

LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

UNIVERSITE POPULAIRE

IRELP

23 AVRIL 2015

Qu'est-ce que la protection de l'enfance depuis 1945 ?

INTRODUCTION

A- De Beccaria à Victor Hugo

B- Protection administrative et protection judiciaire des mineurs

C- Plan

I- La protection administrative de l'enfance en danger s'exerce en liaison avec le juge des enfants

A- Un héritage de la Convention : la Nation assure la protection de l'enfance jusqu'alors confiée à l'Eglise

B- Le système actuel : le président du conseil général assure la protection administrative de la jeunesse en liaison avec le juge des enfants

C- Les missions du service de l'aide sociale à l'enfance et les prestations allouées aux familles

II- La protection judiciaire de la jeunesse : une spécialisation du juge qui tend à s'atténuer

A- Le principe d'atténuation de la responsabilité des mineurs et la spécialisation de la justice les concernant sont mis en cause : singularité et banalité françaises

B- Le développement des alternatives aux poursuites et des procédures à délai rapproché est le fruit d'une intervention accrue des parquets

C- Le juge des enfants joue néanmoins encore un rôle clé

III- La physionomie de la délinquance des mineurs et de sa prise en charge

A- L'état des lieux

B- La prise en charge en milieu ouvert

C- La prise en charge en milieu fermé : centres d'éducation renforcés et fermés ; établissements et quartiers pour mineurs

Dans son ouvrage intitulé *Des délits et des peines*, le célèbre juriste du Siècle des Lumières, Cesare Beccaria, au même titre qu'il jette les bases théoriques d'une justice humaniste, fondée sur la proportionnalité de la sévérité de la peine à la gravité de l'infraction commise et le rejet de la peine de mort, énonce l'idée que l'instruction est le meilleur instrument pour prévenir la délinquance. Il écrit à l'extrême fin de son livre : « Enfin, le moyen le plus sûr mais le plus difficile de prévenir les délits est de perfectionner l'éducation [...] » Victor Hugo lui répond en écho quelques décennies plus tard : « Qui ouvre une école, ferme une prison ».

Bien que de portée générale, ces propos prennent un relief particulier lorsque sont en cause les mineurs. Quand ces derniers sont les auteurs d'infractions susceptibles d'être pénalement poursuivies, la question du primat de l'éducation sur la répression se trouve soulevée dans toute son ampleur. Au terme de la Seconde Guerre mondiale, le législateur y a apporté une réponse positive. Celui-ci s'est ainsi inscrit dans une tradition plus large de prise en charge de l'enfance en danger par la Nation.

Dans ces conditions, il a conçu un dispositif de protection des mineurs combinant l'action de l'administration et celle du juge. D'un côté, après avoir pris en grande partie la place de l'Etat, le département exerce l'assistance aux jeunes en difficulté en liaison avec l'autorité judiciaire. De l'autre, celle-ci s'est dotée d'un juge spécialisé, le juge des enfants, dont la singularité de l'intervention tend néanmoins à s'atténuer depuis plusieurs années sous l'effet d'un retour en force de la répression ou du développement des alternatives aux poursuites. A cet égard, un bref regard jeté sur la prise en charge actuelle de la délinquance des mineurs éclairera notre propos.

La protection administrative de l'enfance en danger s'exerce en liaison avec le juge des enfants

Un héritage de la Convention : la Nation assure la protection de l'enfance jusqu'alors confiée à l'Eglise

En 1793, la Convention proclame que « la Nation doit assurer l'éducation physique et morale des enfants connus sous le nom d'enfants abandonnés. » Cette affirmation, qui tend à déposséder l'Eglise de son monopole en la matière, s'inscrit dans une perspective plus large de création d'un système d'instruction publique des citoyens dont Condorcet puis Rabaud Saint-Etienne dessinent les contours durant la Révolution française. Elle entre aussi en résonance avec le projet d'éducation de la jeunesse par la Nation présenté par Saint-Just dans ses Fragments d'institutions républicaines.

