



Penser la justice des mineurs

Entre déconstruction et renouveau

Synthèse de l'assemblée générale de l'AFMJF de l'année 2006¹

ARGUMENTAIRE

En quelques années, la justice des mineurs, comme modèle d'organisation, a subi de plein fouet un phénomène de déconstruction. De profondes modifications en sens souvent opposés, en ont altéré la représentation et parfois la mission.

Parmi ces modifications nous pouvons citer :

- Le déclin de la spécialisation des magistrats de la jeunesse.
- L'irruption de la logique du Parquet.
- L'effacement parfois souhaité de la justice des mineurs dans le domaine de la protection de l'enfance en danger.
- L'accroissement du champ de compétence du juge des enfants qui retrouve toutes les attributions du juge de l'application des peines (JAP).
- Le rappel de l'importance de l'intervention du juge des enfants dans le cadre de la protection d'enfants victimes lorsqu'une procédure pénale est ouverte.
- L'application de textes répressifs qui ne distinguent plus les mineurs des majeurs.
- L'impact de la LOLF sur la justice des mineurs et son fonctionnement.

Le rappel de ces quelques modifications d'origine et de portée parfois contradictoires suffit à mettre en évidence la difficulté à penser la justice des mineurs.

La tentation est grande de déplorer comme une fatalité cet état de fait et de rejoindre, selon les convictions de chacun, soit le camp des nostalgiques de l'âge d'or imaginaire de la justice des mineurs, porteuse de modèles audacieux de réponses civiles et pénales aux situations compromises des mineurs soit le camp des partisans du prêt-à-penser sommaire pour lesquels il n'est plus besoin de réponses judiciaires spécifiques pour les mineurs puisque tel est, selon eux, le sens de l'évolution du droit.

Ce faisant, nous pouvons deviner la suite : les premiers en se repliant sur des conceptions sclérosées, mépriseront discrètement les fonctionnements médiocres des seconds qui perdront de vue ce qui garantit leur existence c'est-à-dire les valeurs particulières de la justice des mineurs.

C'est là une bien triste perspective mais ce n'est heureusement pas la seule.

Plutôt que d'assister à la déconstruction du modèle de justice des mineurs, l'AFMJF entend développer des arguments pour penser cette justice aujourd'hui et proposer des fonctionnements régénérés.

Une telle réflexion doit naturellement intégrer des éléments du paysage sociologique actuel qui influent sur les réponses que la justice des mineurs doit apporter ou sur le contexte dans lequel elle intervient.

Une révolution conservatrice tente de s'imposer au détriment des valeurs humanistes, celles-là même qui fondent la justice des mineurs.

- La crise de la transmission est un élément majeur de notre société.

La crise du statut de l'enfant est également un élément fondamental.

Ces éléments pris en compte, nous devons pour penser la justice des mineurs aujourd'hui mettre en avant les valeurs spécifiques qui peuvent la fonder :

- Le temps et la continuité dans l'intervention du juge des enfants
- La dialectique nécessaire du judiciaire et de l'éducatif
- La spécialisation réelle et reconnue des acteurs judiciaires

Pour nous, AFMJF, penser la justice des mineurs passe par l'examen de quelques éléments de sa déconstruction avancée. Nous l'observons par petites touches ou par pans entiers sans que nous sachions s'il s'agit d'une déconstruction aveugle ou ordonnée. Cela constituera le premier thème abordé. Nous tâcherons également de mieux saisir l'impact sur la justice des mineurs de la si importante LOLF. Nous achèverons cet état des lieux par le bilan et les enseignements du traitement judiciaire pour les mineurs des événements urbains de novembre 2005.

Penser la justice des mineurs, c'est aller au-delà des constats pour s'engager vers le renouveau. C'est pourquoi nous développerons l'après-midi nos propositions pour une redéfinition du droit pénal des mineurs puis nos analyses sur la réforme de la protection de l'enfance.

Journée du samedi 25 mars 2006

Matin :

Accueil des participants et présentation du thème de la journée par Robert Bidart, Président de l'AFMJF, Juge des Enfants à Pau

• **La déconstruction aveugle ou ordonnée : vers un modèle de justice des mineurs dans les sociétés néo-libérales** par Francis Bailleau, Directeur de recherche au CNRS, Paris

• **Qui a peur de Virginia LOLF ?**

Reynald Brizais, Maître de conférences à l'université de Nantes, auteur d'une recherche sur l'évaluation des missions des associations socio-éducatives

M. Sablier, DRPJJ Languedoc-Roussillon, au sujet d'une expérimentation de la LOLF

Discutant : *Christophe SEYS, JE à Vannes*

• **les raisins de la colère : bilan et enseignements des évènements de Novembre 2005**

Denis Salas, magistrat

Christine Bartoloméi, présidente du TE de Marseille
Martine de Maximy, vice-présidente de l'AFMJF, présidente du TE de Nanterre

• **intervention de Michel Duvette, directeur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse**

Après-midi :

• **Construire un avenir à visage humain pour les jeunes délinquants**

Présentation du point de vue de l'AFMJF par Alain Bruel, ancien Président du TE de Paris avec :

Patricia Rousson, Directrice du CAE de Nogent sur Marne

M. Pernes, maire de Rosny sous Bois

Mme Castaignède, Maître de conférences à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

Laurence Bellon, juge des enfants à Lille

Mme Fighiera-Casteu, Présidente de la Fédération Nationale des Assesseurs des Tribunaux pour Enfants

Animation : *Charlotte Trabut, Vice-présidente de l'AFMJF, juge des enfants à Bobigny*

• **en attendant Godot : la réforme de la protection de l'enfance**

Présentation du point de vue de l'AFMJF par Catherine Sultan, Secrétaire générale de l'AFMJF et juge des enfants à Créteil

avec :

Muriel Eglin, conseillère auprès de la Défenseure des enfants

Fabienne Quiriau, conseillère auprès du ministre de la famille

Claude Roméo, directeur du service Enfance et Famille au Conseil général de Seine-St-Denis

Françoise Neymarc, juge des enfants à Lyon

Jacques Argeles, vice-président de la FN3S, directeur de l'AGEP, Bordeaux

Débat

• synthèse des travaux par Michel Risman, trésorier de l'AFMJF, juge des enfants à Valence et Laurence Delarbre, juge des enfants à Evry

En introduction de la journée, **Robert Bidart**, président de l'AFMJF et juge des enfants à Pau, présente les éléments de déconstruction de la justice des mineurs :

- On assiste actuellement, dans le droit pénal de mineurs, à la prégnance d'une certaine logique du parquet, assortie d'une vision pénaliste des comportements des mineurs au détriment de la vision civiliste, avec, par exemple, des poursuites pénales engagées à l'encontre d'enfants de 7 ou 8 ans, une pénalisation de l'approche des familles (avec les stages parentaux), où l'on confond le cadre pénal avec ce qui devrait relever de l'intervention du juge civil.

- On relève notamment dans la proposition de loi de Mme Martinez sur la protection de l'enfance ainsi que dans les expérimentations permises par la dernière loi de décentralisation un effacement parfois souhaité de la spécificité de la justice des mineurs.

Certains aspects de ces propositions démontrent soit la reconnaissance d'une telle spécificité, soit la remise en cause du modèle.

La commission Viout a souligné la nécessité de ne pas oublier la protection des enfants par le juge des enfants et d'articuler la procédure pénale avec l'intervention du juge des enfants.

La loi sur la récidive remet totalement en cause la spécificité de la justice des mineurs et les débats au parlement n'ont d'ailleurs concerné que la délinquance des majeurs.

La LOLF a un impact direct sur la justice des mineurs : celle de l'impossibilité de financer jusqu'à la fin de l'année, des mesures d'investigation ou de protection jeune majeur. La discussion autour des indicateurs de performance et des critères d'évaluation est importante, dans le sens où il s'agit de privilégier les aspects éducatifs sur les aspects budgétaires.

La tentation du découragement est forte mais l'AFMJF entend développer des arguments pour penser la justice des mineurs, à l'aune de ces bouleversements et proposer aujourd'hui une rénovation du droit pénal des mineurs.

Trois aspects importants doivent être pris en compte :

- une révolution conservatrice tente de s'imposer au détriment de la vision humaniste de la justice des mineurs,

- la crise de la transmission : on dénonce à tort une crise des valeurs, c'est davantage la capacité de transmission de ces valeurs d'une génération à l'autre.

- La crise du statut de l'enfant : le risque n'est plus de considérer l'enfant comme un irresponsable mais de le considérer comme un alter ego, et d'oublier notre devoir d'éducation à son égard. Ne court-on pas le risque de morceler le statut de l'enfant, entre l'enfant jeune et victime à protéger et le « jeune » qui fait peur ?

En France, le statut unique de l'enfant est conservé. Mais pour combien de temps ?

L'AFMJF souhaite dépasser le constat de cette déconstruction de la justice des mineurs, et avancer des propositions, en plus de ces trois valeurs à défendre.

