



Entre sécurité et gestion, quelle place pour un humanisme judiciaire ?

Synthèse de l'assemblée générale de l'AFMJF de l'année 2004

ARGUMENTAIRE

Les nuages s'amoncellent sur la justice des mineurs

Nous savions déjà que l'esprit du temps dominé par les préoccupations sécuritaires, était de privilégier le pénal, de donner une importance particulière aux faits commis, de préférence à la connaissance de la personnalité du délinquant - d'apporter une réponse la plus rapide possible, l'idéologie de la réponse en temps réel se suffisant à elle-même et faisant écran à tout autre questionnement.

Le passage programmé des attributions civiles de la protection judiciaire de la jeunesse aux départements relève quant à lui d'un souci gestionnaire différent mais complémentaire.

Dans cette logique, le juge des enfants n'aura plus de contact direct avec les services du secteur associatif. Dans un souci de simplification, son interlocuteur unique sera le Conseil général en la personne de l'inspecteur de l'aide sociale à l'enfance, tant pour le recueil des informations que pour la recherche des solutions.

Or, l'expérience nous apprend que la connaissance au jour le jour de l'évolution des mineurs nécessite un contact permanent entre le juge et l'équipe éducative les ayant en charge et que le jeu dialectique entre le pouvoir de prescription et la mise en œuvre sur le terrain ne se réduit pas à une simple question d'exécution.

Dans ces conditions, l'apparente simplification qui consiste à réduire la collaboration à de simples rencontres entre le juge et son correspondant administratif revient en réalité à compliquer la prise en charge en introduisant un intermédiaire astreint à des impératifs de gestion entre le décideur et les services éducatifs qui interviennent quotidiennement auprès du mineur et de sa famille.

Il semble qu'on doive attribuer la paternité de cette idée à la Cour des comptes, inspirée par un louable souci de prévision et d'économie.

Mais cette haute juridiction est-elle la mieux placée pour orienter une politique éducative ?

Certes, le schéma nouveau peut séduire un magistrat qui ne connaît pas les réalités locales de l'équipped et se soucie peu de contacts astreignants avec les professionnels de terrain. Mais la recherche et le recueil de l'adhésion demande une certaine clarté, une sécurité quant aux engagements réciproques, une capacité à pouvoir faire face rapidement à des évolutions imprévues. A cet égard, rien ne peut remplacer le professionnalisme qui résulte d'une véritable spécialisation.

Un projet acceptable pour une famille, qu'il s'agisse de placement ou de mesure de milieu ouvert, est un projet dont le juge est capable de décrire le fonctionnement et de garantir dans la réalité l'adéquation aux objectifs poursuivis.

Inversement, une famille ne peut adhérer à une solution proposée par un juge qui ne détient pas les clefs de sa mise en œuvre, et qui n'est pas en capacité de l'adapter à l'évolution des circonstances.

Cette méconnaissance des réalités humaines de la prise en charge consacre un recul de la figure d'autorité du juge, de sa crédibilité, de sa capacité à transmettre un certain nombre d'exigences et à prendre en son nom propre des engagements. Elle entraîne surtout une diminution notable des garanties qu'il apporte à l'intervention éducative au niveau des libertés individuelles et de l'exercice de l'autorité parentale.

Dans une telle justice à responsabilité limitée pourrait bien se perdre l'originalité de la justice des mineurs à savoir sa capacité à négocier. Le discours gestionnaire, « *cette maladie des sociétés modernes* », comme le dit Pierre Legendre, n'est-il pas en train de triompher en faisant du juge un simple arbitre et de l'éducatif la petite main d'une administration toute puissante ?

C'est autour de ces questions que l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille a souhaité engager un débat lors de son assemblée générale de janvier 2004.

Journée du Samedi 31 janvier 2004

Matin :

Accueil et présentation du thème de l'assemblée générale par **Thierry Baranger**, président de l'A.F.M.J.F.

Intervention de Madame **Claire Brisset**, Défenseure des Enfants « *l'expérience du Défenseur des Enfants face à la problématique de l'égalité d'accès aux droits des enfants et de leur famille* ».

Pas de pénal sans civil

Animation :

François Touret de Coucy, secrétaire général de l'AFMJF

avec :

Denis Salas, maître de conférence à l'École Nationale de la Magistrature

Jacques Bourquin, président de l'association pour l'histoire de l'éducation surveillée et de la protection judiciaire des mineurs

Martine de Maximy, vice-présidente de l'AFMJF

Daniel Sibony, psychanalyste

Débat

Après-midi :

Spécialisation et décentralisation de la justice des mineurs. La tentation du mandat global

Introduction par **Alain Bruel**, ancien président du tribunal pour enfants de Paris : « *La spécialisation, une nécessité vitale pour la justice des mineurs* ».

Animation :

Robert Bidart, vice-président de l'AFMJF

avec :

Catherine Sultan, juge des enfants (Evry)

Muriel Eglin, magistrate, ancienne juge des enfants

Michèle Créoff, directrice de l'action sociale du Val de Marne (94)

Roger Bello, ancien directeur général de l'AVVEJ, responsable de la commission protection de l'enfance à l'UNIOPSS

Débat

Denis Salas : synthèse et perspectives d'avenir

Intervention de M. **Jean-Pierre Carbuccia-Berland**, directeur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse

Débat

La matinée¹ est ouverte par **Thierry Baranger**, président de l'Association Française des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille, qui rappelle le thème et les enjeux de la journée. Après avoir salué la présence de madame **Cécile Petit**, avocat général à la Cour de cassation et ancienne directrice de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, qui représente Monsieur **Burgelin**, Procureur Général près la Cour de cassation, il donne la parole à Monsieur **Renaud Chazal de Mauriac**, Premier Président de la Cour d'appel de Paris dont il rappelle qu'il a été de nombreuses années juge des enfants et qu'il a présidé l'AFMJF à une époque où **Alain Bruel** en était le secrétaire général.