En réalité, le principe énoncé par la Convention montagnarde trouve sa première application seulement sous le Premier Empire qui rend obligatoire la prise en charge des enfants abandonnés par les hôpitaux et les hospices, en 1811. A cet effet, ces institutions reçoivent des financements publics. Néanmoins, la portée réelle de ce principe n'est prise en compte que beaucoup plus tard. La Troisième République tire l'essentiel des conséquences juridiques de la volonté des révolutionnaires français lorsqu'elle crée la protection judiciaire de la jeunesse pour pallier la défaillance du père que le juge déchoit de son autorité sur l'enfant, dans les conditions prévues par la loi du 24 juillet 1889. Dès lors, protection judiciaire et protection administrative de la jeunesse se développent en parallèle.

En 1945, 1958 et 1959, interviennent trois réformes majeures. D'une part, l'ordonnance du 2 février 1945 relative à la justice pénale des mineurs crée un juge spécialisé, le juge des enfants, et affirme le primat de l'éducation sur la répression. D'autre part, l'ordonnance du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger modernise la législation ayant trait à la protection judiciaire des mineurs qu'elle regroupe dans le code civil dans un chapitre consacré à l'« assistance éducative ». Enfin,

l'ordonnance du 5 janvier 1959 organise la protection administrative de l'enfance qu'elle confie au préfet et dont le régime juridique fait l'objet d'une insertion au code de la famille et de l'aide sociale, aujourd'hui remplacé par le code de l'action sociale et des familles.

Le système actuel : le président du conseil général assure la protection administrative de la jeunesse en liaison avec le juge des enfants

Conformément à la première vague de décentralisation, la loi du 22 juillet 1983 substitue le président du conseil général au préfet pour assurer cette protection administrative, désignée sous les termes génériques d'aide sociale à l'enfance. Néanmoins, le partage des rôles entre l'Etat et le département s'avère complexe dans la mesure où l'action de l'autorité exécutive de la collectivité décentralisée et celle du juge sont, en réalité, enchevêtrées. En effet, le législateur a écarté la solution consistant à confier au département uniquement les mesures administratives. Il a souhaité lui attribuer également la responsabilité d'exécuter les mesures de protection judiciaire ordonnées par le juge des enfants, à l'exception de celles que ce dernier demande au secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse d'assurer.

L'article L. 221-5 du code de l'action sociale et des familles détermine les relations à nouer entre le département et le juge des enfants. D'une part, au titre de l'assistance éducative, ce dernier peut confier le mineur au service de l'aide sociale à l'enfance du département, en application de l'article 375-3 3° du code civil. D'autre part, lorsqu'il avise le président du conseil général de sa décision de soumettre un mineur à une mesure d'assistance éducative en application des articles 375 à 375-8 du code civil, notamment lorsque celle-ci se traduit par le placement auprès d'un membre de la famille autre que les parents ou d'un tiers autre que le département, ou ses parents à une mesure d'aide judiciaire à la gestion du budget familial, conformément aux articles 375-9-1 et 375-9-2 du code civil, le département

communiqué à l'autorisation judiciaire les informations dont il dispose sur cet enfant et sa famille.

Enfin, l'article L. 221-7 du code de l'action sociale et des familles traite du cas particulier de l'adoption d'un enfant orphelin, né sous X ou pour lequel les personnes investies de l'autorité parentale ont été définitivement déchues de leurs droits sur le mineur. Le département, de sa propre initiative ou sur requête du procureur de la République, communique à celui-ci « tous renseignements relatifs aux pupilles. » Il s'agit ainsi de mener dans l'intérêt de l'enfant la procédure d'adoption simple ou plénière, très longue et éprouvante pour les candidats au recueil de l'enfant.

Les missions du service de l'aide sociale à l'enfance et les prestations allouées aux familles

Conformément à l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de la loi du 5 mars 2007, le service de l'aide sociale à l'enfance des départements remplit six grandes missions : il apporte « un soutien matériel, éducatif et psychologique [...] aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation » ; il organise « des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des familles » ; il mène « en urgence des actions de protection en faveur des mineurs » ; il pourvoit « à l'ensemble des besoins des mineurs » qui lui sont confiés et veille « à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal » ; il mène « des actions de prévention des situations de danger à l'égard des mineurs » ; enfin, il veille à ce que « les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés ».