Une déconstruction aveugle ou ordonnée : vers un modèle de justice des mineurs dans les sociétés néo-libérales

Francis Bailleau, directeur de recherche au CNRS, constate depuis une vingtaine d'années, une remise en cause de la justice des mineurs sous le régime d'un état social. A des rythmes différents, de nombreuses législations nationales s'affranchissent du système particulier de traitement de la délinquance des mineurs. Ces transformations de la justice

qui se voulaient résolutive et non distributive se sont construites sur une fragilisation des acquis de l'Etat social. C'est la primauté de la responsabilité individuelle sur les aléas de la vie qui émerge. On construit des actions ciblées sur des populations à risque, avec un redéploiement des activités sociales dans un milieu sécurisé. Il est considéré comme contre productif de vouloir réduire les inégalités sociales.

L'objectif d'une société devrait être de réduire au moindre coût les nuisances et déviances, sans prendre en charge les causes collectives de ces déviances. C'est le paradigme néo-libéral. On a affaire à des tendances contradictoires, ce paradigme néo-libéral se conjugue avec d'autres (communautarisme et conservatisme), d'une intensité variable selon les pays, mais demeure dominant.

Il aborde quatre points :

1. Les évolutions

Cette évolution concerne l'ensemble des politiques sociales.

La recherche a démarré en 2000 avec Yves Cartuyvels : on a fait un état des lieux de la justice pénale des mineurs en Europe et on a essayé de comprendre les causes qui ont permis l'émergence d'une justice paternaliste des mineurs. On a vu que ce modèle était en train de changer et on a entamé une seconde phase de travail, dans le cadre du groupe européen de la recherche sur les normativités et du conseil de l'Europe. Une troisième phase explorera l'influence croissante de l'idéologie néo-libérale dans la production législative et dans les pratiques des tribunaux pour enfants.

Pour comprendre ces évolutions, on a regroupé les pays en trois pôles : des pays qui ont connu un régime « welfare » après la seconde guerre mondiale ; des pays qui ont connu une période de dictature d'extrême-droite après la seconde guerre mondiale ; des pays qui ont connu un régime communiste. Nous avons rajouté deux pays extérieurs, le Japon et le Canada.

Les éléments de fond des évolutions :

- L'inversion de la dialectique de responsabilité : On note l'apparition sur la scène politique du concept de « jeune responsable de sa trajectoire », sommé de l'assumer et de réparer les conséquences de ces actes. Il est de plus en plus perçu comme un être rationnel : il ne s'agit plus de le protéger mais de protéger les autres du risque que représente un mineur délinquant.
- L'apparition des figures à risque : Le risque social est compris comme un risque lié à la personne et plus comme un risque lié au fonctionnement de la société.
- Le ciblage du discours sur les groupes à risque, « noyaux durs » au profit des groupes les plus visibles sur l'espace public : c'est la criminalité de rue, certains jeunes de certaines catégories sociales, de certaines origines ethniques sont directement visés.
- La jonction entre l'incantation et le refus du risque, du principe de précaution qui induit des pratiques punitives, la tolérance zéro et l'éloignement : ce qui induit un durcissement pénal pour les figures à risque, une diversion pour les membres socialement intégrés.
- La montée de l'individualisme dans nos sociétés accompagnée d'une montée de la psychiatrisation et l'importance de la place des victimes dans la justice des mineurs.
- Le retour sur le devant de la scène d'un discours sur la loi et sur le rôle unique du magistrat face à des jeunes perçus comme en manque de repères.
- L'apparition d'un idéal de détection et de suivi des groupes à risque en vue d'un contrôle pro-actif. L'enquête de l'Inserm en est un exemple.

- L'évolution du langage utilisé dans la justice des mineurs vers un langage issu de l'économie et de l'idéologie du management.

Les éléments de forme de ces évolutions :

- un idéal de communication, de reliance entre les divers acteurs du monde judiciaire censés partagés une même idéologie : l'approche multi-agences, idéaux de consensus, opposé au principe antérieur de coopération conflictuelle. Cela entraîne une criminalisation des politiques sociales et thérapeutiques, auxquelles le champ pénal fait de plus en plus appel.
- une temporalité complètement différente. Nous avons des mesures à durée indéterminée, ce qui était en jeu, c'était le devenir d'un jeune, son passage dans l'âge adulte. Actuellement, on est dans le contrôle en temps réel du jeune, l'intervenant se soucie peu de l'histoire du jeune et de son avenir. Cette temporalité suppose des modalités d'intervention rapides et visibles et prive de la possibilité d'échecs transitoires et de retours en arrière.
- la territorialisation des politiques : l'emphase sur le local permet de confiner les jeunes à risque sur leur quartier et l'intervention judiciaire renforce les logiques de ségrégation spatiale.
- Le management : le recours croissant à des opérateurs privés et l'accent mis sur la productivité et l'efficacité du système de justice afin d'améliorer le rapport coût-qualité des interventions.

2. A partir de cette grille de lecture, on a travaillé sur différents pays. Je vais me focaliser sur l'exemple français

Retour sur cette justice protectionnelle, paternaliste, avec des éléments importants de compréhension :

- La généralisation d'un modèle en Europe mais sur des calendriers différents : l'origine remonte à Chicago, à la fin XIX^e siècle. 1912 marque la création des premiers tribunaux pour enfants en France et en Belgique. Cependant, pour la France, il a fallu attendre 1945 pour avoir un juge des enfants. L'unification du traitement de la délinquance des enfants et des enfants en danger (1958) est beaucoup plus tardive en France qu'en Allemagne par exemple (1923). Au Portugal, la justice spécifique est née en 1911 mais la dictature de 1926 à 1974 a freiné le développement d'une justice protectrice.
- L'organisation de cette justice des mineurs : elle est dominée par une justice de cabinet, justice spécialisée, au pouvoir procédural d'exception, avec une gamme articulée de mesures et de sanctions individualisées, d'où l'importance du recours à des diagnostics scientifiques et la notion d'avenir du jeune.
- Un modèle qui emprunte aux valeurs de la Défense sociale : cette école a contribué à diffuser l'image du jeune fragile qui requiert soins et préparation pour assumer son rôle d'adulte responsable de ses actes. Cette intervention doit aussi limiter les causes de la délinquance avec une dimension de prophylaxie criminelle.
- Le problème des publics ciblés : les hésitations sur les publics ciblés, mais malgré ces écarts, on note une homogénéisation des systèmes durant le XX^e siècle, avec à la fin du siècle, un modèle commun puis la bifurcation entre enfant délinquant et enfant en danger, entre une approche judiciaire et une approche administrative. On trouve des manières différentes d'organiser la protection de l'enfance : l'Allemagne est en avance (1923), le Portugal est en retard (1999).

Ces décalages marquent l'influence du modèle d'organisation politique.

- Les principes qui organisent cette justice: l'âge strict de la minorité, un magistrat spécifique, le rôle des experts, la prise en compte des conditions de vie et la personnalité de l'enfant, la disjonction entre nature de l'acte et sanction, la responsabilité partagée du délinquant mineur et non individuelle, la primauté des mesures éducatives, le choix de mesures éducatives indéterminées dans le temps et le refus des procédures rapides.

La société, en déléguant le traitement de la délinquance des mineurs à la justice des mineurs, assume sa part de responsabilité qui est que le jeune n'a pas pu bénéficier de bonnes conditions d'éducation et de socialisation. Cela transparaît dans la disjonction entre mesure et acte commis : chez les adultes, il y a un lien fort alors que pour les mineurs dans le régime welfare, on a une distance par rapport à l'acte et une triangulation en tenant compte de la personnalité des mineurs.

3. Les évolutions et les transformations de ces juridictions spécialisées

En essayant de repérer les prémisses de ces transformations dans les années 80, un changement de climat dans l'environnement et dans le tribunal et dans un second temps, les changements de l'ordonnance du 2 février 1945 au travers d'un virage vers une politique sécuritaire ;

C'est autour de la notion de responsabilité et de cette dialectique responsabilité individuelle/collective, avec le développement des droits de l'enfant (garanties procédurales) que le droit des mineurs a évolué.

La fonction normative du juge des enfants s'est déplacée vers un contrôle local, sous la direction du parquet, avec un référentiel de sécurité qui succède au référentiel d'insertion des années 80, lui-même succédant au référentiel d'éducation des années 60.

On assiste à un basculement dans les années 80 : avant, le pouvoir d'influence des juges des enfants était important ; ils maîtrisaient les expérimentations et injectaient des résultats dans la justice des mineurs ; après les années 80, c'est l'inverse : Avec l'introduction de mesures prévues pour les adultes dans la justice des mineurs (travail d'intérêt général, contrôle judiciaire) l'on voit naître un basculement vers la tolérance zéro, le traitement rapide, le choix de faire jouer au parquet un rôle important dans la prévention, la 3^e voie. Un nouvel équilibre des pouvoirs au sein du tribunal apparaît : avec un partage entre le parquet (pour les affaires concernant les primo-délinquants ou les affaires peu graves) et le juge des enfants pour les infractions les plus graves qui dès lors dispose de moins de latitude pour traiter les problèmes.

4. Pour conclure, je m'interrogerai sur l'avenir de cette juridiction spécialisée

Cette position est loin de remplir un rôle fonctionnel et on peut interroger la position du juge des enfants au sein du tribunal de grande instance (TGI) si réellement les textes le déchargent d'une partie de son rôle dans le cadre de la décentralisation. La seule chose qui maintient les fonctions du juge des enfants ce sont les traités internationaux : on voit bien que le pénal pourrait être traité par le juge d'instruction et le civil conjointement par les conseils généraux et le juge aux affaires familiales.

