certain nombre de cas, d'éviter qu'un jeune, qui est à la dérive, ne tombe dans la délinquance.

- Les autres procédures civiles

Le juge des enfants a également compétence en matière de tutelle aux prestations sociales et de protection des jeunes majeurs. Fort heureusement, le nombre de dossiers ouverts concernant ces deux domaines reste stable sur le plan national. Ces affaires représentent pour les juges des enfants un poids nettement moins lourd que l'assistance éducative puisqu'ils ordonnent chaque année environ 9 000 protections jeunes majeurs et à peu près 28 000 tutelles aux prestations sociales. Ces deux procédures participent aussi à la prévention de la délinquance. En ordonnant une tutelle aux prestations sociales, c'est bien souvent l'expulsion de son logement que le juge des enfants évite à la famille avec sa cohorte de traumatismes pour les enfants. Et lorsqu'il prescrit, pour un jeune de 18 à 21 ans, " *éprouvant de graves difficultés d'insertion sociale* " comme l'exige le texte, la poursuite d'un placement ou d'une aide éducative, le juge des enfants permet parfois à un jeune encore fragile d'éviter de tomber dans la délinquance. Au cours de cette mission, nous avons trop vu à l'oeuvre le couperet fatidique des 18 ans pour estimer que le juge des enfants pourrait être déchargé de cette procédure.

- Les juges du siège sont saisis d'un nombre croissant de procédures concernant les mineurs délinquants.
 - Le juge des enfants

Pivot du système de la gestion de l'enfance délinquante dans l'ordonnance de 1945, il reste l'acteur judiciaire principal. Saisi par le Parquet, il exerce à la fois des fonctions d'instruction et de jugement. Le jugement peut être rendu soit en audience de cabinet ou chambre du conseil soit par le tribunal pour enfants. Comme nous l'avons indiqué plus haut, en audience de cabinet le juge des enfants ne peut prononcer que des mesures éducatives.

En 1996, les juges des enfants ont été saisis de 42.600 nouvelles affaires au pénal. Le nombre de mineurs visés par ces affaires n'est pas connu, un dossier pouvant compter plusieurs mineurs. Le nombre des dossiers nouveaux est en progression de 19% par rapport à 1994, année au cours de laquelle 35 800 requêtes avaient été adressées aux juges des enfants. Selon les chiffres du parquet, ces requêtes avaient eu tendance à baisser entre 1985 et 1993.

Mais au-delà de l'augmentation du nombre de procédures, le fait le plus notable constitue la croissance très forte du nombre des mineurs présentés aux juges des enfants, c'est à dire ceux que le parquet fait amener par les services de police et de gendarmerie aussitôt après leur garde à vue pour les déférer aux juges des enfants ou ceux convoqués par COPJ.

Entre 1994 et 1996, le chiffre de mineurs présentés aux juges des enfants s'est accru de 46% puisqu'il est passé de 18 100 à 26 500. Il s'agit d'une croissance très importante qui dépasse, en pourcentage, l'augmentation du nombre des procédures concernant les mineurs transmises au parquet qui, pour la même période, a été de 31%. Ces chiffres démontrent qu'à côté de la " troisième voie " utilisée de plus en plus fréquemment par certains parquets pour traiter eux-mêmes une partie de la petite délinquance, les juges des enfants sont maintenant fréquemment saisis eux aussi très rapidement après la commission des faits.

Il ressort d'un certain nombre d'auditions que nous avons effectuées que l'augmentation de ces présentations pèse de plus en plus lourd sur l'activité des juges des enfants. Dans quelques juridictions, le temps passé par les juges au traitement des affaires pénales prend le pas sur le temps de traitement des affaires civiles. Certains juges ont manifesté la crainte que cette évolution ne conduise à négliger l'enfance en danger tandis que d'autres évoquaient un système qui risquait dans son ensemble " d'imploser ".

Entre 1994 et 1996, **le nombre de jugements rendus en chambre du conseil a progressé de 36% et le nombre des jugements des tribunaux pour enfants de 16%**. Malgré cette augmentation sensible, il n'est sorti en 1996 des juridictions pour mineurs que 41 489 jugements pénaux alors que les seules requêtes pénales adressées aux juges des enfants s'élevaient à 42 625. Si on ajoute à ces requêtes le nombre de dossiers de mineurs dont les juges d'instruction ont été saisis, on ne peut que constater que le nombre des décisions rendues ne suit pas le flux des entrées.

Par ailleurs, si dans quelques juridictions, les affaires sont jugées dans des délais raisonnables, dans d'autres **les délais de jugement sont beaucoup trop longs**. Il a ainsi été évoqué à plusieurs reprises devant la mission le fait que des affaires simples étaient jugées 18 mois voire 2 ans après les faits. Une telle situation ne peut perdurer et les propositions que nous ferons plus loin d'une augmentation conséquente des postes de juge des enfants ainsi que d'une généralisation d'un tableau de bord pour suivre l'activité des juges nous paraissent devoir être prises en compte d'une manière urgente.

- Les juges d'instruction chargés des affaires de mineurs

L'idée parfois émise que les parquets auraient tendance à privilégier la saisine des juges d'instruction dans le but d'obtenir des décisions plus fermes notamment en matière d'incarcération provisoire n'est pas confirmée par les statistiques récentes. Entre 1994 et 1996, le nombre de mineurs mis en examen par des juges d'instruction a baissé de 11% puisqu'il est passé en 1994 de 6 400 à 5 700 en incluant les mineurs impliqués dans les affaires mixtes. Et sur le long terme, les chiffres ne donnent pas d'indication sur une tendance à la baisse ou à la hausse. Cette stagnation des saisines des juges d'instruction peut s'expliquer par la longueur des délais d'instruction qui amène certains parquets à privilégier, pour des objectifs de célérité, la saisine des juges des enfants. C'est en tout cas l'explication qui nous a été donnée par un magistrat du parquet lors de son audition.

Il est à espérer que la réforme du code de procédure pénale actuellement en cours permette de remédier à cette longueur des instructions, véritablement problématique, selon plusieurs auditions.

- Il existe un important déficit de communication concernant l'activité des juges du siège.

Bien que l'intervention des juges des enfants soient limitée à des décisions individuelles, traditionnellement, les juges des enfants n'ont pas hésité à avoir des contacts fréquents avec leurs partenaires naturels, particulièrement les travailleurs sociaux de l'ASE, des associations privées habilitées ou de la Protection judiciaire de la jeunesse. Les relations des juges avec l'Education nationale se sont également affirmées depuis quelques années. Ainsi le juge des enfants est, sans doute, avec le juge de l'application des peines, le magistrat du siège qui a le plus de relations avec l'extérieur. Ces relations sont cependant aujourd'hui insuffisantes particulièrement dans le domaine de la justice pénale tant la demande d'information est grande à la fois de la part des collectivités territoriales et des autres institutions, particulièrement les services de police.

96 - Nous reprenons ici toutes les propositions formulées dans l'exposé sur la police et la gendarmerie. Les mesures individuelles prises par les juges des enfants doivent être expliquées aux services de police et de gendarmerie particulièrement lorsqu'un mineur revient dans son quartier après avoir fait l'objet d'un déferement. Les juges des enfants doivent se rendre dans les commissariats de police et les gendarmeries pour expliquer leur activité. Les policiers et les gendarmes doivent pouvoir venir se former auprès des juges dans les tribunaux pour enfants. Juges du siège et forces de sécurité doivent pouvoir échanger leurs points de vue lors de sessions de formations communes.

Au-delà de cette information nécessaire en direction des partenaires notamment des services de police et en sus des discours de rentrée judiciaire au cours desquels sont traditionnellement évoqués les chiffres concernant l'activité du tribunal pour enfants, les juridictions pour mineurs doivent pouvoir communiquer en direction du grand public. Sur délégation du président du tribunal de grande instance, le responsable du tribunal pour enfants devrait pouvoir donner des chiffres concernant l'activité des juges des enfants ainsi que le nombre et la nature des mesures ordonnées et pouvoir en expliquer le sens.

La mission recommande donc que soit inscrite dans les textes la possibilité pour le responsable du tribunal pour enfants de donner des informations concernant l'activité des juridictions pour mineurs. Cette communication devrait pouvoir se faire avec le parquet des mineurs et les services éducatifs à partir de l'instance de concertation que nous proposons par ailleurs pour faciliter la coordination de la juridiction des mineurs.

II-2-3-2- De nouveaux moyens doivent être donnés aux juges.

- Augmenter le nombre des juges des enfants.

Il y a actuellement en France 314 juges des enfants pour un effectif global de plus de 6 000 magistrats. Nous avons décrit plus haut l'augmentation des procédures tant en assistance éducative qu'en enfance délinquante. Nous venons d'exposer le besoin urgent pour la justice pénale des mineurs de s'inscrire dans une dimension territoriale et partenariale. Un effort a certes été fait en termes de création de postes mais il est insuffisant compte tenu des enjeux. Les juges des enfants doivent pouvoir traiter la délinquance des mineurs dans des délais plus brefs. Ils doivent aussi investir le champ de la politique de la Ville.

97 - La mission propose donc une augmentation sensible des postes de juges des enfants. Ces postes devront être répartis non seulement en fonction d'indicateurs démographiques mais à partir de statistiques beaucoup plus affinées relatives aux populations en difficulté. Ces créations de postes de magistrats doivent bien entendu se doubler de la création de postes de greffiers.

- Regrouper les juridictions pour mineurs

Il existe actuellement 139 tribunaux pour enfants dont 128 en métropole et 11 outre-mer. 74 départements ne comptent qu'un seul tribunal pour enfants, tandis que d'autres départements en dénombrent plusieurs. Ainsi, il y a cinq tribunaux pour enfants dans le Nord, quatre dans le Pas-de-Calais, trois en Moselle, en Seine-Maritime et dans les Bouches-du-Rhône et deux dans 21 autres départements. Ce véritable émiettement des juridictions pour mineurs dans 27 départements contribue au manque de lisibilité, pour les partenaires extérieurs, des décisions des juges. Par ailleurs, le fait que les juges soient rassemblés dans une même juridiction est de nature, sans attenter en rien à leur indépendance juridictionnelle, à favoriser leur concertation et donc le rapprochement de leurs pratiques.

98 - La mission propose donc le réexamen de la carte des tribunaux pour enfants pour qu'un certain nombre d'entre eux puissent être regroupés.

Pour autant, nous ne sommes pas défavorables à une justice de proximité. Bien au contraire. Comme nous avons proposé pour le parquet le développement des maisons de la justice pour que le ministère public prenne ses décisions au plus près des parties, nous souhaitons que les juges des enfants puissent tenir leurs audiences au siège de tous les tribunaux d'instance du ressort. Malgré la loi du 8 février 1995 et le décret du 27 février 1996 qui ont étendu la possibilité de tenir des audiences foraines à l'ensemble des contentieux soumis aux juridictions de l'ordre judiciaire et qui ont défini les modalités d'organisation de ces audiences, seules 88 audiences foraines ont été tenues dans le domaine de la justice des mineurs en 1996. Parmi, ces 88 audiences, 34 seulement relevaient de la matière pénale.

99 - Nous proposons donc de rendre obligatoire pour les juges des enfants la tenue d'audiences civiles et pénales dans les tribunaux d'instance du ressort et nous demandons que les moyens nécessaires pour y parvenir soient dégagés.

- Revoir la spécialisation des juges du siège
 - Le juge des enfants

Le juge des enfants exerce des pouvoirs considérables. Il réunit en une seule personne différentes fonctions qui, d'ordinaire, ne sont jamais assumées par un même magistrat : il procède à l'instruction, il juge et il contrôle l'exécution de ses décisions. Ce magistrat intervient, en outre, dans un domaine particulièrement délicat s'agissant de l'avenir d'enfants. Cette fonction, est, de surcroît, humainement éprouvante et s'exerce souvent dans un contexte social difficile.

La durée moyenne de vie professionnelle d'un juge des enfants est ainsi actuellement de deux années et demie. Pour des fonctions aussi spécialisées, qui nécessitent à la fois de prendre la mesure de tout un environnement social et institutionnel et des compétences techniques particulières, cette durée est beaucoup trop courte.

A l'inverse, le maintien d'un même juge des enfants pendant trop longtemps sur le même territoire peut conduire à un immobilisme dans l'action, préjudiciable à une bonne administration de la justice.

100 - La mission propose donc que les conditions de nomination des juges des enfants soient revues afin que ne puissent être nommés à ces fonctions que des magistrats particulièrement compétents et motivés et que la rotation des postes permette une durée d'exercice professionnel raisonnable.

- Le juge d'instruction chargé des affaires de mineurs

Aux termes de l'article 522 du code de l'organisation judiciaire, un ou plusieurs juges d'instruction sont désignés par le premier président de la cour d'appel sur proposition du procureur général, parmi les juges d'instruction du tribunal de grande instance dans lequel le tribunal pour enfants a son siège, pour être chargé spécialement des affaires concernant les mineurs. Le juge d'instruction exerce ses fonctions sans limitation de durée. Au-delà du texte, c'est très souvent le dernier juge d'instruction nommé qui est désigné pour être chargé des affaires de mineurs et parfois même tous les juges d'instruction d'un même tribunal sont désignés pour exercer ces fonctions.

101 - La mission propose que le juge d'instruction chargé des affaires de mineurs soit désigné compte tenu de l'intérêt qu'il porte aux questions de l'enfance et de ses aptitudes. Comme pour les juges des enfants, la mission estime nécessaire que la rotation des juges d'instruction ne soit pas trop rapide.

- Le vice-président chargé des fonctions de juge des enfants

Seulement 51% de ces vice-présidents de tribunaux de grande instance ont auparavant exercé les fonctions de juge des enfants. Ceux qui n'ont jamais exercé cette fonction sont souvent dans une position difficile tant en interne par rapport à leurs collègues que vis à vis des partenaires extérieurs.

102 - La mission juge souhaitable que ne soient désignés vice-présidents chargés des fonctions de juge des enfants que des magistrats ayant exercé auparavant les fonctions de juge des enfants.

- Le magistrat délégué à la protection de l'enfance

Ce magistrat préside la chambre spéciale des mineurs à la cour d'appel ou y exerce les fonctions de rapporteur. Il siège également comme membre de la chambre d'accusation lorsque celle-ci est saisie d'une affaire où un mineur est en cause. Les statistiques indiquent que deux tiers de ces magistrats n'ont jamais exercé les fonctions de juge des enfants. Il apparaît là encore que, trop souvent, est proposé, pour ces fonctions, le dernier magistrat nommé à la cour d'appel alors qu'il serait nécessaire que ce magistrat ait à la fois une expérience de juge des enfants mais aussi de responsable de tribunal pour enfants.

103 - La mission propose donc que le magistrat délégué à la protection de l'enfance soit choisi compte tenu de l'intérêt qu'il porte aux questions de l'enfance et de ses aptitudes.

- Affecter dans les juridictions pour mineurs des assistants de justice et des emplois-jeunes
 - Les assistants de justice

Leur mission pourrait consister à expliquer dans les écoles le fonctionnement des tribunaux pour enfants. La demande de l'Education nationale est en effet extrêmement importante et les juges n'y suffisent pas. Ils pourraient par ailleurs assister le vice-président du tribunal pour enfants dans ses tâches de coordination par la rédaction de rapports ou de procès-verbaux de réunions. La même mission pourrait leur être confiée auprès des délégués à la protection de l'enfance qui pourraient eux aussi voir leur rôle de coordination institutionnalisé.

104 - La mission recommande l'affectation d'assistants de justice dans les juridictions pour mineurs.