Renaud Chazal de Mauriac évoque d'abord ses premiers souvenirs à l'association des magistrats de la jeunesse et de la famille, sa participation aux travaux de la commission Costa sur la prise en charge des mineurs difficiles. Il remarque que les problématiques examinées il y a une trentaine d'années restent toujours d'actualité. Certes aujourd'hui le contexte a évolué car les jeunes sont plus marqués par des difficultés psychiques, des déchirements culturels et par une marginalisation, mais les fondamentaux sont toujours là.

A l'époque, les juges des enfants étaient souvent seuls dans un département. Ils étaient vice-présidents, de droit, des associations de Sauvegarde. La DDASS restait une petite structure par rapport au tribunal pour enfants et aux Sauvegardes. La protection judiciaire de la jeunesse n'existait pas et les délégués à la liberté surveillée étaient placés sous l'autorité directe du juge des enfants. Il était alors possible de concevoir et conduire une politique de protection judiciaire de la jeunesse à partir du palais de justice. Renaud Chazal de Mauriac qui disposait alors des moyens de mener une politique, comprend plus encore les difficultés rencontrées aujourd'hui par les juges des enfants comme la multiplicité des partenaires, réseau complexe de structures socio-éducatives et de politiques différentes. L'enjeu majeur, aujourd'hui, est de donner une véritable colonne vertébrale à la prise en charge des mineurs les plus déstructurés. L'opinion publique a des attentes contradictoires ne mesurant pas toujours les enjeux et la complexité du problème. Le chômage et la misère restent les véritables défis à toute politique de protection de l'enfance.

Néanmoins, ajoute-t-il, nous bénéficions à présent d'une prise de conscience des politiques, d'un accroissement des moyens et d'une attention plus soutenue de la hiérarchie judiciaire.

Il termine son intervention par un conseil : « *Recherchez les convergences entre vous, soyez solidaires, trouvez un consensus sur les actions entreprendre, parlez d'une seule voix, affirmez-vous par la compétence et le professionnalisme* ».

Claire Brisset, défenseure des enfants, insiste sur le fait que la justice des mineurs est au cœur de ses préoccupations. Les liens avec l'autorité judiciaire, précisés par une circulaire de 2001 qui fait des procureurs généraux l'interlocuteur de l'institution, sont étroits : la défenseure des enfants ne peut pas interférer dans une procédure en cours

1. Nous remercions Muriel Eglin et François Touret de Coucy pour cette synthèse qui n'a pas fait l'objet d'une relecture par les intervenants.

et est tenue de saisir l'autorité judiciaire lorsqu'elle constate une situation de danger. Après avoir rappelé le cadre légal de son intervention, elle présente son équipe, composée de juristes, d'un psychologue clinicien, de travailleurs sociaux, et de 40 correspondants territoriaux bénévoles, dont l'effectif ne peut être porté à 100 faute de moyens. Elle présente le bilan des trois premières années d'activité de l'institution.

1. La nature des cas individuels traités par le Défenseur des enfants

L'institution est saisie de 3500 dossiers à ce jour dont : 63% des saisines sont faites par l'un ou les deux titulaires de l'autorité parentale, majoritairement les mères ; 10% émanent des enfants eux-mêmes et, depuis l'ouverture d'une saisine directe par internet, la proportion s'élève à 15%, ce qui est encore relativement peu. 6% des saisines sont le fait d'associations d'utilité publique. Lorsque la saisine émane d'une association ou d'une personne non habilitée par la loi, l'institution s'auto-saisit, ce qui représente 5% des saisines. Claire Brisset remarque que l'institution est de plus en plus saisie par les services sociaux, les départements et même, à sa grande surprise, par des juges des enfants.

Les conflits familiaux sont le premier motif de saisine : ils représentent 30% des cas. Il s'agit parfois de conflits très violents, qu'il n'est pas toujours possible de résoudre tant les auteurs de la saisine eux-mêmes sont attachés à leur conflit. Il arrive exceptionnellement que l'institution procède à une médiation.

Le deuxième motif de saisine concerne les conflits liés à l'institution scolaire soit 7%. Il s'agit notamment des enfants handicapés qui restent dans leurs familles parce que l'école ne peut pas les accueillir, soit par manque d'équipement dans les écoles classiques, soit par manque de structures adaptées pour les enfants poly-handicapés. Claire Brisset note qu'en raison de cette carence de prise en charge, beaucoup d'enfants vont en Belgique, ce qui n'est pas normal. De même, certaines écoles rendent les enfants à leur famille parce qu'ils ne sont pas « *sages* ». Enfin, elle cite de nombreux exemples de mauvais traitements commis par des enseignants sur les plus jeunes enfants notamment en maternelle et au cours préparatoire comme par exemple : scotch sur la bouche, humiliations, fessées déculottées, pincées à linge sur la bouche... Dans ces situations, l'Education nationale a fait la sourde oreille et les parents n'ont pas pu ou souhaité déposer plainte.

Les troisièmes motifs de saisine sont, à 5% chacun, les mineurs étrangers isolés et les placements incompris des familles.

Les autres motifs de saisine sont les demandes de contacts avec des parents incarcérés mais aussi les situations d'état civil, les enfants embrigadés dans les sectes ou bien encore les jeunes victimes de violences policières. Dans ce dernier cas, la loi permet au défenseur des enfants de saisir la commission Truche, ce qui a été effectué à plusieurs reprises.

Les résultats sont encourageants car dans 45% des cas l'intervention a été directement bénéfique pour l'enfant. 11% des cas donnent lieu à un travail d'explicitation et même de traduction des décisions judiciaires (à noter qu'une réflexion a été engagée en ce sens avec l'Ecole Nationale de la Magistrature). 34% des réclamants se désistent d'eux-mêmes. 10% des cas sont de francs

échecs : il s'agit notamment d'enlèvements transfrontaliers d'enfants qui sont des situations très compliquées. Claire Brisset cite le seul cas positif avec l'Algérie, qui a nécessité l'intervention du Président de la République.