Sauf si elle procède d'une demande de l'autorité judiciaire ou consiste à verser en faveur du mineur une aide en argent, l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance doit

recueillir l'accord des parents ou du représentant légal de l'enfant et se matérialise par la signature conjointe de la famille et du département d'un « projet pour l'enfant ». La famille donne également son avis par écrit avant les décisions de placement de l'enfant à la demande de l'autorité judiciaire. Lorsqu'un danger immédiat pèse sur un mineur ayant quitté le domicile familial, le président du conseil général le recueille au besoin d'office pendant une durée qui ne peut excéder soixante-douze heures. Il informe alors sans délai les personnes exerçant l'autorité parentale et le procureur de la République.

En dernier lieu, le service de l'aide sociale à l'enfance verse des prestations en espèces ou consent des aides en nature pour aider les familles à subvenir aux besoins de leurs enfants. Il peut s'agir d'une aide à domicile comportant l'intervention d'un travailleur social, d'une conseillère en économie sociale et familiale, d'une aide-ménagère ou d'un service d'action éducative. Il peut s'agir d'un secours en argent exceptionnel. Il peut s'agir d'une allocation mensuelle. Il peut s'agir enfin de la prise en charge en établissement ou dans des familles d'accueil des mineurs qui ne peuvent demeurer dans leur milieu habituel. Il peut s'agir enfin de l'hébergement de femmes enceintes ou de mères isolées d'enfants de moins de trois ans qui sont sans domicile.

D'après l'Observatoire national de l'enfance en danger, les départements prennent en charge, sous une forme ou sous une autre environ 275 000 enfants, ce qui correspond à 280 000 mesures. Dix-neuf mineurs sur mille relèvent de l'aide sociale à l'enfance.

La protection judiciaire de la jeunesse : une spécialisation du juge qui tend à s'atténuer

La protection administrative de la jeunesse ne pouvant pas éviter les transgressions de la loi par les mineurs, le législateur a élaboré un régime de protection judiciaire des intéressés, qui se traduit, comme nous venons de le voir, par l'exécution de mesures éducatives, confiées au département

pour l'essentiel, et un régime pénal spécifique. A cet égard, l'ordonnance du 2 février 1945 relative à la justice pénale des mineurs a introduit deux nouveautés : l'affirmation dans la loi du primat de l'éducation sur la répression et la création d'un juge spécialisé, chargé de mettre en œuvre des mesures éducatives et d'appliquer le principe d'atténuation des peines en cas de minorité.

Dans les années récentes, au motif que la délinquance des jeunes s'aggraverait et même si le juge des enfants continue à jouer un rôle clé, ces deux singularités de la justice des mineurs tendent à être mises en cause. En particulier, se développent les procédures à délai rapproché et les alternatives aux poursuites à la main des parquets.

Pour éclairer notre propos à venir, rappelons qu'en 2013 234 000 mineurs ont été impliqués dans des affaires pénales, dont 47 % avaient de 16 à 17 ans. A cet égard, il importe de souligner que les statistiques judiciaires ne mettent en évidence aucune diminution de l'âge moyen des jeunes délinquants, contrairement à une opinion abusivement entretenue par les tenants du tout sécuritaire. Rappelons également que 43 % des infractions sont des atteintes aux biens sans violence, le plus souvent de simples vols, de menues dégradations, quelquefois des vols de voitures ou des cambriolages. L'infraction d'usage et de détention de stupéfiants concerne 14 % des jeunes prévenus. Quant aux atteintes aux personnes, elles sont le fait de 27 % des mineurs poursuivis. Il s'agit le plus souvent de violences légères et d'agressions sexuelles. En définitive, les atteintes aux biens avec violence, qui sont surexposées, sont commises par 6 % seulement des jeunes et comportent notamment les vols à l'arraché de téléphones portables.