- Les emplois-jeunes

Les juridictions pour mineurs rencontrent d'importantes difficultés dans le recrutement des emplois-jeunes. En effet ces emplois-jeunes ne sont financés qu'à 80% par l'Etat. Les services de la justice tentent donc de s'appuyer sur les associations pour le financement des 20% supplémentaires. Pourtant les besoins sont importants en ce qui concerne l'accueil au tribunal pour enfants, l'encadrement des classes qui viennent assister à des audiences publiques ainsi que l'accueil des victimes. Les services de la Protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire sont également susceptibles d'utiliser des emplois-jeunes.

105 - La mission propose que les emplois-jeunes pour la justice soient financés à 100% par l'Etat. Elle recommande que des conventions soient signées entre l'Education nationale et la justice pour mettre à la disposition des juridictions pour mineurs des emplois-jeunes.

II-2-3-3- Toutes les possibilités de l'ordonnance du 2 février 1945 doivent être utilisées.

La difficulté de mesurer l'activité judiciaire et la faiblesse des données statistiques justifient une certaine prudence dans le constat qu'a pu faire la mission d'une sous-utilisation par les juges du siège des possibilités procédurales de l'ordonnance du 2 février 1945. Ce constat recoupe cependant pour l'essentiel les conclusions d'un ouvrage de Francis Bailleau paru en 1996 selon lequel les pratiques relatives à l'ordonnance de 1945 étaient "routinières". Il faut noter toutefois que ce livre s'appuyait sur des données assez anciennes et qu'en peu de temps, les pratiques judiciaires ont sensiblement évolué notamment avec la généralisation du "traitement en temps réel" et l'implication plus grande des parquets dans la gestion de la délinquance des mineurs.

L'examen d'un certain nombre de dossiers révèle que les investigations relatives à la situation personnelle et familiale des mineurs sont souvent insuffisantes. L'article 8 de l'ordonnance du 2 février 1945 dispose pourtant que le juge "recueillera, par une enquête sociale, des renseignements sur la situation matérielle et morale de la famille, sur le caractère et les antécédents du mineur, sur sa fréquentation scolaire, son attitude à l'école, sur les conditions dans lesquelles il a vécu ou a été élevé". Il doit également ordonner un examen médical et s'il y a lieu un examen médico-psychologique. Le juge peut cependant "dans l'intérêt du mineur n'ordonner aucune de ces mesures". Les juges se dispensent trop souvent d'ordonner ces mesures d'investigation qui pourraient les guider dans l'individualisation des réponses à apporter à un acte délinquant commis par un adolescent. Dans la très grande majorité des cas, seule une enquête rapide est ordonnée par le

service éducatif auprès du tribunal. Les mesures d'investigation et d'orientation éducative qui sont des mesures qui se déroulent sur une certaine durée et qui associent une équipe pluridisciplinaire devraient être développées.

La mesure de liberté surveillée préjudicielle qui peut être ordonnée très rapidement après la commission des faits, dès la mise en examen du jeune, en présence des parents et d'un représentant du service éducatif mandaté par le juge, est également sous-utilisée. Pourtant, cette mesure peut donner d'excellents résultats. Il faut, pour cela, qu'elle soit mise en place dans le cabinet du juge en présence du mineur, de ses parents et de l'éducateur qui exercera la mesure ou, à tout le moins, du responsable du service éducatif. Très clairement, le juge doit indiquer que le jugement à intervenir dépendra de la manière dont va évoluer le jeune. Un délai raisonnable doit être fixé pour le jugement et l'exercice concret de la mesure doit démarrer très rapidement. **L'éducateur pour sa part, doit réaliser un suivi effectif du jeune et prévenir le magistrat de tout incident. Cette façon de procéder est d'ailleurs expressément décrite par l'article 26 de l'ordonnance du 2 février 1945 qui prévoit même la possibilité pour la juridiction de prononcer une amende civile à l'encontre des parents s'ils manifestent " un défaut de surveillance caractérisé " pendant l'exercice de cette mesure :** *" Dans tous les cas où le régime de la liberté surveillée sera décidé, le mineur, ses parents, son tuteur, la personne qui en a la garde, seront avertis du caractère et de l'objet de cette mesure et des obligations qu'elle comporte. Le délégué à la liberté surveillée fera rapport au juge des enfants en cas de mauvaise conduite, de péril moral du mineur, d'entraves systématiques à l'exercice de la surveillance, ainsi que dans le cas où une modification de placement ou de garde lui paraîtra utile. En cas de décès, de maladie grave, de changement de résidence ou d'absence non autorisée du mineur, les parents, tuteur, gardien ou patron devront sans retard en informer le délégué. Si un incident à la liberté surveillée révèle un défaut de surveillance caractérisé de la part des parents ou du tuteur ou gardien, ou des entraves systématiques à l'exercice de la mission du délégué, le juge des enfants ou le tribunal pour enfants, quelle que soit la décision prise à l'égard du mineur, pourra condamner les parents ou le tuteur ou gardien à une amende civile de 10 francs à 500 francs "*. Les rapports effectués par l'éducateur pendant la mesure doivent permettre au juge de décider s'il va renvoyer le mineur en chambre du conseil ou devant le tribunal pour enfants et ce en fonction de son évolution. A l'audience, l'éducateur doit être présent et faire rapport à la juridiction du déroulement de son action.

La mesure de liberté surveillée préjudicielle, qui permet une intervention éducative rapidement après les faits et qui peut être utilisée d'une manière probatoire avant le jugement, doit faire l'objet de réquisitions plus fréquentes du parquet. Des conventions passées entre la Protection judiciaire de la jeunesse et les juridictions doivent, au-delà des textes qui l'encadrent, en définir plus concrètement les modalités d'exercice pour permettre de lui donner son entière efficacité.

La réparation est une mesure éducative relativement récente puisqu'elle a été créée par une loi de 1993. Sa montée en charge se fait lentement. Selon le ministère de la justice, et cet ordre de grandeur est confirmé par les auditions auxquelles nous avons procédé, plus de 80% de ces mesures sont ordonnées par les parquets. Les juges du siège expliquent ce faible recours à la réparation, notamment directe, par l'absence de la victime à l'audience. Cette objection est réelle pour les mesures décidées à l'audience de jugement mais ne peut être prise en compte pour toutes les mesures de réparation qui pourraient être ordonnées pendant l'instruction ainsi que pour les mesures de réparation indirecte. La réparation peut également être ordonnée au moment d'un ajournement après déclaration de culpabilité. La réussite de la réparation pourra alors conduire le parquet à requérir une dispense de toute mesure, une dispense de peine ou une peine de principe. La réparation devrait être ordonnée beaucoup plus souvent par les juges du siège.

Un certain nombre de magistrats et d'éducateurs que nous avons auditionnés tant de Toulouse, de Bordeaux ou de Pontoise ont tous relevé le grand intérêt de la réparation. Tout d'abord cette mesure permet d'engager un véritable processus de responsabilisation du jeune. Plus que d'autres mesures éducatives, elle permet une prise de conscience concrète des effets de l'acte commis. Le jeune est en effet confronté directement aux conséquences de son acte tant vis à vis de sa famille que vis à vis de l'environnement et de la victime. Ensuite, les parents sont impliqués du début jusqu'à la fin de la mesure et peuvent ainsi se repositionner dans leur fonction d'autorité. Enfin la réparation met le jeune en position d'avoir à régler sa dette vis à vis de la victime. Elle permet aussi à la victime de sortir de l'anonymat et d'être réhabilitée. Surtout la réparation peut être un processus communautaire impliquant toutes les collectivités qu'elles soient scolaires, communales ou autres. Ainsi peut faire partie de la réparation, à la suite d'une infraction commise en milieu scolaire, une réunion réunissant des représentants des parents d'élèves, de l'administration de l'établissement, des professeurs, des délégués des élèves et bien sûr l'auteur et sa famille. De la même manière, à la suite de dégradations commises dans une commune, une réunion peut avoir lieu à la mairie, en présence

du maire, au cours de laquelle il est décidé avec l'auteur et ses parents de la réparation à effectuer. Les résultats de tels partenariats apparaissent très encourageants puisque le taux de récidive semble peu important. De surcroît, par leur visibilité, les mesures de réparation ont un effet préventif non négligeable.

106 - La mission demande que la Protection judiciaire de la jeunesse et le secteur privé habilité soient en mesure de proposer aux magistrats du siège un plus grand nombre de mesures de réparation, que le prononcé de ces mesures soit requis par les parquets et que le rapport annuel des juridictions rende compte du nombre de mesures ordonnées.

Le nombre de placements ordonnés dans le cadre des dossiers pénaux est faible. Cela ne veut pas dire que les juges n'ordonnent pas de placements pour les jeunes délinquants mais un certain nombre de ces placements sont ordonnés dans le cadre d'un dossier d'assistance éducative. Exceptionnellement, cette pratique est admissible, notamment lorsqu'il s'agit d'un jeune déjà suivi au titre de l'enfance en danger et qui commet un acte de délinquance isolé et si ce n'est pas cet acte en lui-même qui justifie le placement. Mais il n'est pas recevable que, dans certaines juridictions, pratiquement aucune décision de placement ne soit prise au titre de l'ordonnance de 1945. Il y a là, pour les adolescents et les équipes amenées à prendre en charge des mineurs délinquants, une perte de sens difficilement récupérable. Les établissements ont une responsabilité dans cette pratique en ce qu'un certain nombre d'entre eux sont réticents à prendre en charge des mineurs délinquants mais les juges en sont aussi responsables. Le texte de l'ordonnance de 1945 permet en effet d'ordonner un placement tant pendant l'instruction qu'au moment du jugement. Il est vrai qu'après le jugement, si le juge veut modifier le placement, la procédure peut apparaître un peu lourde mais il existe une mesure, la mise sous protection judiciaire, qui donne au juge toute souplesse d'intervention.

La mise sous protection judiciaire a été créée par une loi du 11 juillet 1975 et son application a été étendue par la loi du 1er juillet 1996 à tous les mineurs. Elle était auparavant réservée aux mineurs de plus de 16 ans. Il est à espérer que cette extension va entraîner une application plus importante de cette disposition car **seulement 373 de ces mesures ont été prononcées en 1996.** La mise sous protection judiciaire, dont la durée ne peut excéder 5 ans, est en effet une mesure dont le juge peut faire varier le contenu au gré de l'évolution du mineur et ce avec la plus grande souplesse.

La mise sous protection judiciaire peut constituer un excellent " contenant " dans la durée pour un jeune et éviter la mise en place de mesures successives qui peuvent parfois contribuer à le déstabiliser encore plus. Il n'est pas possible d'éviter totalement les changements de référents éducatifs en raison notamment des mutations qui peuvent intervenir mais le prononcé d'une mesure cadrante pour une certaine durée permet d'en réduire les inconvénients. Elle va parfaitement dans le sens d'un " tutorat éducatif " demandé par un certain nombre de personnes auditionnées. La mesure de liberté surveillée, si elle est exercée de manière suffisamment rapprochée et en étroite concertation avec le magistrat, peut d'ailleurs avoir exactement le même effet. L'intérêt de la mise sous protection judiciaire est qu'elle permet au juge d'adapter ses décisions en fonction des changements du mineur et de substituer ou d'ajouter un placement à un suivi éducatif de milieu ouvert sans rien changer à " l'enveloppe " judiciaire mise en place initialement.

Les mesures plus strictement pénales alternatives à l'incarcération, avant ou après jugement, pourraient également être développées. En 1996, seulement 2 352 contrôles judiciaires ont été ordonnés ainsi que 2 165 sursis avec mise à l'épreuve. Ce type de mesures permet en effet d'associer l'action de la justice et celle d'une part des services de police et d'autre part des services éducatifs. Ainsi les services de police de proximité ou d'autres services de police spécialisés pourraient avoir à surveiller le fait qu'un jeune a été astreint à l'obligation, par exemple, de ne pas sortir du domicile de ses parents après l'école ou encore de ne pas fréquenter tel quartier où il s'est livré à des violences ou tel centre commercial où il a commis des dégradations.

La participation des services de police à l'exécution de mesures de justice concernant les mineurs délinquants serait de nature à faire diminuer le sentiment que " la justice ne fait rien ", à donner aux services de police une meilleure connaissance des mineurs délinquants et de leur milieu et à valoriser leur action dans une sorte de " suivi " du jeune. De la même manière trop peu de contrôles judiciaires ou de sursis avec mise à l'épreuve sont ordonnés avec l'obligation de résider dans un lieu de placement. Ce type de mesures ne peut en rien constituer " la " solution à la délinquance des mineurs, mais il est un des outils de la gamme disponible, trop peu souvent utilisé.

1 747 peines de travail d'intérêt général ont été ordonnées en 1996. C'est insuffisant. En effet, cette peine présente le grand avantage de devoir être acceptée par le mineur puisqu' " elle ne peut

être prononcée contre le prévenu qui la refuse ou qui n'est pas présent à l'audience ". Le mineur devient donc sujet actif de sa condamnation et doit effectuer " un travail non rémunéré au profit d'une personne morale de droit public ou d'une association habilitée ". A la différence de l'emprisonnement qui est subi passivement, il implique une démarche du jeune qui doit exécuter sa peine dans un délai fixé par le juge. Cette peine peut être, pour un jeune souvent oisif, l'occasion de reprendre pied dans le monde du travail puis, par le biais d'un suivi éducatif, être l'occasion d'entreprendre une formation professionnelle ou de s'inscrire dans une vraie démarche de recherche d'emploi.

107 - Les juges des enfants doivent faire des efforts pour trouver des postes de travail d'intérêt général qui rendent plus visible l'action de la justice des mineurs auprès des collectivités territoriales et des diverses institutions.

Pourquoi ne pas envisager que des peines de travail d'intérêt général soient exécutées au sein de l'institution policière ? Le chef de la police d'Amsterdam nous expliquait ainsi qu'aux Pays-Bas des jeunes venaient, le dimanche matin, laver des voitures de police en exécution d'un TIG.

Il faut également rappeler que le travail d'intérêt général peut être, comme toutes les décisions prises par les juridictions pour mineurs, assorti de l'exécution provisoire et donc être ramené à exécution très rapidement après l'audience. A cette fin, une mesure de liberté surveillée peut être ordonnée avant l'audience afin d'en préparer les modalités.

Cette sous-utilisation des mesures éducatives ou alternatives à l'incarcération est relative et est en train de s'atténuer puisque, entre 1994 et 1996, le nombre de placements effectués dans des établissements de la Protection judiciaire de la jeunesse au titre de l'ordonnance de 1945 a augmenté de 40%. Pendant cette période, l'augmentation des placements en centre de jour a, pour sa part, été de 77%. Le nombre de placements effectués au titre de l'ordonnance de 1945 dans ces établissements privés habilités n'est malheureusement pas connu.

Les statistiques disponibles ne permettent pas de comparer le nombre total de placements ordonnés par toutes les juridictions pour mineurs et le nombre d'incarcérations. Deux chiffres méritent cependant d'être médités avec toutes les réserves déjà évoquées, qui s'attachent aux nombres de placements décidés en assistance éducative et à ceux confiés au secteur privé habilité.

En 1996, 1 050 mineurs ont bénéficié d'une décision d'hébergement au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 dans un foyer de la Protection judiciaire de la jeunesse alors que, pour la même année, 3 660 mineurs entraient en prison. Ces deux chiffres doivent nous faire réfléchir à la fois sur la faiblesse des moyens en hébergement de la PJJ mais aussi sur le recours à l'incarcération pour les mineurs.

Entre 1994 et 1996, les entrées de mineurs en prison ont augmenté de 23% passant de 3 270 à 3 600. Il s'agit pratiquement toujours de placements en détention provisoire et les mandats de dépôts ordonnés par les juges des enfants représentent une proportion de 4 sur 10. Ce rapport doit cependant être ramené à sa juste mesure en comparant le nombre de mineurs présentés au juge des enfants (26 500 en 1996) à ceux mis en examen par un juge d'instruction (5 700 en 1996). Proportionnellement le juge d'instruction incarcère donc beaucoup plus que le juge des enfants. Cependant en chiffres absolus, entre 1994 et 1996, la croissance des incarcérations des mineurs (+400) vient essentiellement des juges des enfants (+300).