« Qui a peur de Virginia LOLF ? »

Les critères d'évaluation seront-ils seulement financiers

Reynald Brizais, maître de conférence à l'université de Nantes et auteur d'une recherche sur l'évaluation des missions des associations socio-éducatives souhaite resituer la question de l'évaluation et la positionner par rapport à l'arrivée de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)² sur tous les terrains.

On trouve d'entrée la référence à l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 : tout usager a le droit de demander compte à l'administration de son intervention.

Cette question s'est installée fin XIX^e, début XX^e à travers la notion de comptage d'activité. Ce sont les douanes qui ont commencé à compter leur activité systématiquement.

Le problème que pose la LOLF, c'est l'inversion des logiques de régulation : d'une logique fondée sur les moyens mobilisables ou à mobiliser, on est passé à une logique du résultat : le résultat devient régulateur des moyens

Sur la base de programmes d'action déclinés en objectifs, on procédera à des comptes-rendus où l'on comparera les objectifs atteints à ceux recherchés.

Au moins, cette logique est fondée sur une idée simple. Toutefois, cela cache une grande complexité.

Si on se situe d'emblée sur une évaluation de l'efficacité, comment peut-on formuler des objectifs évaluable ? Cela est relativement inadapté, inadéquat au champ d'évaluation qui est le nôtre, mais cela n'empêche pas de mettre en place des démarches d'évaluation intéressantes et qui tiennent compte de la complexité de nos activités.

Si on prend l'exemple d'un professeur de mathématiques : son intervention s'inscrit dans le cadre de la politique d'éducation. Il propose par exemple un devoir en 20 questions, chacune notée sur 1 point. Quel est l'objectif de ce prof du point de vue de l'évaluation de sa pratique ? on pourrait penser qu'en posant 20 questions, l'objectif est d'obtenir 20/20. Mais en fait, il a prévu 10 questions moyennes pour permettre aux élèves moyens de trouver les solutions et les 10 autres questions en augmentant graduellement la difficulté, les trois dernières étant particulièrement difficiles, hors programme, demandant des compétences qu'il n'aura pas enseignées. Il obtient une distribution des résultats : il a décidé de ne pas réduire la présentation des données à une moyenne et choisit une distribution en quartiers : 25% a 0 à 6,5 ; 25 % de 6,5 à 8,5 ; 25 % de 8,6 à 17 et 25 % 17,1.

Si l'objectif était que tout le monde ait 20, il a raté son objectif et s'en est à peine approché pour un quart. Si l'objectif était de repérer les élites pour abonder la prépa de maths, il a réussi : il a un quart de la classe qui a 17 et plus. Si l'objectif est de faire en sorte que l'éducation nationale atteigne ou dépasse la moyenne, il a raté : la médiane est 8,5 et la moyenne est 10.

Il y a 4 grandes questions dans l'évaluation, qui sont à chaque fois l'opportunité d'un débat, non réductibles à la question :

1. Comment on nomme ce que l'on va évaluer

Est-ce qu'on parle d'un taux d'échec, de réussite ? Ceux qui vont subir l'évaluation vont-ils contribuer à la définition de ce qu'on veut évaluer ?

2. Loi organique votée le 1^{er} août 2001 applicable au 1^{er} janvier 2006 sur l'ensemble du territoire français.

2. L'évaluation prétend toujours dire la vérité d'un phénomène. Or cette procédure là suppose un mouvement de double distanciation

- Aucune réalité à évaluer n'est accessible directement dans le champ des pratiques qui sont les nôtres : il n'y a pas de jauge pour le niveau de mesure d'une réussite socio-judiciaire. Il faudra donc choisir des indicateurs censés être représentatifs et ce choix induit déjà une orientation des processus d'évaluation. Par exemple, pour l'évaluation d'un jeune, si on ne tient compte que du comportement d'un jeune, il y aura une perception sociale particulière. L'effet de primauté est également considérable : le premier indicateur dans la liste conditionne largement la manière de penser les autres indicateurs.

- Une fois les indicateurs choisis, il faut se souvenir que le résultat d'une évaluation est toujours un jugement de valeur ou d'utilité. Or il faut que les éléments recueillis soient confrontés à un élément référent. Or tenu compte du référent, la même donnée peut produire un résultat inverse (voir l'exemple de l'exercice de maths : une note de 8,5 au concours d'entrée à l'ENA n'a pas le même sens que la même note à un examen d'une classe d'enfants en difficultés)

L'évaluation n'est donc jamais équivalente à la mesure : le comptage n'évalue rien. Il faut donc faire parler les chiffres. Les chiffres ne sont que des « comment-taire », des manières de faire taire le débat. La démocratie, ce n'est pas seulement le résultat du vote, mais la qualité du débat qui l'a précédé. Si l'évaluation s'arrête au comptage, ça ne va pas : évaluer signifie étymologiquement « affecter une valeur ».

Nous pouvons être d'accord pour voir la valeur de nos pratiques mise en débat, autant on peut ne pas être d'accord avec le simple comptage de notre activité.

Par exemple, sur le site du ministère de la justice : je réalise actuellement une enquête nationale commandée par la fédération *Citoyens et justice* sur le CJSE, enquête rapide, enquête de personnalité, médiation pénale et réparation pénale. Cette recherche sera disponible prochainement sur le site *Citoyens et justice*.

Si on part de la définition de la réparation qui se trouve sur le site du ministère de la justice :

Elle a pour objectif de faire prendre conscience au mineur de l'illégalité de l'acte... (voir site du Ministère de la Justice, définition de la réparation). Une telle définition est d'emblée problématique pour une évaluation : elle n'est pas problématisée. Si l'on tient compte du début de la définition, « faire prendre conscience de l'illégalité de son acte » : l'enjeu serait donc une information d'une connaissance du cadre légal. Il s'agirait de rappeler la légalité, mais c'est faire l'économie de la question du passage à l'acte : le rappel à la loi n'est pas réductible au rappel de la loi, l'acte déviant n'est pas seulement un acte illégal, c'est aussi un acte illégitime, contestable également en tant que comportement humain : on ne doit pas seulement rappeler une non-conformité à la norme mais aussi générer une culpabilité. Si je cherche à dire quels sont les effets, l'impact de la réparation, je dois complexifier les objectifs de la mesure et on arrive à la nécessité d'une évaluation pas seulement procédurale mais aussi du sens de la mesure. Cela signifie que le choix de l'indicateur, de la personne qui fera un compte-rendu est essentiel.

La recherche s'est réalisée sur le mode de la recherche-action : croisement des perceptions des magistrats, des services, des parents, des mineurs. L'un des résultats intéressants : du point de vue des mineurs, ce qui ressort au 2^e rang, c'est que la mesure de réparation leur a permis de prendre

contact avec une réalité sociale à laquelle ils n'avaient pas accès ou qu'ils n'envisageaient pas. C'est l'ouverture au monde du délinquant par la mesure de réparation.

J'ai aussi essayé de détailler les situations où la réparation paraissait inappropriée aux magistrats. On trouve des résultats conformes à :

- 83 % si refus absolu de reconnaître responsabilité,
- 76 % si non stabilité du mineur, GDV,
- 50 % quand faits trop graves : on voit donc une division des pratiques sur cette question.

En termes d'impact général de l'évaluation, les magistrats sont attachés à leur indépendance. Mais on se trouve aussi confronté à la variabilité du système d'orientation pénale : à infraction équivalente, on peut avoir des orientations très différentes. Cela peut entraîner des interrogations chez le citoyen. Il y a là une opportunité de débat qu'il ne faudrait pas manquer.

Je milite pour une évaluation, mais de type recherche-action. Avec *Citoyens et justice*, nous travaillons à la construction d'indicateurs qui permettraient de faire un meilleur lien entre les magistrats et les services : on s'inscrit dans la philosophie de ce que je viens de dire et pas seulement dans un comptage.

M. Sablier, directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse Languedoc-Roussillon, souhaite rappeler le contexte budgétaire : entre 2001 et 2004, il y a eu 3,3 % d'augmentation par an du budget de la Protection Judiciaire de la Jeunesse. Les dépenses du secteur associatif s'accroissent de plus de 11 %.

2006 : gel budgétaire de 5 %, crédits de report de 2005 non alloués à la Protection Judiciaire de la Jeunesse.

Pour l'évaluation, on est face à une difficulté majeure y compris sur le plan quantitatif.

Les indicateurs : la réduction des délais de prise en charge, le renforcement du secteur public à développer les innovations en complémentarité avec le secteur associatif, atteindre 23 % de mesures pénales...

L'intervenant pense que la LOLF est un bon outil, qui rentre dans la modernisation du service public : on ne peut pas continuer à ne pas repérer la façon dont sont engagés nos impôts. Mais elle nous oblige à bousculer nos pratiques anciennes, à avoir une préoccupation financière : l'objectif est d'utiliser et de rationaliser les moyens dans l'intérêt des mineurs qu'on prend en charge. Comment va-t-on garantir la qualité des prestations dans le budget qui nous est imparti ?