Le principe d'atténuation de la responsabilité des mineurs et la spécialisation de la justice les concernant sont mis en cause : singularité et banalité françaises

Deux principes guident la justice des mineurs depuis 1945 en France.

D'une part, conformément à une tradition qui remonte à

l'Ancien Régime et qui avait été réaffirmée avec force en 1791 et dans le code pénal de 1810, en-dessous d'un certain âge les jeunes bénéficient d'une atténuation de responsabilité. En effet, de même que la majorité civile confère la pleine capacité juridique à l'individu doué d'un entier discernement, la majorité pénale marque le seuil à partir duquel la personne est regardée en état de mesurer entièrement la portée de ses actes et donc intégralement responsable des infractions qu'elle commet. Jusqu'à 1906, la minorité pénale était fixée à seize ans. Elle est alors relevée à dix-huit ans, sauf si le mineur de plus de seize et de moins de dix-huit ans apparaît en état de discernement. A compter de l'entrée en vigueur de loi de 1912, les mineurs de moins de treize ans échappent même à la comparution devant une juridiction pénale.

L'ordonnance du 2 février 1945, qui insiste sur le primat de l'éducation, se place dans la continuité de cette tradition. Elle confirme le principe d'atténuation de responsabilité des mineurs tout en maintenant la possibilité d'une levée de l'excuse de minorité en cas de crime grave. En revanche, elle innove en créant un juge spécialisé ayant des compétences à la fois éducatives, civiles et pénales.

D'autre part, la loi de 1912 a créé une juridiction spécialisée devant laquelle sont déférés les mineurs délinquants et l'ordonnance du 2 février 1945 un juge unique très particulier, le juge des enfants, qui est à la fois le prescripteur des mesures éducatives et le référent judiciaire pour le jeune : il le met, le cas échéant, en examen, participe à l'élaboration de la décision juridictionnelle et tient lieu de juge d'application des peines. Depuis 1958, il est également chargé de rendre les décisions juridictionnelles concernant le mineur en matière civile.

Ce dispositif obéit à un corpus de principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, conformément à la décision n° 2002-461 DC rendue par le Conseil constitutionnel le 29 août 2002 à propos de la loi d'orientation et de programmation pour la justice. Par suite, il relève du bloc de constitutionnalité. Il a aussi fait école. En premier lieu,

les mêmes principes doivent être appliqués, sous des formes adaptées à chaque cas, par les pays membres du Conseil de l'Europe et/ou ayant signé puis ratifié la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989. En second lieu, des pays ont suivi l'exemple français. Dix ans après la France, en 1922, l'Allemagne s'est dotée de tribunaux pour la jeunesse. L'Italie l'a imitée, en 1924.

Ces deux principes ont été en partie mis en cause dans la période récente. De 2002 à 2011, huit réformes législatives ont modifié l'ordonnance du 2 février 1945 dont la lecture est ainsi devenue très complexe. En effet, la remise en cause du régime de justice tutélaire des mineurs délinquants mis en place au sortir de la Seconde Guerre mondiale voit progressivement sa prééminence originelle se dissoudre devant la montée en puissance d'un modèle d'inspiration plus répressive qu'éducative.

En 1993, l'adoption d'un texte introduisant la possibilité d'une mesure de réparation des victimes ouvre cette séquence tendant à limiter très nettement la portée pratique du principe d'atténuation de responsabilité des mineurs énoncé en 1945 et, par suite, des modalités spécifiques de prise en charge de cette délinquance. La loi d'orientation et de programmation de la justice du 9 septembre 2002 a créé les centres éducatifs fermés, une sorte de réplique des maisons de correction d'avant-guerre, que Mme Ségolène Royal, cinq ans plus tard, proposera de développer et de militariser. Ces structures accueillent des mineurs de treize à dix-huit ans soumis à un contrôle judiciaire ou ayant été condamnés avec sursis et mise à l'épreuve ainsi que, depuis 2004, des jeunes bénéficiant d'une libération conditionnelle. Ce texte prévoit aussi la possibilité de les incarcérer en cas de méconnaissance des obligations de ce contrôle ou de révocation du sursis. Il permet également la détention provisoire des mineurs dès l'âge de treize ans, voire des sanctions éducatives contraignantes pesant sur des enfants de dix ans. En outre, les mineurs ayant commis une infraction pour laquelle ils peuvent encourir théoriquement une peine