La durée d'incarcération est courte en général. En 1996, elle était en moyenne de deux mois. Mais les juridictions pour mineurs (tribunal pour enfants et cour d'assises des mineurs) prononcent également de longues peines d'emprisonnement. En 1994, les peines supérieures ou égales à un an d'emprisonnement ont retrouvé un niveau égal à l'année 1984 (234). Elles se répartissent de la manière suivante : 149 peines de un à moins de trois ans, 29 peines de trois ans à moins de cinq ans et 56 peines de cinq ans ou plus. Il faut relever qu'encore plus que pour les majeurs les condamnations pour viols augmentent considérablement (triplement des condamnations entre 1984 et 1993).

Ces données statistiques nationales, qui contredisent les discours sur l'absence de réponse en termes d'incarcération pour les mineurs sont confirmées au plan local par deux études. Une première étude effectuée à Bobigny et portant sur 139 jeunes de moins de 25 ans conclut que " *le sentiment d'impunité exprimé par les policiers semble découler d'un manque d'information. La politique pénale appliquée à Bobigny paraît établir un maillage étroit auxquels les jeunes réitérants échappent difficilement* ". Une seconde étude effectuée à l'initiative du tribunal pour enfants de Créteil montre " *le nombre important des décisions de placement en détention provisoire (40 %) prises dès les deuxième, troisième ou quatrième défèrements devant le juge des enfants. Ce travail révèle aussi que très peu de mineurs traversent deux défèrements sans mesure* ".

Comment faire évoluer les pratiques des juges sans cependant porter atteinte à leur indépendance ? Une concertation institutionnelle entre le parquet, les juges du siège et les services éducatifs a déjà été évoquée. Nous verrons plus loin en quoi une meilleure organisation des juridictions peut également y contribuer.

108 - La mission propose la mise sur pied et la systématisation de formations regroupant des magistrats du siège, du parquet, des policiers et gendarmes spécialisés, des travailleurs sociaux. Elle propose également qu'un guide méthodologique soit diffusé à tous les magistrats du siège spécialisé : juges des enfants mais aussi juges d'instruction chargés des affaires de mineurs et magistrats délégués à la protection de l'enfance à la cour d'appel.

La mission recommande une intervention plus importante des parquets dans le suivi des procédures pénales. Ces interventions pourront prendre la forme de réquisitions écrites mais aussi de réquisitions orales plus précises à l'audience. Il apparaît nécessaire qu'une circulaire précise le type de mesures dont le développement apparaît souhaitable et que le parquet serait susceptible de requérir plus fréquemment : réparation, contrôle judiciaire et sursis avec mise à l'épreuve assortis d'obligations particulières, travail d'intérêt général.

Nous verrons plus loin combien l'exécution des décisions de justice pose problème pour des raisons de moyens. Cette exécution est aussi rendue difficile pour des raisons de " cultures " différentes entre l'éducatif et le judiciaire. Les magistrats mettent parfois les services éducatifs dans une grande difficulté en ne les convoquant pas lorsqu'une mesure est décidée. Les services éducatifs de leur côté sont parfois réticents pour exécuter des mesures de TIG, de contrôle judiciaire ou des sursis avec mise à l'épreuve.

109 - La mission propose que, dans chaque juridiction pour mineurs, une convention soit passée avec les services éducatifs concernant les conditions précises dans lesquelles les mesures décidées par les juges sont prises en charge : présence des services éducatifs à l'audience, délais de mise en oeuvre de la mesure, comptes-rendus au juge.

110 - La mission préconise que l'institution des " délégués bénévoles à la liberté surveillée " expressément prévue par l'article 25 de l'ordonnance du 2 février 1945 soit réactivée. Ces délégués bénévoles nommés par le juge des enfants pourraient être choisis parmi des personnes ayant, dans un quartier, une certaine autorité morale. Plusieurs auditions et contributions écrites ont en effet souligné l'intérêt de mettre à contribution, au plus près des quartiers des " sages " reconnus et écoutés par la population et qui pourraient avoir auprès d'adolescents délinquants un rôle éducatif et modérateur.

La justice des mineurs fait déjà appel à des non-professionnels dans sa fonction de jugement puisque, au tribunal pour enfants, le juge des enfants est assisté de deux assesseurs qui ne sont pas magistrats. Or, selon tous les avis recueillis, cette formule donne entière satisfaction et d'aucune proposent même de l'étendre à d'autres juridictions. En Angleterre, la justice est rendue essentiellement par plus de 27.000 magistrats non professionnels alors que le nombre de magistrats professionnels est très limité. On peut légitimement penser que ce type d'organisation contribue à mieux faire connaître et accepter une institution dont les règles apparaissent généralement trop ésotériques.

Au-delà de la prise en charge de jeunes délinquants au plus près de leur réalité, la réactivation des délégués bénévoles à la liberté surveillée aurait pour avantage de mieux faire connaître dans les quartiers la justice des mineurs, de rendre plus visible son action et de faire participer la population à son exercice.

II-2-3-4- Les juridictions pour mineurs doivent être mieux organisées.

En dehors de son action purement individuelle, **le juge doit intégrer une dimension territoriale et partenariale. Pour cela il lui faut de nouveaux outils.**

- Mieux évaluer l'activité de chaque cabinet par l'établissement d'un tableau de bord

Pour la définition de politiques publiques, la connaissance aussi précise que possible de l'activité des cabinets des juges des enfants est du plus haut intérêt. Le rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des services judiciaires de mars 1995, avait déjà évoqué les faiblesses du système statistique des cabinets de juge des enfants notamment l'absence d'harmonisation concernant les méthodes de comptages. Il s'agissait par ailleurs, d'un système annuel qui ne permettait en aucun cas un suivi régulier de la situation des cabinets. Un système bénéficiant d'un support informatique est actuellement expérimenté dans dix juridictions.

111 - La mission propose qu'un " tableau de bord " commun et informatisé soit étendu à toutes les juridictions.

- Institutionnaliser le rôle de coordination et de représentation d'un magistrat dans chaque tribunal pour enfants.

Il n'est pas question de porter atteinte à l'indépendance des juges des enfants mais de plus en plus, le juge participe à l'élaboration des politiques publiques. Or, un certain nombre d'interlocuteurs extérieurs à la justice ont exposé que, trop souvent, il y avait autant de discours que de juges. Au cours de nos déplacements nous avons, nous mêmes, pu avoir l'exemple de magistrats du siège d'une même juridiction qui, visiblement, ne s'étaient pas parlés depuis fort longtemps. Cette coordination apparaît pourtant indispensable à l'intérieur de la juridiction, par exemple entre les juges des enfants, les juges d'instruction chargés des affaires de mineurs et les juges aux affaires familiales. Elle est tout aussi utile en direction des partenaires extérieurs. Cette institutionnalisation du rôle de coordination et de représentation n'enlèvera pas pour autant à ce magistrat la possibilité de se faire représenter par l'un des juges des enfants compétents dans un secteur géographique donné. Elle n'empêchera pas plus qu'après concertation tel ou tel juge des enfants suive particulièrement un domaine qui aurait été défini comme une priorité, par exemple, le développement des postes de travail d'intérêt général ou des mesures de réparation.

112 - La mission recommande d'institutionnaliser le rôle de coordination et de représentation d'un magistrat dans chaque tribunal pour enfants.

- Inscrire dans le code de l'organisation judiciaire l'obligation pour chaque tribunal pour enfants d'établir un rapport annuel sur son activité

Comme le rappelle le rapport de l'inspection générale des services judiciaires de février 1998, les juges des enfants tiennent déjà d'une circulaire ancienne cette obligation de présenter un bilan annuel de leur activité. Ces dispositions sont cependant totalement perdues de vue dans un certain nombre de juridictions. Dans d'autres juridictions, par exemple Créteil, l'établissement de ce rapport est l'occasion de l'élaboration d'un véritable projet de service définissant des axes de travail tant en interne qu'en externe. Il est l'outil d'une véritable concertation des juges et permet une analyse de la situation et la définition de priorités.

113 - La mission propose que soit inscrit dans le code de l'organisation judiciaire l'obligation pour chaque tribunal pour enfants d'établir un rapport annuel sur son activité.

- Inscrire dans le code de l'organisation judiciaire le rôle de coordination et de contrôle du magistrat délégué à la protection de l'enfance à la cour d'appel

Aux termes des textes actuellement en vigueur, le magistrat délégué à la protection de l'enfance assume essentiellement des fonctions juridictionnelles, particulièrement à la chambre spéciale des mineurs, qui statue sur les appels d'une majorité des décisions rendues par les juges des enfants. Il exerce également des fonctions de contrôle sur les établissements pénitentiaires qui accueillent des mineurs ainsi que sur les établissements privés habilités à recevoir des mineurs délinquants ou en danger. La nécessité d'une concertation entre les différentes juridictions pour mineurs d'un même ressort justifie que soit inscrit dans le code de l'organisation judiciaire le rôle de coordination de ce magistrat.

Comme le propose le rapport du groupe de travail de février 1998 cité plus haut, il pourrait être prévu également la possibilité pour le premier président de déléguer ses pouvoirs de contrôle à ce magistrat.

114 - La mission propose que soit conféré au magistrat délégué à la protection de l'enfance un rôle de coordination et de contrôle dans le fonctionnement des juridictions pour mineurs.

II-2-4- Exécuter les décisions de justice

L'ordonnance du 2 février 1945 confie principalement la mission d'éclairer, de préparer, et de mettre en oeuvre les décisions de justice à la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). L'exécution de certaines décisions peut être assurée non seulement par le secteur public de la PJJ, mais également par le secteur privé contrôlé par elle, à savoir " *toute personne physique, (...) un établissement ou un service dépendant d'une personne morale habilités à cet effet* ".

Cette mission de prise en charge au pénal des mineurs délinquants se double de l'exécution des mesures éducatives pour les mineurs en danger, au civil cette fois, en vertu des articles 375 et suivants du code civil, introduits par l'ordonnance du 23 décembre 1958. Au 31 décembre 1996,

46,6% des mesures dont l'exécution a été confiée au service public de la PJJ concernaient des mineurs délinquants, 50,6% des mineurs en danger et 2,8% des jeunes majeurs.

II-2-4-1- L'exécution des décisions par les services de la Protection judiciaire de la jeunesse présente des lacunes.

Anciennement Education surveillée, la Protection judiciaire de la jeunesse -composée d'une direction du ministère de la justice portant le même nom, et de ses directions régionales et départementales- est chargée d'une mission générale d'intervention en amont -par ses investigations- et en aval -par ses services en milieu ouvert et en hébergement- pour l'exécution des décisions des magistrats chargés des affaires des mineurs.

La mission a pu constater que la PJJ -institution extrêmement centralisée, marquée par la rigidité de sa gestion et un manque cruel de moyens- rencontrait de grandes difficultés pour remplir de façon satisfaisante cette double mission. Il n'est que de considérer le nombre de mesures de justice en attente d'exécution, estimé à 4 000 pour la France entière. Au-delà de cet élément quantitatif, les déplacements et les auditions de la mission ont mis en lumière l'insatisfaction aussi bien des agents de la PJJ que de ses partenaires face aux conditions dans lesquelles cette institution travaillait. Une crise d'identité, alimentant une certaine démotivation, est perceptible, même si les éducateurs restent profondément attachés à leur métier et à leur institution.

L'activité de la PJJ, mesurée en termes de mineurs pris en charge au titre de l'ordonnance du 2 février 1945, a progressé de plus des deux tiers depuis 1993. On constate que le flux de nouvelles mesures progresse de façon forte : + 41% en 1996 par rapport à 1994.

Nombre de mineurs suivis par la PJJ

Année	31/12/1993	31/12/1994	31/12/1995	31/12/1996
Mineurs pris en charge	11 300	13 800	15 280	19 160

Le nombre de nouvelles mesures judiciaires dont l'exécution a été confiée à la PJJ s'élevait en effet à 23 280 en 1996 contre 16 550 nouvelles mesures en 1994, soit 6 730 mesures de plus. Au total, la PJJ suivait 19 160 mineurs délinquants en 1996 -soit 7 860 de plus qu'en 1993.

L'analyse par modes de prise en charge montre que la progression depuis 1994 de l'activité a concerné tous les types de mandats de la PJJ. Toutefois, pour l'ensemble des prises en charge assurée par la PJJ, même si les mesures en milieu ouvert représentent en volume l'augmentation la plus importante (+ 5 080 mesures), ce sont les accueils en centres de jours et en centres d'hébergement qui ont connu l'augmentation la plus notable, avec un quasi doublement pour ces derniers.

Evolutions des missions

	31/12/1994	31/12/1996	Evolution
Investigations effectuées	-	48 864	-
Milieu ouvert	13 400	18 480	+ 38%
Centre de jour	180	330	+ 83%
Hébergement	220	350	+ 94%
<i>Total</i>	13 800	19 160	+ 38,8%

Les métiers de la PJJ se sont diversifiés. Depuis 1980, la PJJ a connu une extension du champ de ses missions, dans le sens d'une diversification accrue, suivant en cela les orientations successives des circulaires de 1983 et de 1994.

- La permanence éducative

Placée au sein des tribunaux de grande instance, elle est assurée par les services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT). Institutionnalisés en 1987, les SEAT avaient pour objectif de rapprocher les services éducatifs des magistrats du siège, mais aussi de ceux du parquet. S'ils ne sont pas déchargés des missions d'assistance éducative et du suivi des décisions des juges, les SEAT ont été pensés pour proposer aux magistrats des solutions en termes de prise en charge, mais surtout pour fournir rapidement des éléments d'investigation.

L'article 12 de l'ordonnance de 1945 dispose que 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* ".

Les SEAT ont connu depuis leur création une augmentation importante de leur activité. Les parquets ont eu de plus en plus recours aux SEAT pour décider de l'opportunité et de la forme des poursuites en s'appuyant sur les éléments de personnalité que ces éducateurs pouvaient apporter. Ainsi que l'a écrit Rémi Lenoir, " *le recours au SEAT par le parquet s'est considérablement développé, même lorsque des réquisitions de placement provisoire ne sont pas envisagées* ". Tout récemment, la loi du 1er juillet 1996 a encore alourdi la charge de travail du SEAT en rendant obligatoire la consultation avant que le juge des enfants ne statue dans le cadre d'une convocation par officier de police judiciaire pour jugement et avant toute réquisition du procureur de la République aux fins de comparution du mineur à délai rapproché.

La mission a entendu Alain Bruel, président du tribunal pour enfants de Paris ; celui-ci estime que " *la multiplication des avis obligatoires en matière de défèrements et de procédures d'urgence alourdit la permanence jusqu'à l'insupportable* ". A cela se sont ajoutés dans certaines juridictions les effets du " *traitement en temps réel* " des procédures par les parquets, qui conduit dans le bureau des substituts un nombre croissant de mineurs. Ainsi, au parquet d'Evry, les éducateurs du SEAT présentent brièvement au substitut des mineurs de permanence les conclusions de l'entretien qu'ils ont eu avec le jeune convoqué, avant que le magistrat ne reçoive ce dernier.

Ce changement de " *métier* " des éducateurs affectés aux SEAT, dont les missions s'écartent de " *l'idéal éducatif auxquels ils aspiraient* ", pour reprendre l'expression de Rémi Lenoir, les place en porte-à-faux dans leurs relations avec les magistrats lorsqu'il s'agit de suivre certaines décisions de ces derniers, comme les contrôles judiciaires.