Les critiques : si l'on regarde 2006, on voit que la philosophie de la LOLF n'est pas respectée : on n'a pas de crédits de report, on aurait dû faire une étude des besoins pour mettre en place un véritable programme. Il faudra être vigilant sur le rapport d'activité et de performance sur la base duquel le ministère va pouvoir défendre son budget avec le Ministère des Finances.

Nous ne sommes pas encore très bons sur les critères d'évaluation qualitative et là, un grand chantier doit être ouvert.

L'objectif de la complémentarité entre secteur associatif et secteur public est utile. Malheureusement, il y a des délais de prise en charge trop importants pour certains mineurs. Or si on développe les IOE pour occuper les psychologues, on gage le travail des éducateurs et le retard s'accroît pour les autres mesures. C'est une anomalie mais comme l'objectif est pertinent, il va falloir s'y atteler.

L'autre point important est que le niveau de dépenses de la Protection Judiciaire de la Jeunesse dépend de la prescription des magistrats. Bien évidemment, les magistrats sont

indépendants dans leurs décisions. Mais il y a là un enjeu commun si on veut aider les jeunes.

Une piste consisterait à réviser les mesures : on a ici où là des mesures qu'on peut qualifier de confort, on pourrait demander des mainlevées pour pouvoir prendre des mesures supplémentaires.

On pourrait aussi chercher à savoir comment réduire les prises en charge jeunes majeurs sans qu'ils en pâtissent. Plus de la moitié des jeunes majeurs ont plus de 19 ans. L'action de la justice n'est plus nécessaire, une mesure administrative pourrait suffire, les conseils généraux ont cette compétence.

C'est à travers le dialogue social et le dialogue de gestion que l'on peut avancer, avec les organisations professionnelles, le secteur associatif, le conseil général, les juges des enfants. Les partenaires que vous êtes devraient régulièrement se mettre autour d'une table pour évoquer ces difficultés, en s'appuyant sur les tableaux de bord.

Christophe Seys, juge des enfants à Vannes, explique qu'il y a une confusion entre LOLF et LOPJ : la LOLF est la matrice de l'élaboration et de l'utilisation du budget en France et la LOPJ, loi quinquennale décline des objectifs. La LOLF est la stratégie, la LOPJ est la tactique. Or des écarts se déjà sont creusés entre les deux et cela pose difficulté.

En termes d'évaluation et de fixation d'objectifs, l'intérêt pour nous est de savoir qui pose ces objectifs et dans quelles conditions ils sont élaborés. Or il existe un écart au niveau national et au niveau local : il n'y a eu aucune concertation sur la définition des objectifs, que ce soient avec les magistrats ou avec les greffiers en chef, on est sur un modèle qui vient d'en haut.

Il ne faut pas réduire l'évaluation aux chiffres. Par exemple, l'un des objectifs est d'atteindre 23 % de mesures pénales : est-ce un objectif imposé par le ministère, discuté localement ? La limite est le pouvoir de prescription des magistrats, et l'on est confronté à une certaine imprévisibilité en la matière.

Des mécanismes de correction sont-ils prévus en cas d'écart trop important entre les méthodes de fonctionnement prévus par la LOLF et les objectifs imposés par la LOPJ ? Le rapport du Sénat prévoit que les créations d'emploi diminuent depuis 2003, le taux de réalisation de la LOPJ n'est que de 57 % ce qui fait douter que les objectifs de la LOPJ soient remplis en 2007.

Monsieur Sablier : l'indicateur de 23 % a été bâti au niveau national.

Michel Duvette, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse prend la parole et remarque que certes le taux d'exécution de la LOPJ est actuellement encore faible mais que les programmes les plus lourds (EPM, CEF) interviendront en 2007. Le projet de loi de finances pour 2007 sera donc un enjeu fort.

Les indicateurs sont aussi fonction de la mission du responsable de programme : étant responsable de programme, je suis chargé de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et non pas de toute la justice des mineurs.

Les magistrats engagent les dépenses, certaines mesures sont exécutées par le secteur associatif, donc la Protection Judiciaire de la Jeunesse ne maîtrise absolument pas les dépenses, il faut tenir compte de cela.

Dans un tel contexte, on ne pourra pas continuer s'il n'y a pas des échanges, un dialogue avec les différents acteurs. De même avec les conseils généraux, il est important de partager les problématiques, non pas au niveau national, mais dans les régions.

« Les raisins de la colère » novembre 2005 : bilan et enseignements du traitement judiciaire pour les mineurs des événements de novembre 2005

Denis Salas, magistrat, relate les origines de la démarche. Elle est partie d'une réflexion avec Denis Moreau, responsable de la mission régionale d'appui sur les politiques en Ile de France, impliquant Thierry Baranger, Joëlle Bordet, Muriel Eglin, Bénédicte Madelin et Catherine Sultan.

Il était important de réfléchir aux raisons profondes de ces événements et à la responsabilité prise par l'institution judiciaire dans ces actes de violence.

- 1^{er} axe de travail : les territoires dits de relégation
Bénédicte Madelin nous a brossé un tableau de la Seine St Denis où tous les indicateurs sont au rouge, notamment en termes de logement et de chômage.

- 2^{ème} axe de travail : le rapport des jeunes aux institutions.
L'on constate une confrontation des jeunes avec les forces de l'ordre et non pas avec les autres institutions. La relance du mécanisme mimétique de la violence dans ces affrontements entre jeunes et police.

- 3^{ème} axe : le traitement judiciaire de la violence urbaine

Il ne faut pas en rester à une lecture médiatico-politique. Nous avons besoin de retrouver le sens profond de l'intervention judiciaire et éducative. L'optique était de changer le regard porté sur la violence et la réponse à la violence.

L'enjeu : l'interprétation de la violence : violence de droit commun, initiatique, de récidivistes, de quoi s'agissait-il ? Comment réintroduire la parole des professionnels confrontés directement à cette violence ? Comment faire apparaître ce qui est invisible au premier regard ?

Martine de Maximy, présidente du tribunal pour enfants de Nanterre, remarque que les chiffres proviennent d'un rapport du parquet de Paris et de statistiques de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et des tribunaux pour enfants de la région parisienne.

Quels mineurs se sont retrouvés pris dans ces événements ? La moitié des mineurs impliqués n'étaient pas connus des services de police et de la justice auparavant, la moitié était scolarisés et vivaient dans leur famille, en général des familles nombreuses.

Ils étaient plutôt en état de désœuvrement à ce moment là et ont suivi le mouvement.

Leurs motivations : pour s'amuser, « on voulait voir comment ça faisait ». Il n'y avait pas de trace de manipulation, aucune revendication, ni... identitaire. J'ai pensé, en entendant cela, à des passages à l'acte de type initiatique. Le rôle des médias, de la communication par téléphone portable, les images des cagoulés à la TV ont pu inciter à faire pareil.

Les types de délits : destructions matérielles, confections d'engins incendiaires, incendies, caillassages des voitures de police, outrages, rébellions, violences contre les policiers. Les violences policières ont peu été invoquées à l'exception de Bobigny, Créteil et Evry. Le rapport du parquet de Paris signale des violences en miroir

Les lieux : essentiellement les cités, mais de manière différenciée. Les cités bien tenues par le trafic de stupéfiants organisé n'ont pas beaucoup bougé, mais il faudrait le vérifier au niveau national. Les lieux où le tissu associatif est actif avec une implication forte de la population ont peu bougé. Les lieux visés sont en premier les lieux de l'éducation nationale (écoles, lycées) mais aussi des lieux de culture et de détente (gymnase, bibliothèques, théâtres) et enfin les entreprises, c'est-à-dire tous les lieux d'intégration.

Marie-Rose Moro, chef du service de pédopsychiatrie Avicenne, a défini les cibles : les cibles familières étaient des objets d'amour déçu, des lieux de liberté et d'apprentissage possible qui n'ont pas tenu leurs promesses ».

La réponse judiciaire : certains parquets se sont montrés raisonnables (Créteil), d'autres se sont montrés très répressifs : je vous demande de faire passer le message, ces violences ne sont pas des violences ordinaires, elles mettent en cause la cohésion de la république, je vous demande de requérir les peines les plus fermes » à Nanterre. Puis le parquet de Nanterre a requis systématiquement des mandats de dépôt et lorsque les JE ne saisissaient pas le JLD, le parquet le faisait directement. Au total, Nanterre a le triste privilège d'avoir été le plus répressif des TPE. Sur toute la France on est à 20 % de mineurs incarcérés sur le nombre de mineurs déférés. A l'inverse, Bobigny : 1 seul mandat de dépôt

Les réponses des TPE ont aussi été différentes selon que les mineurs étaient connus ou non : 56 inconnus sur 90 déférés à Bobigny. Moins il y avait de mineurs déférés, plus les réponses étaient sévères : dans les tribunaux où il y a une politique de déferrement plus forte, les juges ont l'habitude de traiter ces questions alors que dans les TPE où les questions sont moins lourdes, il y a pu avoir une saisine à la fois du parquet et des juges face à ces faits.

La réflexion à mener est :

- quand il y a une atteinte importante à l'ordre public, comment peut-on y répondre
- renforcer l'action éducative sur les lieux mêmes où se rencontrent les difficultés et développer les solidarités sur place.