2. Quelques problématiques collectives dont l'institution s'est saisie.

L'institution a émis un avis sur le projet de loi relatif au divorce et sur le projet de loi Perben II.

Une convention a été conclue avec le ministère des affaires étrangères pour l'organisation concrète du rapatriement d'enfants français en perdition et sans représentants légaux à l'étranger.

Une convention a également été signée avec l'Education nationale concernant l'exposition des enfants à des images pornographiques lors de l'usage d'internet sur les ordinateurs de l'école. Une cellule nationale doit être montée avec l'Education nationale. Une inspectrice de l'Education nationale sera en outre désignée pour traiter les cas de mauvais traitements à enfants demeurant sans solution.

Le rapport de la France au Comité des droits de l'enfant de Genève sera remis au mois de mai. Quelques mois avant, les associations et les médiateurs sont entendus par le Comité, à huis-clos. Claire Brisset sera entendue le 6 février 2004 et publiera ensuite son rapport.

Pendant l'année 2004, l'institution du défenseur des enfants portera son attention sur le travail des départements dans le domaine de la protection de l'enfance. Cela concernera, entre autres, les relations entre les juridictions et les départements.

Thierry Baranger donne lecture du courrier reçu de Jean-Claude Xuereb².

Pas de pénal sans civil

Denis Salas ouvre les débats en évoquant la double pression sécuritaire et gestionnaire qui pèse sur la justice des mineurs et menace le pari éducatif que constitue l'ordonnance du 2 février 1945 : rompre le cycle de la violence en répondant à celle-ci par l'éducation.

S'agissant de la pression sécuritaire, elle aboutit à distinguer deux catégories d'enfants : les victimes, qu'il convient de protéger, et les délinquants, dont il y aurait lieu de se protéger. Cette distinction est en opposition avec la structure même de la justice des mineurs et la philosophie de la protection de l'enfance telle qu'elle résulte du droit français. La force de ce mouvement le conduit à s'interroger sur l'émergence d'une conception duelle de l'enfance, bien au-delà du domaine de la justice des mineurs.

S'agissant de la pression gestionnaire, il estime que l'on assiste à une volonté de rationaliser les procédures, de recentrer le juge des enfants sur la garantie de droits formels et de mieux borner le rôle de l'éducatif et celui du judiciaire. Le dernier exemple de cette tendance est le projet de loi sur la décentralisation qui instaure le mandat global. Ce mouvement risque de mettre le juge trop à distance et partant, de faire de l'éducatif et du judiciaire des enjeux antagonistes et non plus les partenaires d'une prise en charge éducative dans un cadre judiciaire.

2. Voir encadré pages 171 et 172

Il estime urgent de témoigner de ce que le judiciaire porte comme valeurs dans notre société : indépendance, impartialité, spécialisation, qui ne sont pas des valeurs administratives et sécuritaires.

Comment est née l'assistance éducative...

Jacques Bourquin évoque les considérations éducatives, mais aussi gestionnaires qui ont présidé à l'adoption de l'ordonnance de 1958 relative à l'assistance éducative : l'histoire de la protection de l'enfance est aussi celle de la détermination du ministère pilote.

Il évoque les premières lois de protection de l'enfance de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle pour constater que l'on voit progressivement apparaître l'enfant comme sujet de droit, et disparaître l'image de l'enfant « *petit adulte* » issu du code pénal de 1810.

C'est à partir du décret-loi de 1935 qui instaure des mesures de protection à l'égard des enfants insuffisamment surveillés par leurs parents que se fait pour la première fois ressentir la nécessité d'une coordination entre la justice, la santé et l'éducation.

Le gouvernement de Vichy souhaite encadrer et « *remoraliser* » l'enfance inadaptée. Deux actes de nature législative sont adoptés, qui préfigurent les ordonnances de 1945 et de 1958 : un texte du 27 juillet 1942 sur l'enfance délinquante qui crée des structures de prise en charge et fait le pari de l'éducation, et un autre du 3 juillet 1944 sur l'enfance en danger. Ce dernier témoigne d'une conception très médicalisée de la protection de l'enfance : un conseil local de protection de l'enfance présidé par le sous-préfet peut prendre des mesures provisoires de placement qui doivent être confirmées par un juge. Les représentants du ministère de la justice craignent les placements injustifiés et estiment que le pouvoir de prendre une décision de placement doit revenir au juge. Un acte législatif du 6 août 1942 crée auprès du ministère de la santé un organisme de coordination santé-justice-éducation.

Au lendemain de la guerre, les conceptions n'ont pas changé : le souci se porte sur l'enfance inadaptée qui regroupe les mineurs en danger et délinquants.

L'ordonnance du 2 février 1945 vise à assurer l'éducation des jeunes délinquants, dont certains disent qu'ils sont ainsi sortis du droit pénal. Dans ce contexte, le ministère de la justice et le ministère de la santé opposent leurs conceptions. Le ministère de la santé et de la population est chargé d'organiser la coordination entre prise en charge pénale et civile et considère qu'il faut aller dans le sens de l'unité de l'enfance inadaptée. Il pense même créer un ministère de la jeunesse comportant les attributions santé-justice-éducation. Le ministre de la justice, sur insistance du directeur de l'éducation surveillée Jean-Louis Costa, décide de conserver la compétence de l'éducation surveillée. Parallèlement, le ministère de la santé souhaite, avec l'appui de l'Unaf, déjudiciariser la protection de l'enfance alors que les juges, notamment Jean Chazal de Mauriac, s'investissent dans la prévention sous l'œil réprobateur de leurs collègues exerçant d'autres fonctions et qui estiment qu'un juge ne peut intervenir à tous les stades d'une affaire. Le nombre de saisines des juges des enfants en matière de protection augmente considérablement.