- Le suivi des mesures éducatives et pénales en milieu ouvert

L'action éducative en milieu ouvert représente 90% des prises en charge de l'institution. Elle est assurée par les centres d'action éducative (CAE). Si la pertinence de cette prise en charge n'est pas remise en cause par les personnels de la PJJ ou par les magistrats des enfants, les conceptions professionnelles qui la fondent et les structures sur lesquelles elle s'appuie ont insuffisamment pris la mesure des évolutions des situations sociales et sociologiques des publics suivis. Ce phénomène de déconnexion s'est trouvé renforcé par l'évolution du marché du travail -le temps où il " *suffisait de prendre son téléphone et d'appeler un employeur pour placer un jeune en apprentissage* ", pour reprendre l'expression d'un éducateur, est révolu.

La dimension individuelle et des problématiques psychologiques et familiales restent trop souvent les uniques références des interventions en milieu ouvert. En découle une certaine difficulté à intégrer des actions comprenant une dimension collective ou territoriale, orientées vers la reconstruction du lien social et la recherche de réponses conjointes avec d'autres institutions. Ainsi, alors que le secteur public de la protection de la jeunesse est, en vertu de l'ordonnance du 2 février 1945, compétent pour mettre en oeuvre une mesure de réparation, l'implication dans la définition et le suivi des mesures de réparation est très inégale selon les départements. Les mesures de réparation pénale ne représentaient au 31 décembre 1996 que 6,5% du nombre de mesures en milieu ouvert dont la PJJ était chargée de l'exécution.

- L'hébergement des jeunes placés par les juges est imparfaitement adapté.

L'hébergement des mineurs par la PJJ est marqué par la diminution très importante depuis 20 ans de sa capacité propre d'accueil, devenu très insuffisante dans certains départements, et l'adoption d'un modèle dominant, celui du foyer, qui a figé l'adaptation de sa réponse aux exigences nouvelles de la prise en charge des mineurs.

La mission, à l'issue de ses auditions et de ses visites, constate l'insuffisance à la fois quantitative et qualitative de l'hébergement dans le secteur public de la protection de la jeunesse.

La décision d'abandonner les grands internats de la PJJ, qui avaient fait l'objet de critiques souvent justifiées, et la fermeture progressive qui s'ensuit, ne se sont pas accompagnées des créations correspondantes de places dans d'autres types de structures d'accueil. On observe en effet dans le même temps la diminution de la taille moyenne des établissements d'accueil. Alors que les établissements abritant 50 jeunes n'étaient pas rares à la fin des années 70, la capacité moyenne est passée à 12 places, dans une fourchette allant de 8 à 18 lits. L'Hérault en est l'illustration. La fermeture d'un établissement important -Aniane- n'a jamais été compensée. En tout et pour tout, le secteur public de la PJJ n'offre que cinq places d'accueil pour l'ensemble du département.

De fait, si on se place au niveau national, la capacité totale d'hébergement du secteur public de la PJJ apparaît particulièrement faible.

L'hébergement par le secteur public de la Protection judiciaire de la jeunesse

	au 1er janvier 1996
Capacité totale d'hébergement	1167
Nombre de jeunes hébergés	900
Taux d'occupation	77%

Le modèle dominant du " petit " foyer situé dans les grandes agglomérations, légitime dès lors qu'existaient à l'extérieur des possibilités d'insertion, est singulièrement déstabilisé depuis que ces solutions externes se sont raréfiées. Les foyers hébergent des jeunes sans qualification, ayant de façon croissante rompu tout lien avec l'école, sans perspective d'emploi, quand les dispositifs de formation s'adressent à des jeunes dont le niveau scolaire est plus élevé. L'implantation même des foyers révèle leur inadéquation face à la montée de la délinquance d'exclusion : faut-il accueillir des jeunes impliqués dans des actes de délinquance dans une commune dans un foyer situé sur son territoire ou dans celui d'une commune voisine ? La mission a pu constater, lors de la visite d'un foyer d'action éducative à Tourcoing, à quel point il est difficile pour les éducateurs et les mineurs de mener un projet si ces derniers sont " poursuivis " par leur bande ou leur quartier. Enfin, le caractère " contenant " des foyers est parfois fort limité, et si les fugues de foyers ne sont pas la règle, elles sont loin, à l'inverse, d'être exceptionnelles.

La définition de nouveaux modes d'hébergement s'impose. Ceux-ci doivent mieux prendre en compte les caractéristiques actuelles de la délinquance des mineurs. L'éloignement temporaire peut être une nécessité, à laquelle il faut pouvoir répondre.

La décision de 1996 de créer 50 unités à encadrement éducatif renforcé (UEER), dans le secteur public et le secteur habilité, répondait à une volonté d'élargir la gamme des solutions d'hébergement pour les jeunes les plus en difficulté -et, partant, les plus difficiles. Cette volonté n'est que partiellement entrée dans les faits. Le faible nombre de projets, remontés à la direction de la PJJ de ses directions régionales et départementales, reflète la perception très contrastée qu'en ont eu ses agents. Certains d'entre eux en effet ne voyaient pas l'utilité d'établissements à vocation plus " contenant " voire contraignante, croyant revoir dans les UEER les centres que l'on avait fermés 20 ans plus tôt. Il est notable toutefois que le secteur associatif privé n'a pas répondu de façon beaucoup plus forte que la PJJ lors des appels à projets d'UEER, même si 10 sur les 17 créées l'ont été dans le secteur habilité. Ceci donne la mesure de la difficulté de définir de nouveaux projets d'hébergement.

- Les moyens de la PJJ sont très insuffisants pour faire face à ses missions.

La Protection judiciaire de la jeunesse mobilise une fraction stable du budget du ministère de la justice, soit 2,603 milliards de francs pour ses dotations budgétaires pour 1998. Sa part dans le budget de ce ministère est de 10,5% en 1998. Les dépenses de la PJJ représentent 0,14% du budget de l'Etat.

Part de la Protection judiciaire de la jeunesse dans les dotations budgétaires du ministère de la justice

1995	1996	1997
10,56%	10,5%	10,46%

Le budget de la PJJ en 1998 se répartit en 1,431 milliards de francs pour le secteur public et 1,171 milliards de francs pour le secteur habilité.

Les moyens en personnels paraissent modestes eu égard aux missions de la PJJ. Le secteur public de la protection de la jeunesse se compose de 6 000 fonctionnaires, dont 3 600 éducateurs. En dépit d'un effort récent de recrutement, le nombre d'agents est en stagnation depuis 15 ans. A titre d'exemple, le nombre de postes en région Nord/Pas-de-Calais n'a augmenté que de 2% de 1986 à 1997, les effectifs de la PJJ en Ile-de-France diminuant même de 15% pendant cette période.

A cela se sont ajoutés les mécanismes de gels d'emplois, qui s'appliquent à la PJJ comme dans l'ensemble de l'administration, mais qui ont heureusement été levés pour la PJJ dans la loi de finances pour 1998.

- La crise de la prise en charge se double d'une profonde crise d'identité.

La crise de la prise en charge ne relève pas simplement de l'ordre du " quantitatif ". Elle est également " qualitative ". Les services de la PJJ sont parfois incapables de proposer ou de mettre en oeuvre certaines mesures, et se trouvent de ce fait en porte-à-faux vis à vis de leurs partenaires internes, à savoir les magistrats.

C'est le cas pour la réparation pénale. Elle peut être suivie par la PJJ, comme le montre l'exemple des directions départementales de la PJJ de Haute-Garonne et de l'Essonne, dont la mission a entendu les directeurs. Leurs services participent à la mise en oeuvre de la réparation pénale, le plus souvent décidée par le parquet. Ainsi, au tribunal de grande instance d'Evry, un éducateur du SEAT entend les auteurs des infractions, leurs parents et les victimes que lui adresse le substitut du procureur avant que ce dernier ne les reçoive. Cette première rencontre permet au dialogue de s'établir et augmente les chances d'obtenir un accord des parties. En conséquence, les refus des mineurs mis en cause et des victimes sont rares. Tous les SEAT ne fournissent pas aux parquets un tel appui, ces derniers ne le trouvant qu'auprès des associations habilitées-justice - c'est notamment le cas du TGI de Bordeaux.

L'exercice du contrôle judiciaire est le deuxième exemple révélateur. Faute de temps, mais également du fait de la contradiction que certains éducateurs voient encore entre leur mission éducative et cette mesure répressive provisoire, les contrôles judiciaires sont mal -voire pas du tout- suivis par la PJJ.

La crise d'identité de la PJJ est également alimentée par un sentiment de dévalorisation de l'institution vis à vis de ses partenaires extérieurs. Les services de la PJJ ne disposent pas du temps nécessaire pour répondre aux sollicitations croissantes des magistrats ou des partenaires extérieurs au monde judiciaire -Education nationale, services d'enquête et de répression, institutions partenaires de la politique de la Ville. Dans les juridictions visitées par la mission où les substituts mettent en oeuvre des mesures de réparation, les parquets sont parfois appuyés par d'autres intervenants que la PJJ.

L'identité de la PJJ était fondée sur " l'éducatif ", champ d'action spécifique à l'institution par sa position au carrefour du judiciaire et du social. L'affaiblissement de cette identité est nourrie par l'évolution, telle qu'elle est perçue par les éducateurs, du public pris en charge. Le métier d'éducateur s'exerce dans des conditions décrites à la mission comme étant de plus en plus délicates. L'éducateur part d'une situation dégradée pour aider les jeunes à renouer les fils le reliant à son environnement familial et social. Un sentiment de frustration peut naître, que renforce le constat du décalage entre la faiblesse des moyens et l'étendue des tâches, entre la difficulté des missions et la reconnaissance des autres acteurs de la prévention et du traitement de la délinquance des mineurs.

II-2-4-2- Le secteur privé accueille un nombre important de jeunes dont les mineurs délinquants ne représentent qu'une faible part.

Le secteur habilité ne joue pas un rôle secondaire dans la prise en charge des mineurs. Il est placé sous le contrôle de la PJJ, qui instruit les demandes d'attribution et de renouvellement des habilitations-justice. Certains services associatifs habilités prennent en charge l'application de mesures pénales au titre de l'ordonnance du 2 février 1945, mais à titre principal, leurs activités sont centrées sur les mineurs en danger, qui représentent 98% des jeunes qui leur sont confiés. Nombre de jeunes pris en charge au 31/12/1996

Secteur habilité	Nombre
mesures en milieu ouvert	78 170
hébergement	20 820
dont mineurs délinquants	356

Le secteur habilité joue néanmoins un rôle très important dans la prise en charge des mineurs délinquants, avec un nombre de jeunes accueillis en hébergement comparable à celui du secteur public de la PJJ qui, il est, vrai, dispose d'une capacité d'accueil générale beaucoup plus limitée.

Les associations comportant des services faisant l'objet d'une habilitation-justice interviennent dans le cadre des décisions des juges. Elles disposent souvent de moyens conséquents et d'une forte expérience qui leur permettent de proposer des prestations allant de l'investigation à l'accueil en foyer, en passant par la tutelle aux prestations familiales, la médiation et la réparation pénale. Toutefois, les structures d'hébergement du secteur privé habilité n'ont généralement pas pour vocation première d'accueillir des mineurs délinquants, d'où la part faible de ces mineurs dans l'ensemble des mineurs hébergés.

Les associations sont de tailles très diverses. Certaines d'entre elles présentent un éventail de services très larges. Dans le Val d'Oise, l'association départementale pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, dont la mission a rencontré l'encadrement, prend en charge près de 3 500 enfants, grâce à ses 270 agents et ses centres et foyers habilités. Cette association, qui appartient au réseau de l'Association Française pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (AFSEA, communément désignée sous le nom de " La Sauvegarde "), conduit également des actions de prévention spécialisée, qui occupent dans le Val d'Oise une équipe de 30 agents dont des éducateurs de rue dans les quartiers sensibles.

II-2-5- Refonder la Protection judiciaire de la jeunesse

La réduction du champ d'intervention de la Protection judiciaire de la jeunesse, présentée comme un simple recentrage reviendrait à affaiblir et marginaliser plus encore cette dernière et annoncerait, à moyen terme, sa disparition. Elle n'est donc pas envisageable, sauf à vouloir se priver d'un outil qui, en dépit de ses faiblesses, est essentiel dans le traitement de la délinquance. **La voie retenue par la mission revient à garder la capacité de réponse générale de la PJJ, en privilégiant le suivi des mineurs délinquants et les adolescents en danger, ainsi qu'en adaptant ses structures et en renforçant considérablement ses moyens.**

II-2-5-1- Les missions de la Protection judiciaire de la jeunesse doivent être rationalisées.

La mission estime que la PJJ doit être recentrée sur sa mission principale, à savoir le suivi de l'enfance délinquante et des adolescents en danger. Il ne s'agit donc pas de priver la PJJ de certains modes de prise en charge, mais de s'assurer qu'elle s'occupe de tous les mineurs délinquants, et également des adolescents en danger, qui risquent, compte tenu de leurs difficultés, de devenir délinquants.

115 - La mission recommande de décharger la PJJ de l'exécution des décisions des juges des enfants au titre de l'assistance éducative pour les enfants âgés de moins de 13 ans.

La vocation première de la PJJ, dès 1945, a été d'assister les juges pour leurs décisions en matière pénale, même si, depuis 1958, cette institution s'est également vue confier une mission de suivi et de prise en charge des mineurs en danger. Dans un contexte où la délinquance des mineurs pose des problèmes de plus en plus aigus, il est injustifié qu'aujourd'hui la PJJ consacre une part importante de son travail et de ses moyens au suivi d'enfants -notamment de moins de 13 ans- qui relèvent à titre principal de la compétence des départements, au titre de l'aide sociale à l'enfance. Il arrive en effet encore que les juges confient des très jeunes enfants à la Protection judiciaire de la jeunesse. Il est donc proposé de modifier les textes pour que les services de la PJJ ne puissent plus accueillir les enfants de moins de 13 ans au titre de l'enfance en danger.

II-2-5-2- Des dispositifs départementaux doivent être mis en place et les structures éducatives adaptées.

Tous les acteurs considèrent comme une priorité de renforcer la diversité et la cohérence des réponses de la Protection judiciaire de la jeunesse, qu'elles relèvent de l'hébergement ou du milieu ouvert. La mission rejoint cette préoccupation et estime que la PJJ -qui souffre d'une centralisation excessive- doit s'appuyer sur son réseau pour élargir et améliorer ses prises en charge.

116 - L'élargissement des réponses doit être conduit par les services déconcentrés de la Protection judiciaire de la jeunesse, qui doivent à cet effet définir et mettre en oeuvre des dispositifs départementaux. Ces réponses doivent être articulées avec celles du secteur habilité.

Cela implique de donner une plus large latitude aux directions régionales et départementales pour adapter l'éventail des réponses à leur perception des besoins du public qu'elles accueillent. La PJJ, qui a déjà engagé un processus de déconcentration de la gestion de ses crédits, doit avancer dans le sens d'une autonomie plus grande des directions départementales, à partir d'orientations adoptées par sa direction nationale. Les directions régionales, pour leur part, doivent jouer un rôle de mise en cohérence des initiatives locales.

La mission recommande que chaque direction départementale, à partir d'une évaluation comparative des besoins et des moyens et des solutions qu'elle peut apporter, définisse un **dispositif départemental** comprenant les réponses existantes qu'elle estime toujours adaptées, et les réponses

nouvelles qu'elle peut envisager. Ces dispositifs départementaux pourraient faire l'objet de projets de service, dont certaines directions départementales de la PJJ se sont déjà dotées.

117 - La PJJ doit être en mesure de proposer et de suivre, au même titre que les secteur associatif habilité, des mesures de réparation dans tous les départements, qu'elles relèvent de décisions du parquet ou des juges des enfants.

On a vu qu'en dépit de sa compétence en matière de mesures de réparation, la PJJ participe de façon inégale à leur mise en oeuvre. Or, les magistrats du parquet et du siège doivent pouvoir choisir de s'appuyer sur la PJJ en matière de réparation. Le prononcé de cette mesure ne peut être conditionné par la présence ou non de délégués du procureur -comme à Bobigny- ou d'associations habilités -comme à Bordeaux.