d'emprisonnement de sept ans sont automatiquement traduits devant le tribunal pour enfants. Enfin, la loi du 10 août 2007 relative à la lutte contre la récidive légale a prévu de supprimer le principe même d'atténuation de la responsabilité du mineur de seize à dix-huit ans en cas de réitération de la même infraction et de rendre opposable à ce dernier le régime des peines planchers. Ces dispositions ressemblent fort à celles prévues pour les adultes.

L'autre façon de détricoter l'ordonnance du 2 février 1945 a consisté à limiter la portée du principe de spécialité de la justice des mineurs. La loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale, outre la présence de jurés populaires dans les tribunaux correctionnels de droit commun, dans l'espoir d'une aggravation des peines infligées aux prévenus, a prévu la création de tribunaux correctionnels pour mineurs, composés de trois magistrats professionnels dont seul le président est un juge des enfants. Alors que les assesseurs populaires entraient dans les juridictions pour majeurs, ils en étaient chassés des tribunaux pour mineurs parce que les dispositions antérieures prévoyaient de les désigner parmi les personnes manifestant un intérêt particulier pour les questions de l'enfance. La seule inspiration des auteurs de cette loi de circonstances était leur volonté de prouver qu'ils intensifiaient la répression croyant flatter les sentiments les plus bas dans une opinion publique en réalité beaucoup plus mesurée comme le démontre les décisions d'assises.

Ce durcissement de la justice des mineurs dans un sens répressif au détriment de sa vocation éducative n'est pas propre à la France. Ainsi, le Royaume-Uni a adopté le Crime and Disorder Act du 31 juillet 1998 qui a introduit un système mixte, alliant punition et éducation du mineur, cette dernière étant mise en œuvre par les Youth Offending Teams, des équipes pluridisciplinaires chargées de suivre les jeunes en difficultés. Dans les faits, cette adaptation britannique aux principes dégagés par le Conseil de l'Europe et la CIDE n'est qu'apparente. En réalité, le Royaume-Uni a durci sa politique

pénale à l'égard des mineurs : de 1994 à 2004, le nombre de jeunes condamnés à une détention a augmenté d'un tiers tandis que le placement en établissements fermés non pénitentiaires a doublé de 1991 à 2008. Ce n'est qu'à partir de 2000 que l'Espagne, quant à elle, s'est dotée d'une législation pénale propre aux mineurs dont l'aspect répressif a été renforcé dès 2003 en élargissant les possibilités d'internement des jeunes délinquants en milieu fermé non pénitentiaire. Même la Belgique très libérale a connu un affermissement de la politique répressive. A défaut de pouvoir, par dérogation au principe général d'interdiction de la détention des mineurs énoncé au début du XXe siècle, incarcérer des jeunes dans des prisons pour adultes, à la suite de sa condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme, ce pays a multiplié les centres fédéraux fermés qui, juridiquement, ne sont pas des établissements pénitentiaires.

Le développement des alternatives aux poursuites et des procédures à délai rapproché est le fruit d'une intervention accrue des parquets

L'autre manière de dévoyer le dispositif mis en place en 1945 consiste à donner un rôle accru au ministère public au moyen du développement des alternatives aux poursuites et de l'accélération des procédures.

D'abord instituée puis élargie pour les adultes par les lois des 23 juin 1999 et 9 mars 2004, celle du 5 mars 2007 étend aux mineurs la composition pénale, c'est-à-dire la procédure qui permet au ministère public de proposer au jeune une alternative aux poursuites en cas de reconnaissance des faits constitutifs d'une infraction. Outre que ces dispositions tendent, en général, à dessaisir le juge du siège de son pouvoir d'infliger la peine, elles ont pour effet, dans le cas particulier des mineurs, de les considérer comme parfaitement aptes à reconnaître une culpabilité alors même, précisément, que la spécialisation de la justice qui les concerne tire sa justification de l'atténuation de leur responsabilité à raison de même du caractère limité de leur capacité de jugement.