On assiste alors à une bipolarisation entre la protection judiciaire et la protection sociale de l'enfance, qui aboutit

à l'adoption de l'ordonnance de 1958 sur la protection judiciaire et au décret-loi de 1959 sur la protection administrative.

Pourquoi cette latence entre 1945 et 1958 ? Il fallait attendre le moment favorable : que le corps des juges des enfants soit suffisamment formé et étoffé, que des politiques de prévention soient développées comme réponse à la montée de la délinquance. En outre, Michel Debré, Garde des Sceaux en 1958, était l'homme fort du gouvernement et a pu appuyer l'adoption de ce texte.

Sous l'effet de l'ordonnance de 1958, les juges des enfants sont de plus en plus saisis au civil et délaissent le pénal. Par la suite, le parquet et le juge d'instruction ont davantage investi ce champ et dès lors, l'aspect répressif a pris le pas sur la protection de l'enfance, et cela même après que les juges des enfants ont réinvesti le pénal, dans les années 1990.

Un juge novateur à compétence double

Martine de Maximy s'interroge sur le sens de l'intervention du juge des enfants au civil et au pénal : à partir d'exemples concrets, elle démontre que ces approches sont fondamentalement différentes et perçues différemment par le justiciable. En effet, garder l'objectif d'éducation va de soi au civil mais demande un effort au pénal. Dans la perception du justiciable, le juge qui intervient après la garde à vue tient un rôle punitif et non protecteur. Or le juge des enfants est de plus en plus saisi au pénal de questions qui étaient autrefois traitées dans le cadre de l'assistance éducative : troubles du comportement, indiscipline scolaire, désœuvrement des adolescents poursuivis pour rassemblement dans les halls d'immeubles, prostitution.

Elle estime que le juge des enfants est un juge novateur par trois caractéristiques particulières de la procédure d'assistance éducative :

- La capacité juridique du mineur : il peut saisir le juge qui tire sa légitimité d'intervention de la situation de danger et exerce dans un cadre judiciaire un rôle de tiers dans le conflit.
- Le juge assure le suivi de l'exécution de ses décisions et de ce fait, porte un intérêt au sens que revêt sa décision pour la famille. Cet intérêt préside au recueil de l'adhésion de la famille à la mesure envisagée. Il a poussé les juges des enfants à rechercher de nouveaux modes d'intervention (intermédiation culturelle, participation aux synthèses).
- Le juge prend le temps de la mesure éducative.

Ces caractéristiques influencent profondément la pratique du juge des enfants et, de ce fait, modifient sa manière d'exercer ses compétences pénales. Par conséquent, la séparation de plus en plus importante entre le civil et le pénal remet en cause le caractère novateur des fonctions du juge des enfants.

L'œil du psychanalyste...

Daniel Sibony, psychanalyste, voit trois types d'enfants en danger : ceux qui empiètent sur eux-mêmes, ceux qui empiètent sur autrui (délinquants) et ceux qui prennent en charge leurs parents. Il lui paraît évident et émouvant d'entendre qu'un enfant délinquant, c'est un enfant qui crie sur la place publique la défaillance de sa famille dans

son rapport à la loi : ce qui le distingue de l'enfant en danger c'est qu'il empiète sur les autres et pas sur lui-même. Daniel Sibony évoque ensuite le fantasme d'une loi qui réglerait tout problème, qui ne serait pas débordée par des transgressions, qu'on ne pourrait ni contester ni contredire. Une telle loi serait une loi terroriste. Il cite les lois bibliques, comme « *tu ne convoiteras point* », admirables parce qu'on n'arrête pas de les transgresser.

Pour lui, la beauté de l'acte de juger c'est le courage de trancher après s'être identifié successivement à l'agresseur et à la victime, puis avoir connu ce moment de renoncement, hors identification, qui permet enfin de donner à chacun ce dont il a besoin, c'est à dire un peu de loi. Il insiste sur le fait que juger, ce n'est pas s'apitoyer : l'auteur d'une transgression n'a pas besoin de bons sentiments, qui ne sont qu'une loi narcissique et ne font pas loi.

Juger est aussi un processus, et non pas un acte instantané et définitif : c'est dire quelque chose tout en sachant que ce sera plus tard dédit par la réalité. Aussi, il est nécessaire de sortir de l'opposition entre loi gestionnaire et loi symbolique : ces deux catégories s'interpénètrent dans la réalité et juger, c'est aussi investir un entre-deux par lequel on relance une transmission défaillante en faisant confiance au processus de la vie et aux dynamiques d'évolution.

Aujourd'hui, la violence est évoquée comme un virus qu'il s'agirait d'éradiquer, alors qu'elle n'est en fait que le résultat d'une absence de rencontre ou, comme c'est le cas pour le conflit israélo-palestinien, de l'affrontement de deux narcissismes où chacun joue son existence. A l'égard des jeunes, cela se traduit par des attitudes totalitaires où l'on voudrait tout contrôler, traiter afin d'atteindre la perfection : la normalisation volontaire du comportement. Or il faut que les jeunes puissent reprocher quelque chose à leurs parents pour pouvoir s'en séparer. Pourquoi les jeunes qui ont grandi dans une famille normale transgressent-ils ? Parce qu'ils ont besoin de dire non à leurs parents pour pouvoir leur ressembler. Mais souvent, ils ressentent un décalage parce que l'adulte qui impose la loi n'est pas clair. C'est par exemple le cas lorsque ceux qui ont décidé la sanction se sentent coupables devant celui qui est sanctionné, quand celui qui a été molesté se sent coupable d'avoir reçu réparation.

Cela veut dire que déjà, dans l'esprit de certains adultes, l'application de la loi est une jouissance. Or les enfants reçoivent mal les lois quand ils perçoivent trop la jouissance des adultes à les appliquer : c'est un renoncement à cette jouissance que le juge effectue quand il est placé en posture de juger.