Face au constat des liens très distendus entre les jeunes et l'Education nationale, qui rend parfois quelque peu inefficace la prise en charge par les centres de jour ou le placement traditionnel en foyer d'action éducative, la généralisation ou la définition de nouvelles formes de prise en charge de jour apparaît nécessaire.

118 - La mission propose que la Protection judiciaire de la jeunesse soit, dans chaque département, à l'initiative de la création de " classes ouvertes ".

La mission a pu constater la qualité de la réponse apportée par ce type de dispositif, en particulier à Montpellier. Il donne une nouvelle chance à des jeunes qui momentanément ne peuvent plus -après une exclusion- ou qui ne trouvent plus leur place dans les établissements scolaires " classiques ". En ce qui concerne les classes relais du type " classe ouverte ", la PJJ doit être pilote, avec l'Education nationale, des projets et susciter leur création. Les directions départementales peuvent s'appuyer sur les conseils communaux de prévention de la délinquance pour impliquer les autres acteurs -dont les collectivités locales- et sur les dispositifs de la politique de la Ville pour obtenir des financements, notamment pour l'acquisition ou la location de locaux. Il faut souligner que les " classes ouvertes " sont particulièrement peu coûteuses en moyens humains et financiers au regard de leurs résultats.

Des progrès doivent être accomplis dans le domaine de l'accueil d'urgence, qui laisse une place trop grande à un éclatement et un manque de cohérence des réponses. Or l'accueil d'urgence nécessite des structures mettant en oeuvre des savoir-faire professionnels bien précis.

119 - La mission recommande que le dispositif départemental contienne un volet accueil d'urgence.

Ce volet pourra prévoir la constitution, là où cela est nécessaire et possible, d'un ou plusieurs établissements spécialisés. Dans les départements où les moyens d'hébergement sont limités, un certain nombre de places devront être réservées à l'accueil d'urgence.

Les réponses nouvelles doivent enfin concerner l'hébergement de plus longue durée, pour lequel l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre de la PJJ ont été soulignées. Le modèle unique du foyer n'étant plus de mise, il est nécessaire de constituer une palette de réponses variées, adaptées à l'évolution des problèmes posés par les mineurs, mais également leur situation et leur comportement.

120 - Pour les jeunes en rupture, qui nécessitent une prise en charge ne se limitant pas à la journée, la mission recommande la création et la gestion par la Protection judiciaire de la jeunesse et le secteur habilité de petits internats de 15 à 20 places. Ces internats seraient créés par priorité dans les départements les plus sensibles, dans le cadre de la politique de la Ville.

Ils proposeraient une scolarité ou une formation professionnelle en internat. La mission recommande la création d'un vingtain de ces internats.

121 - La structure des foyers d'hébergement doit être maintenue, mais doit être renforcée dans le sens d'une présence éducative soutenue auprès des jeunes.

Il apparaît également nécessaire, pour que les jeunes hébergés ne soient pas oisifs dans la journée, d'associer les foyers d'hébergement à des centres de jours où des activités seraient proposées.

122 - La mission considère que le développement des solutions d'éloignement et de rupture doit être poursuivi.

Les observations de la mission, à la suite de ses déplacements à Bordeaux (UEER de la Gardéra) et dans la région lilloise (UEER de Raismes) la conduisent à recommander la poursuite de l'expérience des UEER, dont l'intérêt tient aux projets éducatifs forts et diversifiés qu'elles offrent.

Elle rejoint en cela les observations de la mission récente de trois corps d'inspection générale. Une attention toute particulière doit être accordée aux conditions de retour des jeunes, après la période brève (trois ou quatre mois) mais intense passée dans l'UEER. Une mesure de liberté surveillée ou éducative en milieu ouvert, dans le cadre d'une mise sous protection judiciaire, doit être garante de la cohérence et de la continuité de la prise en charge.

La mission estime toutefois que le développement des solutions d'éloignement et de rupture ne doit pas passer exclusivement par la création de foyers, qu'ils soient à encadrement renforcé ou non. Des familles d'accueil situées en dehors des zones urbaines et périurbaines ou des lieux de vie peuvent favoriser la rupture des jeunes avec un environnement parfois étouffant. Le lieu de vie " Cheval pour tous " a fréquemment été désigné à la mission comme une expérience de resocialisation de jeunes particulièrement difficiles. **La PJJ doit s'appuyer sur les familles d'accueil habilitées et les associations gérant les lieux de vie, et favoriser leur adaptation aux besoins qu'elle a identifiés.**

Dès lors que la question de l'hébergement des mineurs est soulevée, est évoquée l'hypothèse de la réouverture de centres fermés, dont l'expérience en France est unanimement qualifiée d'échec. Il a été ainsi rappelé à la mission que le " mitard " du centre d'Aniane comptait 15 cellules disciplinaires. L'histoire de ces centres fermés, marquée par des phénomènes de violence et de caïdats, ainsi que par des taux de récidive élevés, s'est achevée en 1979 par une décision du ministre de la justice, Alain Peyrefitte. Dans les pays voisins que la mission a visités, des centres fermés existent. Bien qu'appelés par exemple " centres d'accueil " comme aux Pays-Bas, ils sont en fait de véritables centres de détention pour mineurs, hébergés dans des conditions très proches de celle d'une prison.

La mission estime donc que la solution consistant à créer des centres fermés ne constitue pas une réponse adaptée aux problèmes posés par les mineurs délinquants. En effet, dans notre pays, l'enfermement des mineurs délinquants se réalise par la prison, dans les quartiers prévus à cet effet.

II-2-5-3- La Protection judiciaire de la jeunesse doit être remobilisée par une augmentation des moyens, un assouplissement de la gestion du personnel et une évolution du recrutement.

Les moyens humains et financiers de la PJJ n'ont pas évolué en rapport avec la progression de ses missions et leur difficulté croissante.

123 - La mission estime que les crédits et les postes budgétaires de la PJJ doivent être augmentés de manière tout à fait significative.

La mission considère qu'il serait nécessaire de créer environ 500 postes d'éducateurs, d'assistantes sociales et de psychologues par an pendant les six ans à venir.

Les personnels de la PJJ sont actuellement gérés dans un cadre national, avec une commission administrative paritaire annuelle, qui statue sur les demandes de mutations et qui affecte les agents aux services et établissements. Cette procédure présente une grande rigidité dans la gestion des agents, que ne compense qu'imparfaitement la possibilité de réunir des commissions extraordinaires.

124 - La gestion des personnels de la PJJ doit être déconcentrée, dans le respect du principe d'égalité des agents. La mission recommande de mettre en place des commissions administratives paritaires dans un cadre régional. L'affectation des agents aux directions départementales plutôt qu'aux établissements et services représente un deuxième assouplissement nécessaire.

La PJJ compte 15 directions régionales, dont la taille permet de déconcentrer la gestion des personnels sans porter atteinte aux garanties fondamentales des fonctionnaires et au principe d'égalité de traitement dans le recrutement et le déroulement de carrière des agents d'un même corps.

125 - La mission propose de donner plus de souplesse à la gestion et au recrutement des personnels de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Certaines affectations doivent faire l'objet de fiche de poste, avec un profil requis. La mixité des équipes doit être recherchée. La féminisation de la profession d'éducateur pose des problèmes particulièrement sensibles pour l'hébergement, où la mixité est pourtant nécessaire. Il convient d'être très vigilant à l'équilibre interne des équipes affectées dans les foyers, les internats et les UEER, en définissant des profils de poste.

Ce dernier objectif ne peut être poursuivi que dans le respect du principe d'égalité dans le recrutement des agents publics. **Le recours à des contractuels doit être élargi pour les**

éducateurs, à l'initiative des directions départementales et au profit des centres et des foyers qui ne peuvent équilibrer leurs recrutements.

La mission considère en outre que le métier d'éducateur est particulièrement exigeant, tant en termes de motivation que de disponibilité. Une certaine " usure " est parfois constatée, source de démotivation des éducateurs et de tension avec les jeunes. **Il serait à cet effet opportun d'aménager des passerelles entre la PJJ et d'autres administrations, pour favoriser la mobilité des personnels éducatifs.** Cela permettrait aux éducateurs de " souffler ", mais aussi de recruter des personnels ayant, par leurs activités précédentes comme l'enseignement, une expérience intéressant la PJJ.

Des équipes d'éducateurs " placés " doivent être créées. Placées au sein des directions régionales de la PJJ, ces équipes n'auraient pas pour seul but de pallier les absences temporaires de personnel, mais pourraient intervenir ponctuellement pour aider à résoudre des situations de crise ou pour soutenir des projets. Un tel mécanisme existe -et fonctionne de façon satisfaisante selon des juges interrogés par la mission- pour les magistrats du siège.

126 - La mission propose de réserver le recrutement des personnels éducatifs de la PJJ aux détenteurs d'un diplôme de travail social. La PJJ n'aurait plus la charge d'une formation initiale complète, mais assumerait une formation complémentaire.

L'école de la PJJ de Vaucresson devra dans cette hypothèse prendre la forme d'une école d'application. Cette formule, en ce qu'elle permettra de recruter des travailleurs sociaux ayant bénéficié d'une formation de base dans des écoles différentes, sera de nature à enrichir et à ouvrir la PJJ.

II-2-5-4- La Protection judiciaire de la jeunesse doit mieux s'inscrire dans les dynamiques locales.

La Protection judiciaire de la jeunesse, submergée par le flux des prises en charge, a souvent perdu sa dimension pourtant essentielle de participation à la définition des politiques locales de prévention et de traitement de la délinquance. Cette évolution doit être infléchie, l'évolution de la délinquance exigeant de plus en plus un traitement global et cohérent sur une zone donnée.

La mission estime en ce sens déterminant que la Protection judiciaire de la jeunesse réinvestisse son rôle global de prévention, qu'elle a dû délaisser pour assurer les suivis individuels. Cela passe notamment par la participation active de la PJJ aux mécanismes locaux de concertation.

Le secteur privé assure une part non négligeable des prises en charge de mineurs et de jeunes majeurs et est régi par un cadre juridique très souple -la loi de 1901 sur les associations- qui favorise l'adaptation à l'évolution des besoins. La PJJ doit tirer parti de cette faculté et favoriser la définition de nouvelles réponses par les associations dont elle instruit l'habilitation.

L'amélioration de la coordination entre la PJJ et le secteur habilité est particulièrement nécessaire. La mission estime que la PJJ doit articuler ses réponses avec celles des associations, sur lesquelles elle doit exercer un contrôle efficace.

De même, la PJJ doit épauler l'Education nationale au sein des classes-relais. Gérées par l'Education nationale, elles accueillent des mineurs souvent difficiles. Des éducateurs pourraient être détachés de la PJJ et placés auprès d'une ou plusieurs classes relais, afin de doubler d'une action éducative ce processus de rescolarisation.

La Protection judiciaire de la jeunesse doit reprendre l'attache de ses interlocuteurs en département -Conseil général, secteur habilité, services placés sous l'autorité du préfet- pour tenter de conclure rapidement des schémas départementaux d'accueil des mineurs.

II-2-6- Transformer radicalement les conditions d'incarcération des mineurs

Le placement en détention provisoire ou la condamnation à une peine d'emprisonnement peuvent s'avérer incontournables. La prison n'en est pas moins un passage en milieu fermé, un temps de rupture, au cours duquel la sortie doit être préparée. La mission adhère au constat fait dans le rapport sur les UEER :

"Il existe en France un milieu fermé: la prison. Il est toutefois totalement inadapté pour les mineurs. De même que l'éducatif doit accepter de repousser ses frontières vers davantage de contrôle et d'intensité dans la prise en charge, à l'instar des UEER, de même le carcéral doit repousser les siennes vers davantage d'éducatif et de travail de socialisation. A cet égard, les modalités d'incarcération des mineurs méritent une réforme radicale "

Actuellement, le nombre de mineurs détenus tend à augmenter, de même que la durée moyenne de leur emprisonnement au titre des peines prononcées pour crime. Or, les conditions actuelles de détention des mineurs sont, dans l'ensemble, mauvaises, et vont à l'encontre de tout effort durable de socialisation. Les chiffres du rapport sur *L'insertion des adolescents en difficulté*, réalisé en 1993 par le Commissariat au Plan, révèlent que les trois quarts des mineurs condamnés à une peine d'emprisonnement ferme récidivent dans les cinq ans qui suivent leur sortie de prison.

La prison est donc un échec. Elle est pourtant, dans un certain nombre de cas, inévitable. Il faut donc lui donner du contenu, pour faire en sorte que ce passage permette de déboucher sur quelque chose, et évite, dans le pire des cas, d'aggraver la dérive des adolescents. La mission a été très sensible au raisonnement tenu par Jean-Louis Daumas, directeur de la prison de Loos, ancien directeur du Centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis. Selon cet ancien éducateur, ce sont les conditions de l'incarcération, plus que l'incarcération elle-même, qui sont criminogènes.

Une réforme vigoureuse, de grande envergure, de la carte pénitentiaire, du régime de la détention des mineurs, ainsi que du contenu de celle-ci, de manière à assurer la permanence d'un véritable suivi éducatif, constitue une véritable urgence, si l'on veut lutter efficacement contre la délinquance juvénile.

II-2-6-1- L'incarcération des mineurs pèse de plus en plus lourd.

Les mineurs détenus représentent environ 1% de la population pénitentiaire. Si l'on raisonne en "stock" et non en flux, le nombre moyen de mineurs incarcérés, à un moment donné, dans les prisons françaises oscille désormais entre 600 et 650 (645 au 1er janvier 1998). Si l'on raisonne en flux -en l'espèce en nombre d'incarcérations-, on comptait, en 1997, 3 532 incarcérations de mineurs.

Le nombre des incarcérations a donc repris son augmentation, notamment en raison des peines criminelles, après avoir connu une forte baisse pendant la décennie 1982-1992, liée à la suppression de la détention provisoire pour les moins de 16 ans en matière correctionnelle.

Depuis 1993, et contrairement à l'évolution constatée pour les majeurs, le mouvement est reparti à la hausse : 45% d'augmentation entre 1993 et 1996, à mettre en relation avec la croissance similaire du nombre de mineurs mis en cause comptabilisés par la police.

Au-delà de cette réalité, deux phénomènes sont à observer:

- les mineurs détenus sont dans leur écrasante majorité des prévenus (en attente de jugement ou condamnés se trouvant en instance d'une décision d'une cour d'appel ou de la Cour de cassation) : 83% au 1er janvier 1998 ;

- si la majorité des mineurs condamnés continuent d'effectuer de courtes peines -plus des deux tiers ont une durée de détention inférieure à deux mois-, ne serait-ce qu'en raison de la stricte limitation par la loi de la durée de la détention provisoire, les peines prononcées pour crime tendent en revanche à s'alourdir: la durée moyenne de détention s'est accrue de 14 mois entre 1987 et 1995, passant de 4 ans à plus de 5 ans.

L'adaptation des structures pénitentiaires n'en est que plus urgente.

II-2-6-2- Les insuffisances de la carte pénitentiaire doivent être corrigées.

Les mineurs particulièrement difficiles ont besoin, dans toute la mesure du possible, d'être détenus dans une relative proximité avec leur famille, en restant proches, également, des différents intervenants institutionnels susceptibles de favoriser leur socialisation.

A cet égard, la carte pénitentiaire actuelle est assez déséquilibrée.

Elle ne l'est pas totalement. Une étude réalisée en 1995-1996 par la sous-direction de la réinsertion (direction de l'administration pénitentiaire), et réalisée à partir de données enregistrées en 1994 sur l'ensemble des établissements habilités, montre que la situation n'est pas aussi catastrophique qu'on le croit, et qu'une majorité de mineurs sont incarcérés dans leur département d'origine.