La loi du 1er juillet 1996 introduit pour la première fois

depuis 1945 une procédure accélérée en matière de poursuite et de jugement des mineurs. Le jeune délinquant présumé est convoqué par un officier de police judiciaire aux fins de comparution devant l'autorité judiciaire puis de jugement à délai rapproché. La loi déjà citée du 9 septembre 2002, applicable aux mineurs de treize à dix-huit ans, offre la possibilité de traduire le jeune prévenu devant la juridiction répressive en l'absence d'instruction préparatoire. Or, conformément à l'esprit de l'ordonnance du 2 février 1945, l'étude de la personnalité du mineur importe plus que la qualification des faits qui lui sont reprochés pour motiver la décision à prendre. Pour cerner cette personnalité, toujours mouvante chez un être en construction, il paraît évidemment nécessaire de procéder à des mesures d'instruction préalables à la comparution. Pour accélérer encore la procédure, la loi du 5 mars 2007 a modifié la précédente pour permettre même une présentation immédiate du jeune prévenu devant la juridiction des mineurs. La loi du 10 août 2011 est allée même jusqu'à prévoir une convocation par officier de police judiciaire en vue d'une comparution et de jugement immédiats devant le tribunal pour enfants.

Le juge des enfants joue néanmoins encore un rôle clé mais n'a plus un monopole de juridiction

Il résulte de ce qui précède que le juge des enfants n'a plus un quasi monopole de juridiction même s'il continue de jouer un rôle-clé.

L'ordonnance du 2 février 1945 lui avait donné la lourde responsabilité de prendre en charge l'enfance en danger et la sanction des infractions commises par les mineurs. Dans la mesure où ce texte reposait sur le primat de l'éducation sur la répression, ce juge était d'abord un éducateur en prise avec les services sociaux et les administrations de l'Etat spécialement créées à cette fin, l'éducation surveillée et la protection judiciaire de la jeunesse.

Désormais, il est un acteur parmi d'autres du dispositif de prise en charge des mineurs délinquants. En particulier, le rôle des parquets, soit directement, soit par l'intermédiaire

de la police judiciaire, s'est accru dans de très grandes proportions au point que le ministère public a été contraint de spécialiser certains de ses membres dans la poursuite des intéressés ou l'utilisation du levier de la composition pénale en leur faveur.

Dans ce nouveau contexte, de manière à conserver ce qui peut encore l'être de l'esprit de l'ordonnance du 2 février 1945, le juge des enfants doit servir de clé de voûte au système en impulsant une coordination forte entre les différentes parties prenantes ; les services sociaux et éducatifs, la protection judiciaire de la jeunesse, la police judiciaire et les parquets.

La physionomie de la délinquance des mineurs et de sa prise en charge

L'état des lieux

Le changement de paradigme auquel nous avons assisté depuis une vingtaine d'année se mesure au moyen d'un indicateur : selon le ministère de la justice, le taux de réponse pénale à la délinquance des mineurs, c'est-à-dire la fréquence des poursuites et des alternatives aux poursuites mises en œuvre par le juge ou le ministère public, est passé de 60 à 94 %, de 1994 à 2013. Cette progression dévoile, sinon le recul, du moins l'effacement des mesures éducatives derrière la sanction pénale. En 2013, plus de 45 000 décisions pénales ou de sanctions éducatives ont été recensées par le ministère de la Justice, dont une moitié sous la forme d'une peine infligée par une juridiction pour mineurs. Dans ces conditions, le primat de l'éducation sur la répression, qui était au cœur de l'ordonnance du 2 février 1945, n'est plus respecté dans les faits.