La tentation du mandat global

Robert Bidart présente les deux principes directeurs de l'action du juge des enfants :

- la subsidiarité : les principaux responsables de la protection de l'enfance sont les parents.
- l'efficacité : il faut que la protection de l'enfant soit assurée, c'est une question d'ordre public.

L'office du juge est de trouver un équilibre dans l'articulation entre ces deux principes, en prenant appui sur sa spécialisation qui suppose des connaissances en matière de problèmes de l'enfance et de parentalité, et la continuité de son intervention. Le juge des enfants est le seul magistrat civil qui n'est pas dessaisi par la décision qu'il

rend, ce qui lui permet d'adapter en permanence les mesures et la reconnaissance de la juste place de chacun. Alain Bruel intervient sur la spécialisation, une nécessité vitale pour la justice des mineurs³.

Luigi Fadiga, représentant de l'Association Italienne des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille, présente le rôle des juges honoraires en Italie. Les tribunaux pour enfants, en Italie, sont spécialisés : ils sont composés de deux magistrats professionnels et de deux juges honoraires nommés pour trois ans. Les magistrats honoraires sont des professionnels du social ou de la psychologie. Les juges professionnels sont moins de deux cents et les juges honoraires sont au nombre de six cents. Le risque de ce type de spécialisation est que le juge professionnel, se sentant trop mal à l'aise dans les problèmes de l'enfance, se décharge trop sur les juges honoraires, notamment pour les auditions d'enfants. Par ailleurs, les juges honoraires n'ont pas de formation juridique et n'ont pas la culture des garanties procédurales. Les avocats contestent donc fortement leur présence. En outre, la présence de juges honoraires spécialisés n'incite pas les juges professionnels à se former aux problématiques des mineurs, ni à prévoir le financement public de la formation de ces juges. Néanmoins, les effets positifs de la présence des juges honoraires sont indéniables : les anciens juges professionnels n'ont pas reçu de formation spécifique et la confrontation avec des juges honoraires est fructueuse. Cela a produit une formation « *maison* » qui a beaucoup aidé les juges professionnels. La décision et le suivi de l'application des mesures sont grandement facilités par la présence des juges honoraires, ce qui participe à la crédibilité du système judiciaire pour les mineurs.

La décentralisation en question

Catherine Sultan, juge des enfants à Paris, évoque les conséquences du mandat global et les conséquences du transfert de compétence aux Conseils généraux. La loi de décentralisation n'a pas été précédée d'un débat de fond sur ce que recouvre aujourd'hui la protection de l'enfance. Cette réforme devrait prochainement aboutir à l'assemblée nationale, même si les objectifs de ce transfert sont opaques et sont noyés dans une volonté politique générale de décentralisation. La défiance à l'égard de cette réforme n'implique pas une satisfaction béate sur le fonctionnement actuel de l'assistance éducative. Néanmoins ces dysfonctionnements ne mettent-ils pas plus en cause les moyens dont nous disposons plutôt que le système lui-même ?

Le suivi des enfants en danger doit être amélioré. A la lecture de nos dossiers on peut déplorer un manque de cohérence et de suivi du parcours de certains enfants, pour lesquels le destin s'est construit sur des décisions prises trop vite, dans l'urgence. La rotation des juges des enfants est trop rapide et la spécialisation est dévalorisée. Une distance se creuse entre le juge des enfants et les services éducatifs. Les prises en charges sont peu diversifiées, même si des tentatives de mesures intermédiaires entre placement et assistance éducative en milieu ouvert existent. L'accompagnement des parents est insuffisant. L'engagement des départements sur le territoire est inégal tant au niveau des moyens que des objectifs fixés.

3. Voir texte pages 173 et 174.

Quelles solutions la décentralisation apporte-t-elle ? Ne s'agit-il pas surtout d'une attaque contre l'articulation du judiciaire et de l'éducatif ? Celle-ci permet au juge des enfants d'humaniser la réponse judiciaire et de l'inscrire dans une situation personnelle. Elle se construit progressivement à partir d'une réflexion, d'une action commune, d'un partenariat naturel entre deux institutions aux racines différentes. Le mandat global confié à l'aide sociale à l'enfance fera que seul cet organisme désignera le service chargé de la mesure. Le mandat global concerne une administration soumise à d'autres logiques et d'autres dépendances. Quelles seront les orientations des départements ? Iront-elles vers l'individualisation des besoins ?

Il y a un risque de déresponsabiliser les juges des enfants. Les garanties judiciaires existent. La révision des décisions à échéances régulières constitue un garde fou primordial. La mesure des effets des décisions dans le temps est un élément primordial de responsabilisation. D'un juge engagé dans la progression d'un projet individuel, il peut passer à un juge arbitre se désintéressant de l'application de ses décisions. Les droits des familles ont augmenté, or le projet actuel va à contre-courant de ce mouvement. Le débat devant le juge des enfants porte aussi sur les conditions d'exercice et les modalités d'une mesure. Or, quelle confiance peut-on accorder à un juge, s'il ne connaît pas l'établissement, s'il ne maîtrise pas l'éloignement produit par la décision de placement ? Comment le juge pourra-t-il répondre à des demandes d'adaptation des mesures, s'il ne connaît pas leurs modalités ? Cela produira une limitation du droit des familles, un accès moins direct au juge, des actions déterminées par le département et non par les principes directeur du code civil. Quels seront les contenus des rapports figurant au dossier ? Cette critique ne constitue pas une défiance contre les Conseils généraux mais la protection judiciaire des mineurs doit se concevoir sur des critères exigeants.

Robert Bidart se demande si la déspecialisation n'est pas une conséquence du retrait professionnel des juges des enfants.

Juge des enfants à Belfort, une expérience de terrain

Muriel Eglin relate son expérience passée à Belfort. Contrairement à d'autres départements, les services du Conseil général exercent quasiment l'ensemble des mesures, en régie ou par recours au secteur associatif départemental (pas d'habilitation justice). Elle pratiquait donc le mandat global et en fait aujourd'hui un bilan nuancé.