Ce constat n'est pas vérifié dans la région parisienne, où la majorité des mineurs incarcérés le sont au Centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis (CJD), qui accueille mineurs et jeunes majeurs, venus même, pour certains, de province.

Au 1er janvier 1998, près d'un tiers des mineurs détenus l'étaient dans la région parisienne. A cet égard, la proximité de Paris ne laisse pas d'être trompeuse. Les difficultés de déplacement sont réelles, surtout s'agissant de familles le plus souvent en grande difficulté.

Cette situation ne permet pas de maintenir des liens suffisants avec les familles, ni de travailler dans de bonnes conditions avec les partenaires extérieurs (SEAT, secteur santé). L'éloignement géographique très réel ne permet pas au personnel socio-éducatif intervenant dans l'enceinte de la prison d'entretenir les relations nécessaires avec les services du département concerné, ni de préparer correctement le retour dans la famille.

Enfin, donnée capitale, une structure aussi considérable que le CJD ne représente pas, en lui-même, une solution satisfaisante, loin de là. Une aussi forte concentration de mineurs et de jeunes majeurs difficiles, tous mélangés, est peu propice à un suivi individualisé. Elle est ouvertement criminogène (caïdat), et crée en permanence les conditions d'une situation explosive. La dégradation du climat au sein de l'établissement s'est révélée dramatique en 1995-1996. Les violences les plus graves se sont produites, faisant de la prison un lieu d'insécurité permanent pour ceux qui y étaient détenus: les agents n'osaient plus pénétrer dans les douches, dans les cours de promenade, et même, par moments, dans les salles d'attente des parloirs.

La situation s'est améliorée depuis, mais l'établissement, qui vit dans un climat de violence chronique, reste à la merci d'une crise grave.

127 - Aussi, consciente des problèmes spécifiques posés par la forte concentration de mineurs détenus au CJD, ainsi que par les équilibres incertains de l'actuelle carte pénitentiaire, la mission préconise une refonte profonde de celle-ci sur la base d'une installation progressive et systématique, dans chaque maison d'arrêt, de petits quartiers de 20 à 25 places, réservés aux mineurs et aux jeunes majeurs ayant commencé l'exécution de leur peine pendant leur minorité.

128 - Dans ces quartiers, le régime de détention et les règles relatives à l'individualisation seraient adaptés au statut de la personne incarcérée, et non au lieu d'incarcération.

Prendrait fin ainsi la situation paradoxale actuelle, qui veut que les mineurs condamnés qui sont détenus en maison d'arrêt -c'est le cas de la majorité d'entre eux-, subissent tous le régime, plus rigoureux, de la détention provisoire et ne bénéficient donc pas des conditions de détention ni des possibilités d'aménagement de peine des condamnés majeurs - notamment les permissions de sortie au tiers de la peine, si utiles pourtant à la préparation de la libération conditionnelle.

Ce développement systématique de quartiers pour mineurs et certains jeunes majeurs dans les maisons d'arrêt devrait, bien évidemment, être mis en cohérence avec le programme "4000", qui prévoit seulement d'habiliter pour les mineurs quatre des sept nouveaux établissements, mais qui a intégré l'idée de la polyvalence des bâtiments, permettant de créer des petites unités de vie pour 15 individus.

129 - Parallèlement, la mission propose que le CJD de Fleury-Mérogis soit fermé aux mineurs et transformé en établissement exclusivement réservé aux jeunes majeurs de 18 à 21 ans, et devienne ainsi un centre de jeunes condamnés orienté vers la resocialisation. Seul un quartier réservé aux mineurs de l'Essonne serait maintenu, selon la ligne proposée par la mission pour l'ensemble des maisons d'arrêt. La mission juge en outre urgent et indispensable que cesse le recours au quartier adultes pour l'exécution des sanctions disciplinaires des mineurs et jeunes majeurs. Ce quartier est en effet d'une rigueur tout à fait excessive et d'autant plus dommageable

qu'il est très souvent utilisé, en raison de la violence ambiante. Les sanctions disciplinaires appliquées aux jeunes détenus doivent être exécutées dans les quartiers mineurs.

II-2-6-3- Les peines prononcées à l'encontre des mineurs doivent pouvoir être individualisées.

Il existe un paradoxe de l'emprisonnement des mineurs. Les jeunes détenus sont, par nature, ceux qui appellent les mesures de resocialisation et de réinsertion les plus volontaristes et les plus dynamiques. Or, les possibilités d'individualisation des peines sont infiniment moins grandes pour eux que pour les autres détenus.

Cette situation est liée, pour une large part, à la brièveté du séjour moyen en détention accompli par les mineurs, qui paraît décourager *a priori* les efforts d'individualisation et de préparation à la sortie.

Elle s'explique aussi par la complexité des croisements de compétences entre :

- le juge des enfants, qui, en matière d'application des peines, est compétent uniquement pour les peines s'exécutant en milieu ouvert et prononcées par une juridiction spéciale des mineurs (ajournement avec mise à l'épreuve, sursis avec l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général, travail d'intérêt général);

- le juge de l'application des peines, qui maîtrise la liberté conditionnelle, les placements à l'extérieur, la semi-liberté, la suspension ou le fractionnement de la peine, les permissions de sortir, les réductions de peine, toutes mesures pour lesquelles l'article D.519 du code de procédure pénale lui fait obligation de recueillir l'avis préalable du juge des enfants ;

- la PJJ, en fait le SEAT, qui est chargé du suivi des mineurs incarcérés, mais essentiellement dans le cadre de la préparation à la sortie.

L'individualisation des peines pour les mineurs est donc gênée par une certaine lourdeur des procédures. Elle peut être corrigée aisément, sans bouleversement législatif, par la définition claire de quatre axes d'action.

130 - La mission propose le développement du régime de la semi-liberté, avec prise en charge dans un centre de jour. Cette mesure pourrait intervenir en fin de peine, mais aussi plus tôt, l'essentiel étant d'assurer le caractère préventif de la démarche: elle permet de préserver les liens familiaux, de faciliter la préparation de la réinsertion, tout en maintenant le principe de la sanction par privation partielle de la liberté.

131 - La mission recommande que la possibilité offerte par la loi du recours à l'exécution de la peine sous le régime du placement sous surveillance électronique, soit expérimentée sur les détenus mineurs. Elle pourrait être couplée, elle aussi, avec une prise en charge dans un centre de jour ou dans un lieu de placement. Il s'agit, en effet, d'éviter que le mineur se retrouve livré à lui-même, sans activité précise. La loi du 19 décembre 1997 a consacré le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté, pour les peines dont la durée totale n'excède pas un an: ce régime, décidé par le juge de l'application des peines sur son initiative, à la demande du procureur de la République ou du condamné, peut sembler particulièrement adapté au mineur, dans la mesure où il est à la fois souple et très concrètement "contenant". La décision ne peut être prise sans le consentement du condamné, donné en présence de son avocat. L'ensemble du régime, et notamment les conditions de son retrait, sont strictement encadrées par la loi.

La mission estime nécessaire la saisine du juge des enfants pour avis, préalablement à la mise à exécution d'une peine n'excédant pas un an. Actuellement, l'article D.49-1 du code de procédure pénale ne prévoit que la saisine du juge de l'application des peines par le ministère public, préalablement à la mise à exécution d'une condamnation à une peine égale ou inférieure à un an. Dans la pratique, et c'est heureux, il arrive que les juges des enfants soient saisis en vertu de leur compétence de principe à l'égard des mineurs non incarcérés: ils sont en effet les plus à même de prendre en compte la situation individuelle du mineur, dans la mesure où ils l'ont suivi dans le cadre de l'information judiciaire ou d'une mesure d'assistance éducative.

132 - La mission préconise que l'article concerné du code de procédure pénale soit modifié dans le sens suivant : le juge des enfants est désormais saisi obligatoirement pour avis, par le parquet ou le juge de l'application des peines, préalablement à la mise à exécution des peines n'excédant pas un an, dès lors qu'elles sont prononcées par une juridiction spéciale pour mineurs.

133 - La mission propose de donner la possibilité pour le juge de l'application des peines de saisir le SEAT, et pas uniquement, comme c'est le cas aujourd'hui, le comité de probation et d'assistance aux libérés, pour assurer le suivi du mineur dans le cadre de la libération conditionnelle. Cela devrait permettre une véritable continuité dans le suivi éducatif.

Sur un plan plus général, une meilleure concertation entre les personnels et services qui ont suivi le mineur pendant sa détention (administration pénitentiaire, Education nationale), le juge de l'application des peines, le juge des enfants et les services éducatifs du département où s'exécute la mesure est éminemment souhaitable. Peut-être pourrait-elle être institutionnalisée.

II-2-6-4- Il faut donner un vrai contenu à la détention des mineurs.

La prison ne doit pas être un temps mort dans le parcours du mineur délinquant. Elle doit être considérée, au contraire, comme une occasion de l'aider à réfléchir sur lui-même, "à relire son passé", nous indiquait Jean-Louis Daumas lors de son audition.

Il ne s'agit pas seulement " d'occuper " les mineurs pendant leur temps de détention, en juxtaposant des activités auxquelles ils voudront bien se livrer. La mission considère que pour donner un vrai contenu à la détention des mineurs, trois conditions préalables doivent être remplies :

- chacun des acteurs doit prendre conscience que l'incarcération des mineurs est en général très courte, et qu'il faut agir immédiatement pour préparer la sortie ;
- les actions socio-éducatives doivent être conçues dans le cadre d'un programme cohérent, défini dès l'origine en fonction de la durée moyenne de détention. Il faut éviter toute mise en oeuvre désordonnée d'activités " occupationnelles ", qui prennent la forme de vacances éclatées ;
- le programme doit être obligatoire : les textes réglementaires doivent donc être modifiés pour que les activités proposées aux mineurs placés en détention provisoire leur soient imposées.

Se pose incontestablement un problème de moyens dans la conception et le fonctionnement matériel des quartiers pour mineurs : certains, comme Loos, frisent l'indécence ; d'autres, comme Villepinte, sont de qualité correcte. Les équipements éducatifs et sportifs sont évidemment d'une qualité trop inégale. **Le développement de petites unités adaptées, tel qu'il est préconisé par la mission, doit faciliter une révision radicale des conditions de détention des mineurs. Cette révision a évidemment un coût, mais elle est un investissement nécessaire pour la société.**

134 - La mission recommande que soient affectés sur des postes fixes au sein des quartiers des mineurs des surveillants volontaires, motivés, ayant reçu une formation complémentaire.

Les surveillants, dont la mission a pu constater l'engagement quotidien, jouent en effet un rôle essentiel auprès des mineurs détenus, qui ne saurait être réduit à la seule fonction de surveillance. La formation complémentaire proposée devrait être délivrée sous forme de stages au sein de l'Education nationale, de la police ou de la gendarmerie, de la Protection judiciaire de la jeunesse. Une certaine souplesse dans les conditions d'affectation doit donc être introduite, avec au besoin les bonifications indiciaires nécessaires. La création de postes fixes de surveillants au sein des quartiers des mineurs doit être encouragée, de même que l'affectation des travailleurs sociaux -qui sont actuellement en nombre très insuffisant.

C'est aussi un problème de volonté :

- l'administration doit mieux profiler le recrutement des chefs d'établissement, en prenant mieux en compte la diversité de leurs origines professionnelles, et leur sensibilité à la psychologie des mineurs ;
- l'administration pénitentiaire et les intervenants extérieurs doivent apprendre à mieux travailler ensemble, qu'il s'agisse d'établissements pénitentiaires à gestion mixte ou non.

Le régime de détention des mineurs a été reprécisé par une circulaire du directeur de l'administration pénitentiaire en date du 4 février 1994, qui s'efforce de mieux prendre en compte les besoins spécifiques des jeunes détenus, notamment en matière d'orientation et d'accueil en détention, de prise en charge sanitaire et d'hygiène de vie, d'action éducative et d'enseignement, de relations avec les familles, et aussi pour les mesures d'isolement et les sanctions disciplinaires. Elle précise que *"la prise en charge par l'administration pénitentiaire des mineurs incarcérés doit donner lieu à une intervention coordonnée des services de l'administration pénitentiaire et de la Protection judiciaire de la jeunesse. Si l'organisation du séjour en détention relève de la responsabilité de l'administration pénitentiaire, l'élaboration d'un projet éducatif de sortie incombe prioritairement aux services de la Protection judiciaire de la jeunesse."*

La spécificité des mineurs détenus a donc été réaffirmée. Il reste, dans bien des cas, à traduire cette réalité dans les faits, et à sortir du cadre de l'expérimentation. En outre, l'administration pénitentiaire a un rôle décisif à jouer - la loi lui confie clairement une mission globale de réinsertion.

135 - La mission recommande à l'administration pénitentiaire de mieux concrétiser sa mission globale de réinsertion, en prévoyant de nouveaux postes d'enseignants, en développant les activités physiques et sportives, avec la possibilité de stages sportifs en extérieur, et en renforçant l'intervention de l'inter-secteur de psychiatrie.

L'action des chefs d'établissement est déterminante, dans la coordination des intervenants extérieurs et dans l'organisation d'une forte présence socio-éducative, comme le montre l'action spécifique de certains d'entre eux - et *a contrario* l'inaction de certains autres. Il faut rappeler également leur rôle crucial dans les conditions d'accueil et de libération des mineurs -ces deux moments étant essentiels- et la mobilisation des familles, trop peu présentes dans les établissements.

Les domaines d'action privilégiés, qui doivent être vraisemblablement adaptés suivant l'âge des détenus (13-16 ans et 16-18 ans), sont :

- l'intervention des enseignants : elle est déjà effective, notamment à Fleury-Mérogis et Villepinte, mais nécessite d'être renforcée. Il est indispensable que les mineurs incarcérés puissent, dans la mesure du possible, faire les apprentissages scolaires fondamentaux. On sait qu'à New-York, dans les prisons pour mineurs, des programmes particulièrement intensifs ont été organisés. Le passage en prison doit, à tout le moins, permettre la réalisation d'un bilan scolaire approfondi, et concourir à la lutte contre l'illettrisme, facteur redoutable d'exclusion sociale. Les pratiques professionnelles doivent être bien entendu adaptées, ce qui suppose des personnels expérimentés: cours dispensés en petits groupes, élaboration de projets scolaires motivants et permettant un minimum d'adaptation au travail collectif. **Il est indispensable, dans cette perspective, de prévoir de nouveaux postes d'enseignants en milieu pénitentiaire, permettant d'offrir l'éventail le plus large de prestations, permettant aussi d'individualiser autant que possible un enseignement qui est délivré, il ne faut pas l'oublier, à des adolescents de niveaux scolaires très différents ;**

- le sport : l'organisation des modules d'enseignement doit impérativement prendre en compte les activités sportives. **Le développement des activités physiques et sportives doit être systématique. Il peut s'effectuer à l'intérieur de la prison, sous l'impulsion des professeurs de sport et avec l'implication des gardiens. Il peut aussi revêtir la forme de stages sportifs en extérieur, dont on sait, par les expériences qui ont été tentées, qu'ils ont une forte charge symbolique en termes d'apprentissage de la vie collective et de rappel à la loi ;**

- les activités socio-culturelles et les sorties éducatives, qui doivent être encouragées par l'administration pénitentiaire, en liaison avec Jeunesse et Sports et la PJJ. A Villepinte, des activités sont organisées : théâtre, maquettisme, avec pour objectif d'occuper les jeunes le plus possible. Il est particulièrement important, comme cela se fait dans certains établissements, d'éviter l'abrutissement par la télévision (par un contrôle horaire de l'utilisation des canaux), et de favoriser la lecture. La mission a pu constater, sans s'en étonner vraiment, que le contenu des bibliothèques est loin d'être toujours adapté au public concerné et à ses capacités d'appréhension et d'assimilation. **Une meilleure adéquation doit être recherchée, en liaison avec les enseignants ;**

- l'intervention de l'inter-secteur de pédopsychiatrie : le suivi médical, éventuellement thérapeutique, des mineurs incarcérés est essentiel. **Il doit être renforcé**, en liaison avec les services médico-psychologiques régionaux (SMPR), avec les personnels éducatifs de l'établissement et de la Protection judiciaire de la jeunesse. Dans les établissements non dotés de SMPR, des vacations régulières de psychiatres et de psychologues doivent être assurées.