Christine Bartoloméi, présidente du tribunal pour enfants de Marseille, relate la situation connue sur son département où la situation a été beaucoup plus calme. Elle se demande pourquoi Marseille n'a pas explosé ? Et ceci en référence au titre d'un article du Monde de Michel Samson.

Il n'y a eu que 12 mineurs déférés pour violences urbaines alors que la politique du parquet à Marseille est le déferrement systématique. 8 avaient moins de 16 ans, 9 n'étaient pas connus. Ils ont indiqué « *on a voulu faire comme les grands qui ont mis le feu à des poubelles* ». Les 5 mineurs de 14 ans étaient très bien intégrés, leurs deux parents se sont présentés immédiatement et 4 avaient d'excellents résultats scolaires.

A Marseille, 2000 mineurs poursuivis contre 4500 suivis en protection, chiffres comparables à Lyon.

586 déférés par an, ce qui est un taux très fort. Le parquet cible les très jeunes mineurs réitérants : le parquet et la police ont établi une liste de 50 mineurs de moins de 16 ans qu'il faut à tout prix éloigner parce qu'ils « *pourrissent* » la vie des marseillais. 80 % de réponse pénale pour les mineurs, qui font l'objet d'une procédure, un tiers ont une mesure alternative. Au Tribunal pour enfants, 54 % des mineurs sont jugés au TPE et pas en cabinet, c'est un record des TPE en France. On prononce plus de peines que de mesures éducatives et les délais de jugement sont assez brefs, 6 mois à 1 an.

Elle ne pense pas que la politique répressive soit la raison du faible taux de violences : ce n'est pas l'exemplarité des peines qui dissuadent des troubles. Il faut chercher les causes ailleurs et, comme l'a souligné Le Monde à l'époque, il n'y a pas de banlieue à Marseille, le centre ville est très accessible (10 mn en bus), il y a une mixité sociale dans la jeunesse, qui n'existe pas ailleurs. Les équipements collectifs sont également nombreux : 50 fois plus qu'à Toulouse.

Les jeunes ont aussi le sentiment d'appartenir à la ville de Marseille. Le psychologue Alan Moreau qui a fait une étude sur des jeunes d'origine étrangère et française, a relevé « *qu'ils ont tous premier le sentiment d'être marseillais,*

ensuite méditerranéen ensuite français puis européens. » Les jeunes marseillais ne se sentent pas exclus malgré le chômage important. Il y a un maillage social très fort, un fort partenariat entre éducation nationale et police de proximité. Un centre de loisirs des jeunes de la police organise des opérations anti été chaud sur les plages et connaît très bien les jeunes ; ce sont eux qui prennent le plus de jeunes pour l'exécution des travaux d'intérêt général (TIG). Il y a aussi une zone franche avec des entreprises qui recrutent dans les quartiers. Enfin, il y a une association de prévention financée par le Conseil Général, qui a joué un rôle prépondérant dans la prévention de la crise : ils étaient sur les lieux jour et nuit, joignables avec leurs portables, ont pu prévenir les services de police des projets d'incendie pour que des mesures de protection soient prises. Mais ces éducateurs sont inquiets de la participation qu'on leur demande dans les groupements locaux de traitement de la délinquance (GLTD) au nom du secret partagé, on souhaiterait qu'ils donnent les noms des jeunes qui posent problème.

La matinée se termine par l'intervention de Michel Duvette, directeur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse³.

Construire un avenir à visage humain pour les jeunes délinquants

L'après-midi est ouverte par un débat autour de l'intervention d'**Alain Bruel** « *Construire un avenir à visage humain pour les jeunes délinquants* » où l'intervenant expose le point de vue de l'AFMJF⁴

Cette intervention est suivie d'une table-ronde avec **M. Pernes**, maire de Rosny sous bois, **Mme Figueira-Casteux**, assesseur au tribunal pour enfant, **Patricia Rousson**, directrice du Centre d'action éducative de Nogent sur Marne (PJJ), **Jocelyne Castaignède**, maître de conférence à l'université de Pau et de **Laurence Bellon**, juge des enfants à Lille.

M. Pernes, maire de Rosny sous Bois depuis 23 ans, président de l'association des maires d'Ile de France et vice-président de l'association des maires de France chargé de la politique de la ville observe un durcissement et un rajeunissement de la délinquance.

Il remarque qu'Alain Bruel ne semble pas agréer les projets du gouvernement de placer les maires au cœur des questions locales de sécurité. Or il croit que ces derniers sont des témoins privilégiés des événements qui ont pour préoccupation la paix publique, le bien-être, le mieux-vivre. Nous avons créé des conseils locaux de prévention de la délinquance, composés du maire, des services de police, des associations que les collectivités territoriales font vivre, les représentants du procureur, mais je n'ai pas encore entendu la voix du représentant de la justice.

Le comité des droits de l'enfant critique la position de la France, mais on vient de constater que le durcissement est commun à de nombreux pays. Je ne vois pas dans quel pays on voit fleurir un traitement de la délinquance des mineurs conforme aux engagements internationaux décrits par M. Bruel. Les maires sont inquiets de la délinquance des mineurs.

Nous dénonçons l'absentéisme scolaire et on nous accuse de délation. Lorsqu'on sait que la délinquance se nourrit en premier lieu de l'échec scolaire, il est important que les maires soient associés.

3. Voir son intervention page 235.

4. voir son intervention page 238.

La loi confie également aux maires la possibilité de saisir le Procureur de la République, mais uniquement pour les dégradations sur les biens qui appartiennent à la commune.

Sur les commissions de réinsertion proposées par Alain Bruel, j'imagine que le maire en ferait partie.

Sur le discernement et les jeunes délinquants dirigés par leurs parents, nous sommes totalement conscients qu'il y a une exploitation de la délinquance de certains enfants, qui est à punir au niveau des parents.

Monsieur Pernès réaffirme que les maires ne sont pas des empêcheurs de juger en rond, qu'ils ont une vision de la société qui est celle de la proximité, nous connaissons toutes nos familles, savons quand un processus d'exclusion commence à se faire sentir et justement, nous sommes inquiets de l'évolution actuelle de la délinquance, notamment dans la recrudescence de la violence, formellement constatée par les statistiques. Peut-on proposer une mesure de réparation à une victime qui a été violentée gravement par des mineurs, souvent à plusieurs ? Souvent nous attendons que les mineurs deviennent majeurs. Cette violence gratuite, quelles qu'en soient les causes, sur des personnes que l'on veut protéger, je ne suis pas d'accord, je ne pourrais jamais essayer de me poser la question de savoir ce qui a justifié ce jeune à donner ces coups-là. Il les a donnés, il faut qu'il y ait une sanction. C'est ce que disent aujourd'hui nos concitoyens.

Alain Bruel observe qu'en Italie, existe un système qui permet ce qu'il a proposé dans son intervention. Concernant les maires, on a parfois l'impression qu'ils voudraient faire de leur mairie une succursale du ministère de l'intérieur.

Mme Figueira-Casteux, assesseur de tribunal pour enfants rappelle que les assesseurs sont des juges-citoyens.

Assesseur depuis 1984, elle a constaté une évolution de la délinquance des mineurs : auparavant, c'était des vols de cyclomoteurs, maintenant ce sont des agressions sexuelles et des violences, souvent commises sur des mineurs. Il faudrait donner aux victimes mineures un statut particulier et mieux les protéger.

Concernant les événements de novembre 2005, il faut insister sur le fait qu'ils ne sont pas majoritairement l'œuvre de mineurs.

Les jeunes qu'elle voit lors de audiences du tribunal pour enfants sont auteurs d'actes de délinquance de profit, notamment des vols à la portière. Il faudrait donc graduer les réponses. Les communes participent déjà la prévention de la délinquance. Il est important pour nous d'être encadrés et d'avoir des relations de confiance avec nos magistrats.

Patricia Rousson, directrice de CAE PJJ de Nogent remarque que la délinquance des mineurs, c'est avant tout une question de regard. Aujourd'hui, la peur a pris le pas sur l'espoir. On entend partout qu'il n'y a pas de réponse pénale apportée à la délinquance des mineurs. C'est bien entendu faux, mais il faut constater que la réponse pénale ne correspond pas aux attentes de la société : elle n'est pas assez importante ou pas assez visible et dans notre société de l'instant, ce qui ne se voit pas n'existe pas...

Les propositions faites par l'AFMJF relève d'un entre-deux, entre un angélisme pernicieux et un nihilisme désabusé. Elle prend en compte la minorité, enfants auxquels il faut laisser le temps de se construire et de s'opposer aux adultes, qui normalement doivent leur servir de modèle. La volonté de sévérité interroge ce que l'on transmet aux jeunes.

Sur les propositions portées par Alain Bruel, elle trouve l'idée de la mise à l'épreuve intéressante, au moins d'un point de vue sémantique. Dans l'ordonnance de 1945, il y a la liberté surveillée préjudicielle, mais je ne suis pas certaine que les enfants et parents comprennent vraiment ce qu'elle signifie.

La notion de mise à l'épreuve telle que proposée lui paraît mieux appropriée.

La mise à l'épreuve est cependant intéressante car elle intègre la notion de temps. Face à des jeunes dans la provocation et l'immédiateté, on n'a aucun intérêt à répondre sur le même registre.