L'investissement particulièrement fort du Conseil général dans le suivi des mesures éducatives et la gestion des incidents procure au juge un réel confort de travail et assure une continuité du parcours éducatif. Toutefois, ce système présente des inconvénients certains :

- impossibilité de recueillir une réelle adhésion de la famille lorsque le juge ne peut pas définir le lieu de placement à l'audience,
- l'intervention judiciaire est vécue avec plus de violence par les familles en raison de la segmentation entre évaluation, audience et orientation,
- le juge ne maîtrise plus les changements d'orientation et se retrouve souvent en position d'arbitre entre une aide sociale à l'enfance puissante et une famille précarisée,

- par ailleurs, sur le plan des politiques publiques, le Conseil général organisait ses services sans concertation avec le judiciaire et refusait le principe même d'un schéma départemental conjoint.

Ces inconvénients, qui risquaient de transformer le juge en bras armé de l'Aide sociale à l'enfance, étaient tempérés par le besoin des éducateurs de travailler en proximité avec le juge et par un suivi judiciaire particulièrement serré des situations difficiles, avec demandes de comptes-rendus et application de la jurisprudence qui permet de déterminer le lieu de placement lorsqu'un enfant est confié à l'Aide sociale à l'enfance. Une présence forte dans le partenariat avec l'ensemble des institutions impliquées dans la protection de l'enfance permettait également de contrer la position hégémonique du Conseil général. C'est cette présence forte, tant dans le suivi des situations individuelles que dans le partenariat qui permet au juge de garantir de manière effective le respect des droits des enfants et des parents. Néanmoins, elle n'est possible que si le juge conserve un pouvoir de décision sur le parcours de l'enfant.

Le regard d'une administration départementale engagée

Michèle Créoff, directrice de l'enfance et de la famille du Val de Marne, travaille dans la protection de l'enfance depuis de nombreuses années - plus de dix-sept ans - à divers titres, soit dans l'administration d'Etat, soit dans l'administration départementale.

Elle s'étonne que l'on puisse considérer que le système sera complexifié par la décentralisation car cela se disait déjà il y a quinze ans. Faut-il répondre aux questions d'il y a 15 ans en renforçant la décentralisation ? Toute la problématique du « pourquoi » on décentralise se repose à nouveau, quinze ans après.

Elle remarque qu'il n'y a pas eu de vrai bilan de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) suite à la première décentralisation. L'ASE n'intéresse pas les politiques territoriaux, car elle ne s'inaugure pas, ne se voit pas. Il n'y a pas de débat sur la protection de l'enfance. Les exécutifs connaissent la prévention spécialisée, mais pas l'ASE. La polyvalence s'oppose à la spécialisation.

Sur le territoire de Belfort, tout le monde fait de tout, observe-t-elle. L'assistante sociale de secteur va faire du RMI, de l'accompagnement de personnes âgées, de l'évaluation de l'enfance en danger, etc. Si le bilan est positif sur l'augmentation des moyens attribués à l'ASE, on n'a pas analysé la pertinence des actions territoriales, ni la manière dont la territorialisation répond à l'errance. Or, la décentralisation est basée sur l'appartenance à un territoire. Ainsi, les mineurs errants n'appartiennent à aucun territoire surtout quant on sait qu'aucun département ne souhaite les prendre en charge. L'aptitude des départements sur la prise en compte des populations errantes reste en question. Selon les départements, un éducateur prendra en charge entre quinze et quarante-cinq mesures éducatives de milieu ouvert. Ainsi, est remis en cause l'égalité des citoyens dans la mise en œuvre des décisions judiciaires.

Nous avons élaboré des référentiels communs sur l'organisation d'un placement, la prise en compte des besoins de l'enfant. Dans les rapports Dupont-Fauville et Bianco-Lamy, il y avait des références communes. Nous assistons, depuis deux ans, à un retour de l'Etat alors qu'il était

silencieux depuis de nombreuses années. Il y a eu une perte de compétence et de connaissances communes et cela a donné libre cours aux idéologies simplistes.

La réforme proposée aujourd'hui va-t-elle répondre au déficit du dispositif de protection de l'enfance ? Environ 75% des mesures des juges des enfants sont déjà des mesures qui ne précisent pas le lieu de placement. En quoi le fait de généraliser le mandat global va-t-il permettre de refaire les équilibres ?

Michèle Créoff reste toujours très inquiète quand l'administration a tous les pouvoirs. Elle observe qu'il n'y a pratiquement aucun contentieux devant les tribunaux administratifs sur l'application de la loi sur les droits des familles. Des départements ont attendu l'année 2002 pour faire des schémas départementaux alors qu'ils étaient obligatoires depuis 1983. Certains départements ont demandé que les aides financières soient associées à des projets tout en restant provisoires et subsidiaires. Les départements ne peuvent pas prévoir des conditions plus défavorables que les conditions du Code de l'aide sociale et de la famille. Des contentieux existent concernant les demandeurs d'asile aidés par des associations et les tribunaux ont toujours condamné les départements refusant les aides à ce type de public. Michèle Créoff reste très soucieuse des excès de pouvoir des départements, d'autant que la juridiction administrative est très frileuse. Le texte ne précise pas de qui relève cette compétence : du juge des enfants ou des tribunaux administratifs ?

S'il n'y avait plus de double habilitation par la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ), l'ASE habiliterait seule les dispositifs. Mais, en fonction de quelles normes puisque les normes nationales d'encadrement n'existent pas ? L'Education nationale a des normes nationales comme le nombre d'enfants par classe. De même, il faut une assistante sociale pour 3000 à 7000 habitants. Il n'existe cependant aucune norme en matière de protection de l'enfance ou concernant les handicapés.

La double habilitation PJJ/département maintient une certaine qualité de prise en charge. Il est dangereux que seuls les financiers déterminent les normes de ce qu'ils vont financer.