Au total, la mission estime que c'est un ensemble cohérent et coordonné d'interventions pluridisciplinaires qui peut permettre, dans tous les établissements, à gestion publique ou à gestion mixte, de donner un vrai contenu à la détention des mineurs, même provisoire. La mise en oeuvre du programme proposé aux mineurs doit être définie et suivie par un groupe constitué des différents intervenants, et animé par le chef d'établissement ou le sous-directeur chargé du quartier des mineurs. Un bilan médico-psychologique doit être entrepris dès l'arrivée du mineur en détention, quelle que soit la durée de son incarcération.

Conclusion

Ne peut être niée l'exacerbation du sentiment d'insécurité sans lien de corrélation avec l'insécurité réelle, mais confortée par la multiplication des incivilités. Ne peut être niée l'exaspération légitime des victimes de l'insécurité réelle induisant la stigmatisation de ceux qui seraient massivement à l'origine de cette insécurité : les mineurs ou les jeunes.

Pour fonder ses propositions d'action, la mission s'est efforcée d'évaluer le plus objectivement possible la réalité de la délinquance des mineurs dans la France d'aujourd'hui, ainsi que la pertinence des réponses qui lui sont apportées. Il est évident que cette délinquance a des causes anciennes et multiples, mais elle doit sa gravité nouvelle à une conjoncture économique et sociale particulièrement difficile. Au-delà des chiffres, l'impact du phénomène sur la société française est d'une telle importance que l'on ne peut se contenter de proposer des solutions ponctuelles ou parcellaires.

C'est une réponse globale qu'il faut apporter dans le cadre d'une politique publique d'envergure.

Les mineurs bénéficiant d'un régime spécifique issu de l'ordonnance du 2 février 1945, on aurait pu être tenté de ne se poser qu'une seule question : ce régime spécifique, bien qu'ayant connu un certain nombre de modifications, est-il encore adapté aujourd'hui ? La mission a cru pouvoir affirmer très clairement que la réécriture de la loi, d'une part n'était pas nécessaire, d'autre part aurait cet effet pervers de laisser croire que les solutions aux problèmes lourds que pose la délinquance des mineurs pourraient se réduire à l'appel au législateur.

L'ordonnance du 2 février 1945 offre un panel particulièrement étendu de réponses allant de la simple admonestation à vingt ans de réclusion criminelle si le mineur a plus de 13 ans, à la réclusion criminelle à perpétuité si le mineur a plus de 16 ans. Le discours de politique criminelle, qui en est au fondement, repose sur la socialisation du mineur, objectif d'une extrême actualité que seule permet d'atteindre une pédagogie de la responsabilité.

En revanche, la vérité est que de nombreuses dispositions de ce texte fondateur sont peu ou mal appliquées, souvent faute de moyens.

Il en est ainsi de la réparation, du travail d'intérêt général ou encore du sursis avec mise à l'épreuve. Il est tout aussi certain que trop de mesures éducatives ne sont pas mises en oeuvre et que le nombre de procédures laissées sans suite est encore trop élevé. Il est également exact que la Protection judiciaire de la jeunesse et le secteur privé habilité n'offrent pas de capacités d'hébergement suffisantes, privant ainsi la justice d'un mode de réponse qui devrait être privilégié. C'est un fait, enfin, que les services de police et de gendarmerie sont démunis face aux plus jeunes, dont ils ne prennent pas assez en compte la spécificité. Ils sont également découragés face à des récidivistes dont ils ignorent souvent quel sort leur est réservé. La politique de la Ville elle-même a besoin d'être relancée. Quant au secteur de la santé mentale pour adolescents, il attend encore d'être organisé.

La chaîne des dysfonctionnements, qui passe aussi par l'école, remonte jusqu'aux parents, qui sont de plus en plus désemparés dans l'exercice de leur autorité.

La situation est donc préoccupante. Plus encore que par les manifestations les plus visibles et les plus médiatisées, elle l'est en raison du relâchement du lien social qu'elle révèle.

C'est pourquoi la responsabilisation et la socialisation sont au centre de nos propositions.

Mais être socialisé nécessite d'avoir pu créer des liens. L'enfant, l'adolescent est-il toujours en situation de pouvoir créer des liens ? Quels liens a-t-il pu créer avec ses parents, quelquefois il ne sait pas qui est son père ? Quels liens a-t-il pu créer avec l'école, quand le plus souvent il est en échec scolaire ? Quels liens a-t-il pu créer avec la société s'il n'y a pas dans son quartier le maillage associatif suffisant, s'il n'y a pas de lieu où il ait pu commencer son apprentissage de la loi ? Quels liens a-t-il pu créer avec le monde de la formation professionnelle et de l'emploi ? Quel sens peut avoir pour un adolescent le rappel de la loi et de ses devoirs, quand il croit ne pas avoir accès aux droits civils, politiques, économiques et sociaux ?

L'urgence invite à s'engager dans une politique globale, volontariste, s'appuyant sur des propositions que nous avons voulu pragmatiques, des plus modestes aux plus ambitieuses. Il s'agit de répondre plus concrètement, plus rapidement, plus efficacement à la délinquance des mineurs, mais aussi de redonner à ces derniers l'espoir de pouvoir s'insérer dans notre société.

Répondre plus concrètement, cela veut dire former et spécialiser davantage les forces de l'ordre, redéployer leurs moyens vers les quartiers sensibles, orienter leur action vers la lutte contre les trafiquants qui utilisent les mineurs ; développer les interventions du parquet en amont de la saisine des juges, réduire les délais de jugement par une augmentation du nombre de magistrats ; créer de nouvelles capacités en matière d'internat ; transformer l'emprisonnement en inventant une prise en

charge éducative et thérapeutique en prison ; mieux articuler les maillons de la longue chaîne des actions de prévention ; mieux articuler les interventions éducatives et punitives avec les politiques locales de sécurité.

Redonner un espoir d'insertion aux jeunes c'est, pour l'Etat comme pour les collectivités locales, concentrer les moyens et l'énergie nécessaires sur les problèmes les plus délicats. C'est particulièrement vrai pour l'école qui doit encore accroître son effort envers les jeunes en difficulté et les établissements les plus sensibles ; c'est particulièrement vrai aussi pour la formation professionnelle ; c'est vrai encore pour l'ensemble des partenaires oeuvrant pour la politique de la Ville.

Nos 135 propositions s'inscrivent dans un véritable projet de société, fondé sur la lutte contre l'exclusion et sur la restauration du lien social, dans le cadre des valeurs de la République. La prévention et la répression de la délinquance des mineurs imposent une puissante mobilisation.

La politique criminelle participative que nous proposons, qui pourrait d'ailleurs dans une certaine mesure s'appliquer aux jeunes majeurs, s'appuie sur l'ensemble des acteurs, prend en compte les spécificités nouvelles de la délinquance des mineurs, ne néglige ni l'action en amont de l'acte délinquant, ni l'action en aval. Ses effets se liront à court, moyen et long terme. L'enjeu est considérable : il s'agit de préserver non seulement l'ordre public, mais également la cohésion sociale.

La prévention de la délinquance des mineurs doit devenir une grande cause nationale, toute politique à cet égard étant centrée sur la socialisation et la responsabilisation, c'est à dire sur l'apprentissage de la citoyenneté.

Liste des propositions

Les parents

- 1 - Encourager les initiatives locales permettant de favoriser l'accès des parents sans emploi à des activités professionnelles comme des travaux saisonniers, des ateliers coopératifs, des régies de quartier dans le cadre des contrats de Ville.
- 2 - Mieux associer les parents au cursus scolaire de leurs enfants. Faire un effort particulier en direction des parents d'origine étrangère ; mettre à la disposition de chacun des parents, lorsqu'ils sont séparés, tous les renseignements nécessaires au suivi scolaire de leurs enfants.
- 3 - Vérifier systématiquement, lorsqu'un mineur commet des actes de délinquance, si les prestations familiales sont utilisées dans l'intérêt de l'enfant et mettre en oeuvre, le cas échéant, l'article L. 552-6 du code de la sécurité sociale.
- 4 - Recommander la mise en oeuvre, dans chaque cas d'espèce qui le justifie, les procédures de suppression, suspension ou mise sous tutelle des prestations sociales déjà prévues par les textes.
- 5 - Utiliser plus systématiquement les textes du code pénal sanctionnant la provocation directe d'un mineur à commettre des infractions et la complicité.
- 6 - Solenniser la reconnaissance d'un enfant naturel par ses parents ; à cette occasion, faire délivrer par le maire ou un de ses adjoints une information sur les droits et les devoirs relatifs à l'autorité parentale et remettre un guide les exposant aux parents lors de la déclaration d'un enfant et/ou aux époux lors du mariage.
- 7 - Mettre en place sur tout le territoire national un réseau associatif d'information et d'aide aux parents regroupant les associations déjà existantes et encourageant la création de nouvelles structures associatives qui seraient localisées dans les quartiers en difficulté ; procéder à une campagne nationale sur les droits et les devoirs des parents.
- 8 - Inciter à l'aménagement des horaires des parents en fonction de leurs responsabilités parentales ; augmenter le nombre de travailleuses familiales et le nombre de places en crèche et halte-garderie ; favoriser la médiation culturelle.
- 9 - Inciter les parquets à requérir la fixation par les juges des enfants d'une contribution financière à la charge des parents dont un enfant fait l'objet d'un placement.
- 10 - Créer une amende civile dont seraient redevables les parents cités en qualité de civilement responsables et qui ne défèrent pas à une convocation des juridictions pénales pour mineurs ; mentionner la possibilité de cette sanction dans la notification.
- 11 - Inciter les parquets, dans les cas où les parents apparaissent particulièrement défaillants, à engager des poursuites contre ces derniers du chef d'abandon moral ou matériel d'enfant.
- 12 - Rendre obligatoire pour les parents l'assurance responsabilité civile familiale.
- 13 - Inciter les parquets à adopter une politique pénale très ferme à l'égard des parents qui détiennent des armes en infraction à la législation en vigueur.
- 14 - Inciter les parquets à ce que les faits susceptibles d'être qualifiés de recel de la part des parents fassent l'objet d'investigations systématiques et de poursuites.

L'Education nationale

- 15 - Accentuer l'effort vers les établissements les plus difficiles par un renforcement des mécanismes financiers de redistribution des moyens.
- 16 - Rendre plus lisible la classification des établissements et revoir la carte des ZEP.
- 17 - Renforcer les mécanismes d'affectation et de motivation des enseignants dans les zones sensibles.
- 18 - Mettre en place un réseau de médiateurs scolaires dans chaque département qui interviendraient à la demande des établissements.
- 19 - Concentrer la création de postes de personnels non enseignants et d'emplois-jeunes dans les ZEP et dans les établissements " sensibles ".

- 20 - Profiter de la grande latitude horaire des emplois-jeunes pour offrir des possibilités d'encadrement aux jeunes après les cours et pendant les vacances scolaires.
- 21 - Evaluer rigoureusement le plan gouvernemental de lutte contre les violences scolaires et l'étendre, le cas échéant, à l'ensemble des académies.
- 22 - Augmenter significativement le nombre de classes-relais et favoriser la pluridisciplinarité des intervenants.
- 23 - Relancer l'utilisation des internats pour les jeunes connaissant des difficultés familiales, scolaires ou sociales ; utiliser les capacités excédentaires des régions pour accueillir des jeunes de l'Île-de-France.
- 24 - Inciter les départements qui ne sont pas couverts par une convention départementale à en conclure une rapidement à partir de la convention-type qui a été définie à cet effet.
- 25 - Mettre en oeuvre des opérations " école ouverte " dans toutes les zones d'éducation prioritaires.
- 26 - Prévoir, dès l'école préélémentaire, des programmes de sensibilisation aux règles de la vie sociale et, progressivement, de rappel des devoirs et des droits.
- 27 - Faire en sorte que les établissements redéfinissent et utilisent pleinement leur pouvoir de sanction en cherchant à éviter autant que possible le recours à l'exclusion.
- 28 - Associer, autant que faire se peut, les élèves à la gestion de la vie dans l'école, notamment pour la définition des règlements intérieurs, et par l'adoption de contrats de classe.
- 29 - Créer au niveau de chaque académie une cellule composée d'enseignants (détachés ou non) et d'un psychologue ou d'un psychiatre chargée d'apporter un soutien à l'équipe enseignante en cas de difficultés particulièrement aigües.

Les départements

- 30 - Doter le service départemental de la protection maternelle et infantile, dans les zones les plus sensibles, d'un dispositif à caractère pluridisciplinaire, permettant un meilleur signalement des contextes familiaux et sociaux les plus difficiles.
- 31 - Promouvoir une meilleure adéquation entre le nombre des mineurs concernés et le nombre des personnels de l'aide sociale à l'enfance ; déterminer à titre indicatif le taux d'encadrement efficace et souhaitable ; ériger ce taux en taux directeur pour mesurer les efforts nécessaires des collectivités concernées et l'adéquation entre les besoins et les moyens.
- 32 - Créer une obligation de moyens à la charge des départements pour l'aide sociale à l'enfance.
- 33 - Poursuivre les efforts de mise au point d'outils statistiques utilisables et reconnus par tous pour mesurer les engagements financiers de l'Etat et des départements en termes d'aide sociale à l'enfance et de prise en charge judiciaire des enfants en danger.
- 34 - Relancer dans un cadre plus partenarial, après concertation avec les Conseils généraux, la contractualisation entre l'Etat et les départements en matière de protection de l'enfance ; afficher des objectifs précis et les modalités des contributions respectives en termes de personnels, de moyens financiers et matériels, de procédures, au besoin en prévoyant l'établissement de tableaux de bord.
- 35 - Clarifier les compétences respectives de l'aide sociale à l'enfance et de la Protection judiciaire de la jeunesse en matière d'assistance éducative ; assortir cette clarification d'une commission de suivi des mesures prises au titre de l'aide sociale à l'enfance et de l'assistance éducative.
- 36 - Confier conjointement à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection générale de l'administration une mission pour évaluer l'engagement des Conseils généraux en matière d'aide sociale à l'enfance.

La santé

- 37 - Soutenir dans chaque département la mise en place d'un réseau intersectoriel de psychiatrie de l'adolescent et du jeune adulte spécifiquement destiné aux 16-20 ans.
- 38 - Coordonner les structures d'accueil d'urgence ou de court séjour pour éviter la cohabitation des adolescents avec des patients d'âge trop différent.
- 39 - Développer les centres d'accueil thérapeutique à temps partiel pour adolescents.

Les associations

40 - Impliquer davantage les services du ministère de la jeunesse et des sports pour soutenir l'action des associations dans la politique de la Ville.

41 - Avec le soutien du ministère de la jeunesse et des sports, encourager le réseau associatif à développer ses activités vers les jeunes en difficulté.

Les médias

42 - Engager une réflexion générale sur l'opportunité de la mise en place de restrictions et de contrôles à la vente de produits médias dérivés (cassettes et jeux vidéo, CD-Roms) à caractère violent.

43 - Etendre cette réflexion à la question d'une meilleure harmonisation des régimes de contrôle et des normes relatifs à la protection des mineurs.

44 - Inciter les médias à une plus grande responsabilisation dans le traitement des problèmes de violence que posent certains quartiers sensibles.

45 - Promouvoir une véritable éducation aux médias dans les établissements scolaires.

46 - Inciter les médias à s'investir plus activement dans la socialisation des jeunes et la prévention de la délinquance.