La réparation par le parquet : la plupart du temps, le parquet ne rencontre pas le jeune et les parents, tout est délégué au service, y compris le recueil de l'accord de la famille. Le service est donc le premier acteur judiciaire rencontré par le jeune et on perd alors quelque chose de la force symbolique de la mesure. Par ailleurs, la présomption d'innocence est ainsi bafouée. On achoppe aussi sur la question de la reconnaissance des faits, préalable nécessaire à notre intervention. Si on se réfère à la théorie fondatrice de la réparation, cette mesure n'a pas de sens, sans une reconnaissance préalable des faits. La vertu de la réparation par le parquet est qu'elle n'obère pas l'avenir du jeune puisqu'elle n'est pas inscrite au casier judiciaire.

Il faut aussi accepter que l'activité de réparation puisse être déliée de l'acte : il y a toujours un auteur, un acte et une victime et l'activité réparatrice doit prendre en compte tout cela. L'activité de réparation s'inscrit en réponse à la situation du jeune et dès lors, elle n'est pas forcément rattachée directement à l'acte. Il faut surtout éviter les mesures stéréotypées afin de conserver du sens à la mesure de réparation : le jeune doit pouvoir se l'approprier, dans l'idéal elle doit partir de lui. En effet, le jeune devra pouvoir réparer son image à travers cette mesure et produire quelque chose de positif.

Sur le travail avec les collectivités publiques, Patricia Rousson explique qu'elle travaille avec 11 communes et ce n'est pas toujours simple parce que nous n'entendons pas la même chose dans la mesure de réparation : les maires attendent un acte de réparation directe et immédiate et il est difficile aux municipalités de faire entendre le travail éducatif. D'autre part, il n'est pas toujours souhaitable de faire faire une réparation au jeune dans sa commune de résidence en raison d'une confidentialité qui n'est pas toujours respectée et des risques de stigmatisation de ces jeunes.

Jocelyne Castaignède, universitaire, remarque que la justice des mineurs s'est construite en 1945 dans un esprit complètement différent de celui qui existe aujourd'hui car les législateurs de 1945 avaient des notions de criminologie, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. La vision humaniste, on l'a un peu perdue et les piliers principaux de l'ordonnance de 1945 sont érodés. On peut parler du pari éducatif de l'ordonnance de 1945. Le droit pénal des mineurs a longtemps servi de laboratoire au droit pénal des majeurs mais l'on voit l'inverse aujourd'hui où l'on revient en force sur l'acte.

Depuis une ou deux décennies, le regard de la société sur l'enfant est ambivalent : on a protégé l'enfant victime mais on a de plus en plus peur de l'enfant et cela se voit dans les évolutions législatives. La loi du 9 septembre 2002 a au moins permis la clarification de la notion de responsabilité, par l'article 122-8 du code pénal : culpabilité, imputabilité, responsabilité. La notion de discernement, capacité à comprendre et vouloir l'acte, selon la définition de la cour de cassation, a enfin été intégrée. Mais le législateur s'est arrêté là et n'a malheureusement pas travaillé la capacité pénale, c'est-à-dire la capacité à tirer parti d'une sanction pénale.

Nous sommes périodiquement rappelés à l'ordre par le comité des droits de l'enfant, nous n'avons pas de seuil minimum de responsabilité pénale. Mais l'air du temps ne pousse pas au débat actuellement, parce qu'on le fixerait très bas. La Cour Européenne des droits de l'homme, en 1999, a dit qu'à partir de 10 ans, on pouvait avoir une responsabilité pénale.

Le Conseil constitutionnel, quant à lui, a rappelé la valeur constitutionnelle de la spécialisation de la justice des mineurs.

Cependant après avoir rappelé ce constat, Mme Castagnède fait part de ces inquiétudes : la loi du 9 septembre 2002 est un net durcissement, on peut même parler d'un nouveau regard porté sur la délinquance des mineurs parce que le droit pénal des majeurs contamine le droit des mineurs : on privilégie l'ordre public car on donne plus de pouvoirs au parquet, on crée des sanctions éducatives applicables dès l'âge de 10 ans. On note même une attraction de la tranche d'âge inférieure vers la tranche d'âge supérieure, ces sanctions sont marquées par l'adultomorphisme, on y place une solennité importante en ne permettant qu'au tribunal pour enfants de les prononcer.

Elle trouve le Conseil constitutionnel très bienveillant avec le législateur : il consacre un principe en 2002 avec la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral, mais donne une onction au législateur dans la recherche de l'ordre public et fait une balance des intérêts. Dans la décision du 2 août 2002, le Conseil constitutionnel accepte les sanctions éducatives parce qu'elles ont une finalité éducative. Or le législateur a créé un nouveau réceptacle entre les peines et mesures éducatives. Désormais, les seuls qui peuvent être sanctionnés uniquement par une mesure éducative, ce sont les moins de 10 ans et le conseil constitutionnel n'a rien trouvé à y redire. L'intervenante craint qu'on ne rajoute de nouveaux éléments dans les sanctions éducatives. De même pour la retenue judiciaire des moins de 13 ans : la garde à vue des moins de 13 ans a été supprimée en 1993, le législateur a cherché à la rétablir en 1994 mais le conseil constitutionnel a refusé. Le gouvernement a donc mis en place une retenue pour les 10-13 ans, notamment parce que ça ne dure que 10 heures et qu'il y a un contrôle du juge et pour des faits graves (7 ans encourus). En 2002, le contenu de la retenue est modifié : 12 heures, pour les infractions au-delà de 5 ans. Le conseil constitutionnel ne dit rien, contrairement à ce qu'il aurait laissé entendre en 1994. La même chose s'est produite en 2004 à l'occasion de la garde à vue pour les plus de 16 ans en matière de criminalité organisée et en matière de fichiers.

Mme Castagnède continue à espérer quand même : les ressources de la loi, et notamment la mesure de réparation, s'inscrit dans le mouvement de la justice restauratrice, dont tous, en Europe, s'accordent à reconnaître les vertus. Elle regrette que les magistrats du parquet se soient largement accaparé cette mesure, je pense que cela devrait être un domaine réservé aux juges des enfants. Il y a aussi des ressources qui proviennent des acteurs : les juges mais aussi la Protection judiciaire de la jeunesse.

Il faut donc développer la coordination, que les différents intervenants se connaissent mieux, qu'ils soient formés ensemble. Elle explique avoir monté un master à l'université de Pau pour essayer de former à la criminologie et aux droits des mineurs en difficulté, à destination des professionnels comme des étudiants. Pour elle, il y a du civil, du pénal, de l'administratif, du judiciaire et de nombreux professionnels (juges, éducateurs, médecins, psychologues...) sont concernés par la justice des mineurs.

La justice des mineurs est-elle encore une justice mineure ?

Laurence Bellon, juge des enfants à Lille, remercie Alain Bruel d'avoir encore une fois permis de mettre des mots sur une justice humaniste.

Elle remarque cependant que dans la réalité quotidienne du juge des enfants, on ne peut plus dire que la justice des mineurs donne la priorité à l'éducatif sur le répressif. Il faudrait plutôt dire qu'ils coexistent comme on le voit dans la

nouvelle rédaction de l'article 122-1 du code pénal, issue de la loi Perben I. En 2003, 57 % des mesures étaient éducatives, 43 % répressives, on voit bien qu'on tend vers l'égalité. Christine Lazerges a dit que les juridictions des mineurs ont fait preuve de modération dans l'application des textes, dès lors « la bête est blessée mais elle survit » et je dirais même « elle résiste ».

Que reste-t-il de la spécificité de la justice des mineurs dans la pratique actuelle ? Devant la cour d'assises des mineurs, le régime des mineurs s'approche beaucoup de celui des majeurs.

L'inscription des mineurs au FIJAIS provoque une grande insécurité juridique : le Conseil constitutionnel a donné une interprétation qui n'est pas toujours respectée, personne ne sait qu'il faut faire. La loi sur la récidive nie l'existence même du statut des mineurs.

Un professeur de maths répète la règle plusieurs fois, le juge des enfants est dans la même position et la loi sur la récidive nie cette réalité. Par certains aspects, la spécificité des mineurs se retourne contre eux : c'est un mécanisme pervers. Par exemple :

- le contrôle judiciaire pour les moins de 13 ans avec prise en charge du mineur en centre éducatif fermé (CEF) créé par Perben I : qu'est-ce que la soustraction volontaire aux conditions d'un placement ? hors la fugue, il y a une marge d'appréciation énorme alors qu'il est question de détention des mineurs

- l'instruction par voie officieuse : les juges des enfants peuvent instruire comme ils veulent, la procédure est un capharnaüm, il y a une insécurité juridique alors même qu'on est dans une politique de plus en plus répressive. C'est dangereux.

L'intervenante pense cependant qu'on peut encore se battre sur plusieurs terrains : recourir à l'absence de discernement, instruire (faire des commissions rogatoires, des confrontations), refuser la circonstance aggravante de moins de quinze ans pour les agressions sexuelles commises par les enfants car c'est une circonstance purement factuelle, qu'il s'attaque à un enfant de son âge et pas à un adulte, ce n'est pas un signe de gravité supplémentaire.