Si nous faisons un panorama entre la loi Sarkozy sur les étrangers (pas de nationalité française si le placement à l'ASE a été ordonné depuis moins de trois ans), la loi Perben de 2002, la réforme sur le mandat global, le projet Sarkozy qui impose d'informer le maire de tout suivi, l'absentéisme scolaire qui devra être systématiquement signalé par l'Education nationale, on peut penser que ces réformes très profondes vont remettre en cause le champ du social, le respect des libertés individuelles et le champ du privé.

L'avis de l'Uniopss

Roger Bello, membre de la commission enfance de l'Uniopss, explique qu'il ne peut qu'apporter des éléments complémentaires sur ce qui s'est déjà dit. Il rappelle que l'Uniopss réunit le plus grand nombre d'associations œuvrant pour le développement de l'enfance en France. Elle a fait un travail de proposition d'amendements au projet de loi sur la décentralisation étant persuadée que la loi sera votée. Il remarque qu'une certaine opacité a entouré sa préparation ce qui a conduit l'Uniopss à écrire au Premier Ministre pour attirer son attention sur ses conséquences sur toute une série d'autres textes. La

récente circulaire du Garde des Sceaux rompt une continuité entre l'investigation et la prise en charge éducative. L'un des amendements concerne l'habilitation et demande que l'Etat reste partie prenante par l'intermédiaire de la PJJ. S'il s'agit d'expérimentation, son évaluation est essentielle. Dans le projet initial, les sénateurs avaient supprimé toute évaluation, seuls les départements devant « rendre compte » de leurs expériences. L'Uniopss demande qu'une évaluation soit menée conjointement par l'Etat et les associations. Le fonds d'aide aux jeunes reviendrait aux départements sans que des critères minimums concernant l'ASE soient prévues par la loi. Concernant les logements des plus défavorisés, la loi prévoit l'abandon du contingent préfectoral, ce dont l'Uniopss demande le maintien. Elle constate en effet que ce n'est pas le département qui assure les droits des plus défavorisés. Concernant la formation des professions sociales qui doit être décentralisée au niveau des régions, l'Uniopss demande également qu'un conseil régional du travail social puisse orienter les programmes de formation en lien avec les directives de l'Etat. La notion d'Etat-garant est essentielle pour éviter de grandes inégalités. C'est pourquoi, l'Uniopss propose une forte mobilisation sur ce projet de loi tout en étant consciente qu'une marche arrière complète de la part du gouvernement n'est pas envisageable.

M. Naves, membre de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), intervient dans le débat qui suit pour observer qu'il suffit de se référer au rapport réalisé car des référentiels sont prévus. Conscient des différences entre les départements, ce que montrent nombre de rapports, il pense qu'un des facteurs explicatifs majeurs en est un héritage antérieur à la décentralisation. Croire à une volonté uniforme de l'Etat au niveau du territoire est une illusion. Sur l'intervention écrite de Jean-Claude Xuereb⁴, il estime que les propos déforment la pensée du rapport Banco-Lamy. Concernant l'absence d'indépendance des fonctionnaires des Conseils généraux, il est certain que les magistrats sont plus indépendants. Mais les magistrats n'exercent pas leurs fonctions. Ainsi, les tribunaux pour enfants doivent faire un rapport annuel que, bien souvent, ils ne font pas. De même, sur l'implication dans les schémas départementaux, M. Naves estime que les juges des enfants ont trop de dossiers. Comment pourraient-ils enrayer cette montée en charge ? Il y a une série de dysfonctionnements sérieux. Que font les tribunaux pour enfants pour y remédier ? Il pense que les juges des enfants doivent réfléchir à leurs pratiques professionnelles et aux missions qu'ils exercent.

Claude Beuzelin, secrétaire générale du SNPES-PJJ, rappelle que son syndicat est preneur d'une mobilisation sur la décentralisation, le SNPES étant totalement opposé au désengagement de la Protection Judiciaire de la Jeunesse dans l'assistance éducative (AE). La perte de l'AE serait un appauvrissement considérable du travail éducatif dans les services de la PJJ. Elle s'inquiète d'une volonté de la PJJ d'organiser ses services comme l'ASE, notamment avec un mandat global et la spécialisation de services. Cela conduira les juges des enfants à ne plus saisir les services mais les directions départementales de la PJJ, asseyant ainsi un pouvoir gestionnaire, mais pas seulement, de l'administratif sur l'éducatif. Se pose également le problème de la déspecialisation des juges des enfants et l'absence de relations directes entre magistrats

4. Voir texte pages 171 et 172.

et éducateurs. Si la confrontation juge des enfants/éducateurs est difficile, elle doit néanmoins être maintenue, car sinon, pense Claude Beuzelin, on vivra des dysfonctionnements et des accusations mutuelles.

Geneviève Lefèbvre, juge des enfants à Paris, s'inquiète de ce qui, dans le mandat global, génère une responsabilité en trompe l'œil. Elle observe que quand un juge ne maîtrise plus sa décision et son suivi, il est dans une décision de pure forme. Elle craint que cela ne soit la même chose concernant l'ASE. Dans le dernier schéma départemental de Paris, l'ASE explique qu'elle ne peut plus fournir un référent par placement et qu'elle va demander aux directeurs d'établissements d'assurer ce rôle. Toutefois, ces directeurs ne sont pas des gardiens et ils vont devoir assumer cette autorité sans en avoir la responsabilité, ce qui est une logique extrêmement dangereuse.

Jean-Pierre Valentin, directeur départemental de la PJJ de Paris, intervient pour dire qu'il respecte infiniment Alain Bruel mais qu'il est choqué par l'image donnée d'une administration caporalisée de la PJJ. L'heure n'est pas à cette image. Conscient des difficultés du tribunal pour enfants de Paris, il observe que les pratiques de certains juges des enfants posent problème. Il faut essayer de travailler à des solutions utiles. Comment faire les analyses des besoins et les analyses des réponses ? On doit être offensif et ne pas se contenter du « *tout va bien* ». Opposé au mandat global, Jean-Pierre Valentin s'interroge cependant sur le parcours « *accidenté* » de certains jeunes.