Toutefois, même amendée dans un sens plus répressif, ce texte permet encore au juge ou au parquetier d'opérer de salutaires distinctions. Parmi les primo-condamnés, les mesures éducatives l'emportent toujours sur les peines, même si l'écart entre les deux n'est pas énorme : les premières représentaient 55 % des décisions en 2013 et les secondes

45 %. En revanche, pour les mineurs qui commettent de nouvelles infractions et ceux qui récidivent, le bilan est éloquent : 68 % des uns et 95 % des autres ont fait l'objet d'une sanction pénale et non d'une mesure éducative, en 2013. L'âge demeure également un critère important de distinction que les nouveaux textes n'ont d'ailleurs pas trop relativisé même si l'excuse de minorité entre seize et dix-huit ans peut être plus facilement révoquée que par le passé. En 2013, respectivement 70 % des enfants de moins de treize ans, moins de 50 % de ceux de treize à quinze ans et seulement 30 % de ceux de seize et dix-sept ans ont été déférés dans le cabinet du juge des enfants. Enfin, les tribunaux correctionnels pour mineurs créés par la loi du 10 août 2011 ont jugé un nombre très faible d'affaires, mais il faut attendre que le temps fasse son œuvre pour formuler une opinion sérieuse sur la portée de l'institution de cette nouvelle juridiction.

La prise en charge en milieu ouvert

La prise en charge en milieu ouvert des mineurs en danger et/ou délinquants comprend trois grands types de mesures : l'observation des mineurs, l'action éducative en milieu ouvert (AEMO) et les mesures et sanctions centrées sur la responsabilisation des mineurs.

Inaugurée dans les années cinquante, l'observation en milieu ouvert des mineurs tend à confier à une équipe de professionnels pluridisciplinaire le soin de recueillir toute une série de renseignements sociaux et éducatifs sur le jeune concerné de manière à déterminer une conduite à tenir avec lui en vue de l'amélioration de son comportement. Ce mode d'intervention, auquel il est recouru beaucoup moins fréquemment qu'il y a une trentaine d'années mais qui revêt un caractère obligatoire lorsqu'est préconisée une détention provisoire, a préfiguré l'action éducative en milieu ouvert.

L'AEMO repose sur la relation établie entre l'éducateur, le jeune et sa famille et tend à infléchir la conduite du mineur au travers de son consentement à la mesure, d'apprentissages divers et de la découverte d'expériences personnelles positives. Deux écoles divisent les professionnels de

l'encadrement éducatif : les uns insistent sur l'importance de l'adhésion du jeune à l'AEMO, les autres davantage sur la contrainte à imposer aux intéressés, par le biais d'activités concrètes. Dans la réalité, les deux conceptions, qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement totalement opposées, cohabitent en France. La déscolarisation des jeunes est devenue une préoccupation nouvelle depuis une quinzaine d'année en sorte qu'éducateurs et enseignants expérimentent des formules diverses pour tenter d'enrayer ce phénomène. La solution des « classes relais » y participe.

La réparation pénale constitue la dernière modalité de prise en charge des mineurs délinquants en milieu ouvert. Elle s'inscrit dans un courant favorable à l'introduction d'une justice restauratrice, davantage centrée sur la compensation du préjudice subi par la victime que sur le respect de l'autorité de la loi. Elle a été instituée en France par la loi du 4 janvier 1993 qui a également prévu la médiation pénale. Il s'agit, par le truchement de la réparation pénale, d'engager le mineur délinquant, en liaison avec la famille, dans la voie de l'apprentissage de la responsabilité. En raison du faible empressement des victimes à donner leur accord, les mesures de réparation directes restent peu nombreuses puisqu'elles seraient égales à 10 % du totale des décisions de réparation pénale. Les mesures indirectes, prononcées par les juges ou les parquetiers dans le cadre de la composition pénale, sont de loin les plus fréquentes. Officialisé en 2004, le stage de citoyenneté est très utilisé.

La prise en charge en milieu fermé : centres d'éducation renforcés et fermés ; établissements et quartiers pour mineurs

La prise en charge des mineurs délinquants en milieu fermé repose sur leur placement dans des structures à visée éducative ou dans un cadre pénitentiaire adapté. Pour suivre ces jeunes, dans le droit fil de l'ordonnance du 2 février 1945, le ministère de la Justice compte une direction spécialisée, la direction de l'éducation surveillée, distincte de la direction de l'administration pénitentiaire.