Il est indispensable d'inventer une procédure propre aux mineurs, par exemple dans le cadre d'une conférence de consensus : quel est le socle minimal commun de règles procédurales auxquelles les mineurs doivent avoir droit ?

Le dernier combat, c'est oser témoigner actuellement de ce qu'est la justice des mineurs. Pendant les événements de novembre, j'étais fière que les mineurs les plus connus de mon cabinet n'aient pas été interpellés : ceux-là qui étaient suivis, quoique les plus dangereux, ont été protégés. Alors que ceux qui étaient en déshérence ont été impliqués. Cela montre tout le sens de l'intervention éducative.

Je ne voudrais plus jamais qu'un responsable de l'aide sociale à l'enfance s'en remette uniquement à la justice pénale pour transmettre les règles de notre société.

Laurence Bellon dénonce des difficultés à échanger avec les directions départementales et les directions régionales de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) qui mettent les juges devant le fait accompli, ce qui rend les négociations difficiles. Cela pose des questions sur la place réservée aux juges.

En attendant Godot : Où en est-on de la réforme de la protection de l'enfance ?

La table-ronde est ouverte par **Catherine Sultan**, juge des enfants à Créteil et secrétaire Générale de l'AFMJF. Elle rappelle que l'AFMJF a participé aux travaux de la commission sur la famille et les droits de l'enfant (commission Péresse) et a pu faire valoir ses observations dont certaines reprises dans le projet de réforme de la protection de l'enfance.

Elle remercie **Fabienne Quiriau** qui présentera le projet de loi du 6 mars 2006 sur la protection de l'enfance, Valérie Péresse n'ayant pu se déplacer. Cela sera suivi des points de vue de Claude Roméo et de celui de l'AFM3S de Bordeaux. Enfin, Muriel Eglin interviendra pour Claire Brisset, Défenseure des enfants.

Elle rappelle la position de l'AFMJF sur la réforme de la protection de l'enfance qui s'est associée à l'appel des 100 car ce débat était essentiel alors que la pertinence de notre système était remise en cause. Les critiques étaient paradoxales puisque les rapports sur les difficultés de la protection de l'enfance se sont succédés ; or à la lecture de ces rapports, des éléments de divergence et de consensus sont apparus mais sans une ligne directrice cohérente de la part des pouvoirs publics.

On s'est donc associé à la commission de l'enfance et de la famille.

En amont, nous avons travaillé avec les associations mais ce débat n'a pas eu d'échos au delà des enjeux professionnels ; ce débat a cependant permis d'approfondir le sens de notre pratique ainsi que les éléments de la réflexion de l'AFMJF qui sont disponibles sur le site de l'association⁵.

La réflexion a permis de mettre en exergue les points faibles du système français de protection de l'enfance : notre contribution est soutenue par le souci d'une intervention judiciaire suffisamment tôt, avant que les éléments de danger ne rendent la situation familiale et celle de l'enfant inextricable.

Il faut partager les compétences et innover sur tout le territoire : il faut une véritable justice spécialisée et stabiliser les juges des enfants sur leurs postes.

Le débat d'aujourd'hui que nous souhaitons n'est pas déconnecté du réel : une justice privilégiant l'humain avec pour objectif d'améliorer la protection de l'enfance. Or les projets actuels vont à l'inverse du projet de loi sur la protection de l'enfance, notamment celui du ministère de l'intérieur.

Fabienne Quiriau remarque que le projet ne s'est pas fait dans une totale sérénité. La justice est loin d'avoir été une priorité.

Certains rapports ont compté mais fallait-il une réforme de la protection de l'enfance et un projet de loi pour y parvenir ?

Depuis une vingtaine de rapports sont intervenus (certains ont compté les rapports Naves, Roméo) et beaucoup de réflexions ont été conduites ; l'appel des 100 a été un véritable détonateur.

Les politiques ont compris qu'une réforme était nécessaire : les rapporteurs et les gens de terrain ont donc été consultés. On a voulu couvrir tous les champs de compétence : éducateurs, juges, médecins, psychologues...

Il y avait une telle représentativité des gens qui s'étaient engagés dans cette voie qu'il fallait poursuivre.

On a aussi fait un travail auprès du gouvernement : nous avons invité les présidents des conseils généraux pour organiser un débat et il y a eu une forte mobilisation des gens de terrain.

L'on a alors assisté à un phénomène spontané de contributions des professionnels, éducateurs, magistrats, médecins, associations qui se sont engagés.

La réforme est aujourd'hui attendue. Le projet de loi est bien avancé. Un travail interministériel s'est engagé avec la direction de la Protection judiciaire de la Jeunesse, l'éducation nationale et le ministère de la jeunesse et des sports.

C'est un projet au sens large de la protection de l'enfance. Mais qu'attendent les professionnels et les gens de terrain ?

Ce qui paraît le plus éminent : ce sont les disparités au sein des départements, des directions et des services : les divergences de pratiques, au sein des départements et dans les procédures sont flagrantes ; si cela est inhérent à la décentralisation, cela nous interpelle quant aux effets à l'égard des usagers et la façon dont procède la rupture d'égalité.

Qu'est ce que le champ de la protection de l'enfance ?

La loi de 1989 a posé le champ de la protection de l'enfance dans la maltraitance : on a relevé

beaucoup d'actions menées dans le champ médico-social mais un manque de clarté dans le rôle de chacun : notamment la nécessité de mieux articuler les compétences des uns à l'égard des autres (le rôle du juge/ rôle du Conseil général)

Remédier à l'empilement des textes : une étude comparée entre le ministère de la Justice et le ministère de la famille a permis le rapprochement entre le code de l'action sociale et de la famille et le code civil : Les droits de l'enfant et l'intérêt de l'enfant émergent.

Comment améliorer le dispositif de la protection lui-même ? : Dans le cadre des placements en famille d'accueil : il y a nécessité de diversifier, d'assouplir et d'adapter les réponses ; certains départements ont innové ; des alternatives ont été posées : l'accueil de jour ...

Il fallait conforter ces initiatives par un projet de loi.

Il y a lieu de rétablir une cohérence et l'existence d'un fil rouge dans le parcours chaotique de l'enfant afin de remettre de la cohérence dans sa vie, de fixer ce qui est du ressort de la loi ou pas en ce domaine. Mais aussi de prévoir ce qui n'est pas du ressort de la loi, notamment pour les professionnels, les procédures administratives et les formations à suivre.

La loi devrait définir la place de l'Etat dans la définition de objectifs de la protection de l'enfance.

Certaines questions restent en suspens. Le mandat global : sur le projet de loi, il n'a pas été intégré. Une expérience est actuellement en cours. Les départements ne se sont pas bousculés pour une telle expérience. C'est à nuancer mais du fait de cette expérience en cours, nous ne l'avons pas retenu dans nos propositions.

Les propositions de Madame Martinez, députée, sur la durée du placement (durée de deux ans ou plus) et le lien parent-enfant n'ont pas été retenues : rien n'a été remis en question. Pour la théorie de l'attachement, nous n'avons pas non plus repris les propositions.

On s'est interrogé sur la prévention précoce : on partait de l'idée qu'il fallait intervenir en prévention ; en amont sur la grossesse et sur les troubles du comportement des enfants :

Les travailleurs sociaux nous ont dit qu'ils ne pouvaient répondre à ces problématiques

5. www.afmjf.fr

Alors que faut-il faire ? Visons-nous les mêmes objectifs ? La question du signalement et de la communication des informations (le partage d'information) permettront-ils de répondre à ces problématiques ?

Notre objectif est resté celui de la protection de l'enfant : Nous avons notre façon d'envisager le signalement et la protection de l'enfant.

La question du secret partagé a été envisagée : au préalable, il faudrait identifier les circuits, et faire en sorte d'avoir un lieu unique de recueil de l'information, ainsi qu'une évaluation par plusieurs professionnels

Avec l'ordre des médecins, nous avons eu des discussions et l'idée qui a émergé est la création d'une cellule départementale de signalement (un lieu de recueil unique).

Il faut sécuriser l'information, réhabiliter l'assistance éducative, même s'il y a des problèmes de moyens.

Claude Roméo, directeur de l'enfance et de la famille au Conseil Général de Seine St Denis, rend hommage au ministre Philippe Bas pour avoir promulgué un projet dans un climat aussi difficile.

Ce projet fait justement la différence entre protection de l'enfance et prévention de la délinquance.

Il y a quatre aspects dans ce projet : la priorité est donnée à la prévention : au niveau des pratiques professionnelles, nous ne sommes pas au niveau : il y a des grossesses non désirées et l'absence de suivi de ces grossesses pose de multiples problèmes : l'entretien au 4^e mois de grossesse est une proposition intéressante ; nous en avons discuté avec des sages femmes.

La sortie de la maternité est à travailler : le retour à la maison et l'accompagnement de la mère et de l'enfant également.

Le travail des sages femmes et des puéricultrices sera déterminant.

La prévention spécialisée est un élément important de la protection de l'enfance.

Confier au conseil général la direction de cette prévention est capital.

Cependant, il y a des choses à redéfinir : les relations avec la justice, les protocoles d'accord avec l'Education nationale.