La Ville

47 - Réaffirmer la responsabilité du préfet dans le suivi de la politique de la Ville, au besoin par une circulaire du Premier ministre.

48 - Remobiliser les conseils communaux de prévention de la délinquance et poursuivre l'expérience des groupes locaux de traitement de la délinquance.

49 - Réorienter vers les jeunes les plans locaux d'insertion par l'économique et les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification.

50 - Veiller à ce que les emplois créés dans les zones franches urbaines soient prioritairement offerts aux jeunes des quartiers sensibles par une coopération plus étroite entre les entreprises et les structures chargées de l'insertion.

51 - Orienter vers les mineurs et les jeunes majeurs en grande difficulté l'effort de formation professionnelle mis en oeuvre par les Conseils régionaux, dans le cadre notamment des commissions régionales de l'emploi et de la formation.

52 - S'assurer de l'existence d'un véritable volet "prévention", comportant un chapitre spécifique sur la prévention de la délinquance des mineurs, dans chaque contrat local de sécurité ; dénommer les contrats locaux de sécurité "contrats locaux de prévention et de sécurité".

Police et gendarmerie

53 - Apporter dans le cadre des contrats locaux de sécurité ou au travers d'actions partenariales spécifiques, des réponses fermes et adaptées aux incivilités.

54 - Encourager le partenariat entre les polices municipales, lorsqu'elles existent, et la police et la gendarmerie nationales.

55 - Promouvoir une véritable coopération entre la police nationale et la gendarmerie nationale.

56 - Prévoir que, pour chaque mineur délinquant ayant fait l'objet d'une mesure de justice, une lettre d'information sur le contenu de cette mesure soit adressée aux agents des forces de l'ordre compétents.

57 - Encourager l'expérience consistant à créer, dans les quartiers sensibles et avec le soutien des forces de l'ordre, une structure multipartenariale de prise en charge, sur décision judiciaire, le soir, les mercredis et les fins de semaine, de mineurs primo-délinquants dans un but de resocialisation.

58 - Etendre aux mineurs délinquants les compétences des brigades de mineurs, là où elles existent, et celles des agents désignés pour la prise en charge des mineurs victimes lorsqu'il

n'y a pas de brigades de mineurs ; renforcer les effectifs de ces brigades dans les départements ou circonscriptions où la délinquance des mineurs pèse d'un poids particulier.

59 - Recréer le bureau des mineurs au sein de la direction centrale de la sécurité publique.

60 - Doter toutes les brigades de prévention de la délinquance juvénile de la gendarmerie nationale de compétences de police judiciaire.

61 - Mettre la lutte contre la délinquance des mineurs au nombre des objectifs de formation initiale de tous les agents de la police nationale ; valoriser, auprès des futurs agents, les fonctions de prise en charge des mineurs délinquants ; ouvrir les formations initiales sur les partenaires extérieurs impliqués dans le traitement de la délinquance des mineurs, notamment par des stages en tribunal pour enfants et dans les services de la Protection judiciaire de la jeunesse.

62 - Renforcer les actions de formation continue portant sur la délinquance des mineurs.

63 - Confier aux brigades de mineurs une mission de formation sur site auprès de leurs collègues.

64 - Maintenir et mieux cibler les opérations de prévention menées auprès des jeunes par la police et la gendarmerie nationales.

65 - Lutter contre ce qui est susceptible, dans les conditions d'intervention de la police et de la gendarmerie, d'entretenir un climat de tension entre les jeunes et les forces de sécurité.

66 - Accélérer le redéploiement des forces de sécurité dans les zones sensibles.

67 - Dans le cadre de la mise en place d'une véritable police de proximité, traiter la question des horaires et améliorer l'accueil des victimes et l'enregistrement des plaintes.

68 - Revaloriser le métier d'îlotier et le faire évoluer vers des formes plus opérationnelles ; améliorer sur ce point les formations initiales et continues ; permettre aux îlotiers d'assurer réellement leurs missions ; restaurer l'îlotage dans les quartiers les plus sensibles par des interventions préalables de police judiciaire.

69 - Considérer le démantèlement des trafics dans les quartiers sensibles comme une priorité de l'action des forces de sécurité ; orienter plus systématiquement le travail des brigades anti-criminalité sur la connaissance des bandes et leur démantèlement par l'identification de leurs meneurs ; constituer à partir des brigades anti-criminalité départementales des brigades spécialisées dans la répression de la moyenne criminalité ; mieux exploiter le travail des renseignements généraux ; maintenir et utiliser les brigades régionales d'enquêtes et de coordination aux mêmes fins.

70 - Rendre plus opérationnels les bureaux de lutte contre les violences urbaines et doter la cellule nationale créée auprès du directeur général de la police nationale de moyens plus importants et notamment d'un véritable pouvoir d'orientation du travail des services ; associer plus systématiquement la gendarmerie.

71 - Affecter des agents spécialement chargés d'une mission de police judiciaire et dotés des moyens adéquats lorsque surviennent des violences collectives ; réinvestir les brigades régionales d'enquêtes et de coordination dans le démantèlement des bandes qui organisent, suscitent ou attisent ces violences ; effectuer un travail systématique et rapide de police judiciaire après chaque événement d'envergure, associant les services de sécurité publique et ceux de la police judiciaire, permettant d'interpeller à brève échéance les auteurs.

La justice

72 - Doter le budget du ministère de la justice de crédits budgétaires bien supérieurs.

73 - Réformer la carte judiciaire.

74 - Doter le ministère de la justice d'un outil statistique permettant une évaluation complète de l'activité des juridictions pour mineurs.

75 - Valoriser la justice des mineurs par une dissociation accrue du grade et de la fonction.

76 - Faire informer les enfants dès l'école élémentaire, par des assistants de justice, des principes de base de l'ordonnance du 2 février 1945 concernant la responsabilité pénale des mineurs.

77 - Effectuer un bilan de l'application de la loi du 1er juillet 1996 dans le cadre d'une évaluation globale du traitement des procédures en temps réel concernant les mineurs.

78 - Étendre le domaine d'indemnisation des commissions d'indemnisation des victimes d'infractions pénales aux destructions, dégradations ou détériorations de véhicules.

- 79 - Remplacer le terme de " classement sans suite " par celui de " suspension des poursuites sous conditions " dès lors qu'une réponse est apportée par le parquet à un acte de délinquance commis par un mineur ; procéder à un comptage statistique distinct.
- 80 - Coordonner les interventions des magistrats du siège et du parquet en ce qui concerne l'audiencement des affaires ; diminuer les délais d'audiencement.
- 81 - Renforcer, après évaluation des besoins, certains parquets des mineurs ; se doter à cet effet d'éléments de mesure de leur activité ; répondre rapidement aux vacances de postes de substituts des mineurs;
- 82 - Généraliser les " délégués du procureur " qui doivent être mieux recrutés et formés et dont les conditions de rémunération doivent être précisées.
- 83 - Généraliser les conventions entre les parquets qui, du fait de l'absence d'un tribunal pour enfants dans leur ressort, n'ont pas compétence pour les affaires des mineurs et ceux qui ont une compétence exclusive.
- 84 - Constituer des parquets de mineurs dans toutes les juridictions dans un délai de 18 mois.
- 85 - Mettre en cohérence l'action des parquets d'un même ressort au niveau du parquet général.
- 86 - Mettre en place une permanence de jour spécialisée pour les mineurs pour chaque parquet.
- 87 - Désigner les magistrats du parquet spécialement chargés des mineurs compte tenu de l'intérêt qu'ils portent aux questions de l'enfance et de leurs aptitudes.
- 88 - Répondre à tous les actes de délinquance commis par des mineurs portés à la connaissance des parquets.
- 89 - Recourir plus largement aux mesures de médiation et de réparation pénales.
- 90 - Mettre en oeuvre une politique volontariste d'habilitation d'associations dont l'un des objets serait d'exécuter des mesures de réparation.
- 91 - Ouvrir aux mineurs délinquants la faculté d'être assistés par un conseil lors d'une action préjuridictionnelle ; faciliter la conclusion de conventions entre les ordres d'avocats et les juridictions sur ce point.
- 92 - Ouvrir parallèlement le bénéfice de l'aide juridictionnelle dès l'intervention des parquets.
- 93 - Encourager la création de maisons de la justice et du droit dans les quartiers en difficulté pour en tripler le nombre dans un délai de trois ans.
- 94 - Favoriser les échanges avec les partenaires des parquets pour que ceux-ci soient sensibilisés à leurs priorités et afin que ces derniers ne soient sollicités qu'à bon escient.
- 95 - Maintenir un équilibre entre les missions du siège et du parquet et institutionnaliser au sein de chaque tribunal pour enfants un organe de concertation pour veiller au maintien de cet équilibre, organiser l'audiencement, évaluer les flux et communiquer sur le fonctionnement de la justice pénale des mineurs.
- 96 - Expliquer aux forces de l'ordre les décisions prises par les juges des enfants particulièrement lorsqu'un mineur revient dans son quartier après avoir fait l'objet d'un défèrement ; inciter les juges des enfants à se rendre dans les commissariats de police et les brigades de gendarmerie pour expliquer leur activité; mettre au point des formations communes entre les magistrats du siège et les agents des forces de sécurité.
- 97 - Augmenter sensiblement le nombre de juges des enfants et de greffiers.
- 98 - Réexaminer la carte des tribunaux pour enfants dans le sens de leur regroupement.
- 99 - Rendre obligatoire pour les juges des enfants la tenue d'audiences civiles et pénales dans les tribunaux d'instance du ressort et dégager les moyens à cette fin.
- 100 - Revoir les conditions de nomination des juges des enfants afin que ne puissent être nommés à ces fonctions que des magistrats particulièrement compétents et motivés et que la rotation des postes permette une durée d'exercice professionnel raisonnable.
- 101 - Désigner le juge d'instruction chargé des affaires de mineurs compte tenu de l'intérêt qu'il porte aux questions de l'enfance et de ses aptitudes ; éviter les rotations trop rapides.
- 102 - Nommer des vice-présidents chargés des fonctions de juge des enfants qui aient exercé auparavant les fonctions de juge des enfants.
- 103 - Désigner le magistrat délégué à la protection de l'enfance compte tenu de l'intérêt qu'il porte aux questions de l'enfance et de ses aptitudes.
- 104 - Affecter dans les juridictions pour mineurs des assistants de justice.
- 105 - Affecter dans les juridictions pour mineurs des emplois-jeunes, ces derniers devant être financés à 100% par l'Etat ; généraliser les conventions entre l'Education nationale et la justice pour mettre à la disposition des juridictions pour mineurs des emplois-jeunes.

- 106 - Inciter la Protection judiciaire de la jeunesse et le secteur privé habilité à proposer un plus grand nombre de mesures de réparation, ces dernières devant être requises par les parquets.
- 107 - Inciter les juges des enfants à trouver des postes de travail d'intérêt général qui rendent plus visible l'action de la justice des mineurs et envisager que des peines de travail d'intérêt général soient exécutées au sein de l'institution policière.
- 108 - Proposer des formations regroupant magistrats du siège, du parquet, gendarmes et policiers spécialisés, travailleurs sociaux ; diffuser un guide méthodologique des potentialités offertes par les textes à tous les magistrats du siège spécialisés.
- 109 - Etablir des conventions entre les juridictions pour mineurs et les services éducatifs concernant les conditions précises dans lesquelles les mesures décidées par les juges sont prises en charge : présence des services éducatifs à l'audience, délais de mise en oeuvre de la mesure, compte-rendu au juge.
- 110 - Réactiver l'institution des " délégués bénévoles à la liberté surveillée ".
- 111 - Généraliser à toutes les juridictions pour mineurs l'institution d'un " tableau de bord " dans chaque cabinet de juge des enfants.
- 112 - Institutionnaliser le rôle de coordination et de représentation d'un magistrat dans chaque tribunal pour enfants.
- 113 - Inscrire dans le code de l'organisation judiciaire l'obligation pour chaque tribunal pour enfants d'établir un rapport annuel sur son activité.
- 114 - Conférer au magistrat délégué à la protection de l'enfance à la cour d'appel un rôle de coordination et de contrôle dans le fonctionnement des juridictions pour mineurs.
- 115 - Décharger la Protection judiciaire de la jeunesse de l'exécution des décisions des juges des enfants prises au titre de l'assistance éducative pour les mineurs de moins de 13 ans.
- 116 - Elargir la gamme des réponses éducatives par la mise en oeuvre d'un dispositif départemental Protection judiciaire de la jeunesse/secteur privé habilité.
- 117 - Proposer dans chaque département des mesures de réparation qui pourront être mises en oeuvre tant par la Protection judiciaire de la jeunesse que par le secteur privé habilité.
- 118 - Créer à l'initiative de la Protection judiciaire de la jeunesse des " classes ouvertes " dans chaque département.
- 119 - Mettre en place un dispositif départemental d'accueil d'urgence.
- 120 - Créer au plan national une vingtaine d'internats, gérés soit par la Protection judiciaire de la jeunesse, soit par le secteur privé habilité, et implantés par priorité dans les départements les plus sensibles.
- 121 - Maintenir les foyers d'hébergement, mais les renforcer dans le sens d'une présence éducative soutenue auprès des jeunes.
- 122 - Développer les solutions d'éloignement et de rupture : unités à encadrement éducatif renforcé, familles d'accueil et lieux de vie.
- 123 - Augmenter d'une manière très significative les crédits et les postes budgétaires de la Protection judiciaire de la jeunesse.
- 124 - Déconcentrer la gestion des personnels.
- 125 - Donner plus de souplesse dans la gestion et le recrutement des personnels ; encourager l'affectation des agents par fiche de poste ; rechercher la mixité des équipes ; promouvoir le recours à des contractuels ; aménager des passerelles entre la Protection judiciaire de la jeunesse et d'autres administrations, pour favoriser la mobilité des éducateurs ; créer des équipes " d'éducateurs placés " au sein des directions régionales de la Protection judiciaire de la jeunesse.
- 126 - Réserver le recrutement des personnels éducatifs de la Protection judiciaire de la jeunesse aux détenteurs d'un diplôme de travail social.
- 127 - Refondre profondément la carte pénitentiaire ; installer progressivement et systématiquement dans chaque maison d'arrêt, des petits quartiers de 20 à 25 places, réservés aux mineurs et aux jeunes majeurs ayant commencé l'exécution de leur peine pendant leur minorité.
- 128 - Adapter dans les quartiers de mineurs le régime de détention et les règles relatives à l'individualisation des peines ; intégrer des quartiers de mineurs dans tous les établissements du programme " 4000 ".
- 129 - Fermer le centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis aux mineurs et le transformer en établissement exclusivement réservé aux jeunes majeurs de 18 à 21 ans ; interdire immédiatement le recours au quartier disciplinaire des adultes pour l'exécution des sanctions des mineurs et jeunes majeurs.

130 - Développer le régime de la semi-liberté.

131 - Expérimenter le recours à l'exécution de la peine sous le régime du placement sous surveillance électronique.

132 - Modifier le code de procédure pénale pour que le juge des enfants soit saisi pour avis pour l'exécution d'une peine n'excédant pas un an, dès lors qu'elle est prononcée par une juridiction spéciale pour mineurs.

133 - Donner la possibilité au juge de l'application des peines de saisir le service éducatif auprès du tribunal pour assurer le suivi d'un mineur dans le cadre de la libération conditionnelle.

134 - Affecter sur des postes fixes au sein des quartiers des mineurs des surveillants volontaires, motivés, ayant reçu une formation complémentaire.

135 - Concrétiser la mission globale de réinsertion de l'administration pénitentiaire en prévoyant de nouveaux postes d'enseignants, en développant des activités physiques et sportives, avec la possibilité de stages sportifs en extérieur, et en renforçant l'intervention de l'inter-secteur de psychiatrie.