Il y a une vingtaine d'années, les pouvoirs publics ont créé les unités à encadrement éducatif renforcé qui sont devenues des centres éducatifs renforcés en 1998. Il s'agit de structures ouvertes dans lesquelles le placement des mineurs délinquants, au nombre de cinq à neuf, repose néanmoins sur la contrainte. L'objectif est de faire vivre aux intéressés, pendant une période de trois à six mois, des expériences valorisantes de nature à éveiller en eux l'estime de soi. Toutefois, ce mode de prise en charge a connu quelques difficultés lorsqu'il a été institué en raison de l'instabilité des équipes éducatives. C'est pourquoi la direction de la protection judiciaire de la jeunesse s'est dotée de sept centres de formation au travail social spécialisé de manière à fournir le personnel éducatif nécessaire aux trente-huit centres éducatifs renforcés actuellement en service, qui ont accueilli un gros millier de jeunes en 2013.

A la différence des précédents, les centres éducatifs fermés, créés par la loi du 9 septembre 2002, accueillent une douzaine de mineurs délinquants privés de liberté, à la suite de leur condamnation à un contrôle judiciaire ou à une peine assortie du sursis avec mise à l'épreuve ou dans le prolongement d'une libération conditionnelle après une incarcération en milieu pénitentiaire. Pour cette raison, ces établissements sont soumis à la surveillance du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. D'aucuns soutiennent que cette alternative à la prison, qui ressemble à la prison mais comporte, à la différence de celle-ci, un volet éducatif important et éloigne les intéressés d'une promiscuité de mauvais aloi avec les autres détenus, présenterait un bilan positif en ce que les jeunes les ayant fréquentés seraient moins enclins à la récidive légale ou à la réitération d'infractions. Toutefois, il demeure que cette étape du parcours des mineurs concernés constitue aux yeux du public une sorte de tache indélébile comme la prison. Au surplus, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a relevé l'insuffisante formation du personnel éducatif et dénoncé la

trop grande fréquence des mesures de contention physique des mineurs. En 2013, un peu plus de 1 400 jeunes sont passés par les cinquante-et-un centres éducatifs renforcés, dont trente-quatre gérés par le secteur associatif.

Stade suprême de l'enfermement des jeunes délinquants : la prison pour mineur. Il ne s'agit plus de poursuivre un but éducatif mais d'utiliser un système entièrement répressif de l'infraction condamnée. La prise en charge est centrée sur la gravité de l'infraction et non sur l'individu en construction. Une lecture rapide des chiffres pourrait laisser croire que le recours à l'incarcération a diminué. En effet, de 1980 à 1985, le nombre de mineurs incarcérés s'élevait de 800 à 1000 au 1er janvier. Depuis 1995, il oscille entre 600 et 800 seulement. Cette diminution n'est que le fruit de l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 1987 qui a supprimé la détention provisoire des enfants de moins de seize ans, une mesure que l'on ne peut que soutenir.

En réalité, l'incarcération des mineurs semble s'être accrue au cours des dernières années à la suite notamment de la création par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 des six établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), des unités prévues pour soixante détenus, qui sont venus s'ajouter aux quarante-huit quartiers pour mineurs des prisons ordinaires. Ces structures comptent un peu plus de mille cent places alors que le nombre de mineurs incarcérés en 2013 a, par exemple, atteint près de trois mille en flux, soit plus de 1 % de la population carcérale. Certes, la durée moyenne de détention ressort à trois mois seulement mais elle a augmenté de façon continue depuis 2007. Au surplus, plus d'un jeune incarcéré est un mineur de seize à dix-huit ans placé en détention provisoire, au lieu d'un quart – ce qui est déjà trop – pour les adultes. Toutes les enquêtes le montrent, la mise sous écrou est un facteur de récidive. L'enfermement en prison est vécu comme une souffrance par les jeunes, qui sont le plus souvent désœuvrés, et les psychiatres sont presque unanimes à le déconseiller.