Il faut clarifier la question des unités thérapeutiques (pour répondre à la question de la pédopsychiatrie) et les mettre en place car les besoins sont importants.

Toutes les informations sur l'enfant doivent revenir au département.

La place des parents : il s'agit de prendre en compte les difficultés de la famille. La règle reste la contractualisation avec la famille, puis celle de l'intervention judiciaire.

La question du signalement : elle pose la question de l'observatoire national et celle du secret partagé : Ainsi il est temps d'avoir un organe recueillant toutes les informations.

Les actions éducatives : il est important d'adapter ces actions éducatives aux difficultés,

La formation initiale est à revoir : celle de la formation continue qui doit devenir obligatoire pour tous les professionnels (médecins, éducateurs,...) et celle de formations communes et interprofessionnelles.

Le schéma départemental doit se faire en commun afin de bâtir des politiques à moyen terme.

Le suivi par la PMI doit aller jusqu'à la fin de l'école primaire.

On peut regretter que le projet de loi n'intègre pas la question des mineurs isolés.

La question des moyens va se poser : il faudra aller au-delà des propositions et mettre en place la prévention précoce, et l'observatoire de l'enfance.

Jacques Argelès intervient pour la FN3S (fédération associative) et rappelle que le secteur associatif a participé à la réflexion (coordination nationale la CNAPP) pour ce projet de loi : les parents sont les premiers maillons de la chaîne. Le juge spécialisé n'est pas en danger actuellement mais certaines familles acceptent la mesure parce que le juge l'a ordonné (le signifiant n'est pas le même).

La culture judiciaire et éducative existent encore et il faut les préserver.

Le secret partagé : il y a une mauvaise articulation des professionnels quant au partage des informations et il faut travailler sur cela ; il y a une coordination à trouver entre les services et les détenteurs des informations.

La LOLF : le secteur associatif a l'impression d'être la variable d'ajustement de la politique de la PJJ : certains postes peuvent être affectés ou non en fonction des budgets alloués : certains éducateurs des services habilités ne sont plus payés, ce qui pose problème.

Monsieur Brizais, dans la matinée, a dit que les chiffres ne valent que par leur commentaires : pour les jeunes majeurs, on ne peut réduire les problèmes par une réduction des pourcentages, 18 % de jeunes en moins. Certes, mais quel devenir pour les jeunes majeurs et leur protection ?

Le grand problème de la LOLF : elle est venue donner un coup de pied dans le service public mais la culture du résultat peut aussi aboutir à ne plus prendre en compte les besoins réels.

Muriel Eglin qui intervient pour la Défenseure des enfants exprime sa satisfaction à l'égard du projet de loi de la protection de l'enfance car il y a une volonté de tirer le système vers le haut et un effort financier important en terme de méthodologie et de moyens financiers.

Elle s'inquiète cependant de la coexistence du projet avec d'autres projets pouvant dénaturer le dispositif : la loi sur légalité des chances où le conseil général est celui qui mettra en œuvre le contrat de responsabilité parentale et annuler les allocations familiales.

Comment faire pour que le travail de l'aide sociale à l'enfance ne soit pas ramené à l'existence décriée des anciennes DDASS.

Quel sera le partage des informations entre les partenaires ?

Le regret est que le comité des droits de l'enfant ne soit pas pris en compte et que les droits de l'enfant soient absents du projet alors que la Cour de cassation reprend l'applicabilité directe de la Convention des droits des enfants en droit interne. Une éthique des droits de l'enfant permettrait de garantir son droit d'accès à toute procédure le concernant.

Cela serait l'occasion de reprendre l'idée de la création d'une délégation parlementaire des droits de l'enfant.

L'autre regret serait l'absence d'évaluation des politiques départementales au regard des textes internationaux et des garanties données aux droits de l'enfant, en amont : la définition de normes de prise en charge; en aval, l'évaluation extérieure des politiques mises en œuvre par une instance agréée par Etat, départements et Défenseure des enfants.

La Défenseure est consciente de la difficulté de mise en œuvre de la réforme : elle doit permettre les conditions d'un bon partenariat et celles de fournir des efforts de dialogue.

Michel Rismann, juge des enfants à Valence et trésorier de l'AFMJF, remarque que la question des droits de l'enfant n'est pas toujours posée de façon très claire : ex les droits de visite contraignants fixés dans un cadre contractuel ? Comment cette question a-t-elle été traitée par la commission ?

Fabienne Quiriau ajoute qu'on va s'attarder beaucoup sur l'accueil et la place des parents et de l'enfant. Certains dispositifs existent déjà. Cela sera fixé dans les objectifs de travail et il faudra veiller à avoir une approche plus respectueuse des droits des parents.

Laurence Bellon se demande si une instance de régulation est prévue à l'égard des normes à définir ?

Fabienne Quiriau rappelle que la PMI a des normes et il y a un travail à faire, avec l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour décortiquer les raisons pour lesquelles des départements ne sont pas respectueux de ces normes ; il faut fixer des repères pour les politiques locales (loi 2002) et le conseil d'évaluation est à mettre en œuvre. Il faudra avoir des repérages nationaux à mettre en œuvre.

Comme toute expérimentation, le projet de loi aura valeur d'expérience.

Michel Rismann intervient sur les voies de recours. Il observe que les parents continuent d'écrire aux juges des enfants sur les délégations de l'autorité parentale car le juge des enfants reste le point de référence. Comment cela sera prévu dans le cadre de la nouvelle loi ?

Claude Roméo réaffirme que le droit des parents doit être affirmé avec force dans ce projet et leur information par les professionnels de leurs voies de recours. Certes les pratiques professionnelles devront être adaptées et la formation renforcée.

Hervé Hamon, président du tribunal pour enfants de Paris, s'exprime sur l'articulation entre les schémas départementaux et la psychiatrie et se demande si l'idée d'avoir une ligne budgétaire sur des modèles expérimentaux (passerelles de consultation). Est-elle prévue dans le projet de loi ?

Fabienne Quiriau intervient pour qu'elle y est prête : c'est une proposition qui fera l'objet d'un amendement. Il faut des schémas conjoints entre conseils généraux et psychiatrie. On va négocier pour obtenir une augmentation du nombre de places des accueils thérapeutiques (UAFT).

Claude Roméo pense qu'il faut s'inspirer de l'exemple de Suresnes : des structures à double responsabilité avec un prix de journée d'hospitalisation et éducatif (à double financement) il faut une ligne budgétaire d'expérimentation pour éviter de rechercher des solutions dans tous les départements.

En clôture de la journée, Laurence Delarbre, juge des enfants à Evry et Michel Rismann, juge des enfants à Valence, font la synthèse des travaux de la journée. ■

Communiqué de presse de l'AFMJF à son assemblée générale de mars 2006

TRAVAILLER ENSEMBLE

L'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille a tenu samedi 25 mars 2006 son assemblée générale annuelle, sur le thème « *penser la justice des mineurs, entre déconstruction et renouveau* ».

Les débats ont porté sur les évolutions qui mettent en danger la justice des mineurs, au détriment des enfants.

Francis Bailleau, sociologue, a démontré que tous les pays européens évoluaient vers plus de sévérité à l'égard des mineurs délinquants. Les tribunaux s'attachent davantage aux actes commis qu'à la prise en compte de la personnalité et du devenir des mineurs.

Martine de Maximy et Christine Bartoloméi, juges des enfants à Nanterre et Marseille, ont présenté leur analyse de la crise des banlieues de novembre 2005. Elles ont constaté que certaines villes ont été moins touchées : celles où la mixité sociale est plus importante (Marseille) et celles où la présence des associations et l'engagement des habitants sont plus forts (Gennevilliers).

L'AFMJF a souhaité faire des propositions tant en matière pénale que celle de la protection de l'enfance en danger.

Alain Bruel, ancien président du tribunal pour enfants de Paris, a présenté une proposition de réforme de la justice des mineurs, intitulée « un visage humain pour les jeunes délinquants ». Cette proposition place les mesures de réparation au cœur de la justice pénale et intègre le rôle des élus locaux.

Fabienne Quiriau, conseillère auprès de Philippe Bas, Ministre de la Famille, a présenté le projet de réforme de la protection de l'enfance qui va prochainement être soumis au Conseil des Ministres. Ce projet a été salué dans son principe par tous les participants : juges des enfants, conseils généraux, associations de protection de l'enfance, Défenseure des enfants. Cependant, des questions demeurent : la protection de l'enfance relève des Conseils Généraux et chacun met en œuvre sa politique. Cela aboutit à de grandes disparités et l'Etat, garant du respect des droits de l'enfant, n'a pas construit d'outil d'évaluation des politiques départementales.

Deux grands thèmes ont traversé cette journée :

- la nécessité pour tous les professionnels de l'enfance de travailler en partenariat plus étroit. Cela concerne les juges, éducateurs, responsables de l'aide sociale et de la protection judiciaire de la jeunesse, médecins... Cela implique qu'ils se connaissent mieux, qu'ils suivent des formations communes et qu'ils aient un lieu d'échange.

- le respect des droits des enfants et des familles : ces droits ne sont pas suffisamment pris en compte et garantis par des voies de recours. Ces constats ont été posés tant en matière pénale que de protection de l'enfance.