Régis Lemierre du syndicat UNSA-PJJ rejoint l'intervention de Claude Beuzelin. Le mandat global au pénal se prépare à la PJJ. Depuis quinze ans, on aurait pu mettre à jour notre recherche pédagogique. Il y a une perte de substance dramatique de l'administration centrale avec un remplacement par des gestionnaires.

Une juge des enfants de Lille remarque qu'elle est en grande difficulté pour argumenter sur les questions de décentralisation. Elle observe que l'on parle de la dialectique de l'éducatif et du judiciaire mais qu'un homme politique ne pourrait pas nous entendre plus de cinq minutes. Il faudrait tenir un autre type de discours, notamment insister sur le fait qu'il n'y a pas que la justice pénale qui puisse tenir un discours sur l'interdit de l'inceste et les abus sexuels sur enfants, l'assistance éducative y a toute sa place. Elle pense que la justice des mineurs est laminée par une décrédibilisation globale de l'éducatif qui entraîne maintenant les juges des enfants. Elle croit que si les juges des enfants ne posent pas les interdits par l'assistance éducative, seuls le tribunal correctionnel et la cour d'assises le diront.

Une autre juge des enfants, s'interroge sur la spécialisation. Elle explique que même si elle a une certaine ancienneté, elle ne se sent pas du tout spécialisée. Elle ajoute qu'il faudrait s'approprier cette réforme sur la décentralisation et déclare que peu importe « *si l'on veut nous faire devenir des juges-arbitres, devenons juges-arbitres entre les familles et l'administration. Personnellement je fais les contrôles des établissements, mais quelle compétence ai-je pour le faire sérieusement ? Il faut également prendre en compte le turn-over des juges des enfants. On rend énormément de jugements à l'intuition. Il y a presque autant de pratiques de juge des enfants que de juges des enfants. Il ne faut pas passer à côté d'un débat et revendiquer des choses où l'on n'a pas de légitimité. Au bout de mon ancienneté, je suis saturée par une sensation d'artisanat et non de spécialisation* ».

Alain Vogelweith, juge des enfants à Bobigny, observe que le débat porte sur les modalités de la décentralisation et d'accès au droit. L'action sociale relève de la décentralisation. Certains transferts ont été bien faits lorsque l'Etat a su fixer le cap. Il pense qu'on a déjà perdu sur le mandat global car la pratique en a fait une réalité. La question du droit est la place du juge. En matière d'éducatif, quelle est la légitimité du juge ? Le droit est la place incontournable du juge. Le juge des enfants est le vrai juge de proximité. Le champ de l'autorité parentale pourrait être investi, même si le juge des enfants n'est pas le juge de l'autorité parentale.

Conclusions et perspectives par Denis salas

Denis Salas conclut en soulignant les idées fortes soulevées lors des échanges de la journée. Il remarque que le débat a été marqué par des formules choc : mise à mort rampante de la justice des mineurs, déshumanisation de la justice des mineurs, implosion de la protection judiciaire de la jeunesse, disparition du juge des enfants, ce qui démontre une forte inquiétude.

Puis, il s'attache à réfléchir sur l'articulation pénal/civil en appuyant sur la nécessité d'une nouvelle articulation entre les compétences civiles et pénales du juge des enfants parce que la logique de tolérance zéro n'est pas satisfaisante quand il s'agit de travailler sur un conflit familial. La tyrannie des faits retire à la fonction de juger sa capacité à élaborer ses réponses dans le temps. Or, le modèle de l'ordonnance du 2 février 1945 ne correspond pas à un modèle de justice redistributive « *tu paies pour la faute que tu as commise* », mais à un modèle réhabilitatif : « *tu vaux mieux que ce que tu as fait* ».

Mieux que le pénal, l'assistance éducative permet d'élaborer une réponse à un conflit familial.

Le cas des mineurs errants est significatif : on est saisi au pénal, mais le travail utile où s'exprime la fonction transformatrice de la justice intervient au civil, à travers la recherche d'adhésion, ce qui n'est pas possible au pénal à cause de la prégnance de l'acte. Il y a donc une articulation à repenser entre le pénal et le civil, pour rendre vivante la justice des mineurs.

La culture éducative, qui suppose une relation singulière entre le juge et le mineur, semble beaucoup moins partagée que par le passé. Le juge doit réinvestir son rôle pour élaborer des réponses éducatives qui ne sont plus évidentes ni partagées a priori. Le délinquant est seulement considéré comme dangereux, ce qui nécessite un effort pour s'abstraire de ce discours et se resituer dans une identité professionnelle éducative.

On attend du juge une fonction de « *bras séculier* », de recadrage. L'absence de tiers pose problème : monopole du Conseil général, danger que représentent des services insuffisamment contrôlés avec des indications normatives nationales floues. Le fait de ne plus partager la même culture, d'éparpiller les compétences rend plus difficile la reconstruction de la dialectique de l'éducatif et du judiciaire.

En 1945, le débat n'était pas aussi politisé et se cantonnait au sein des administrations. Aujourd'hui, le débat est médiatisé, politisé, la télévision accélère le débat judiciaire et le rôle de la police faisant perdre de la relation singulière juge/famille. Cet étalage médiatique ne donne pas une vision cohérente de la justice des mineurs.

Tout n'est pas joué pour autant, le politique peut entendre que le juge des enfants peut tenir à une spécialisation susceptible de lui échapper. Le juge devrait donc s'emparer d'un dialogue avec les politiques pour que soient proposées les réformes souhaitables.

Toute l'histoire de l'Etat est concentrée sur une fonction de reconstruction identitaire des individus au travers des prisons, des hôpitaux, des centres éducatifs. Il est à craindre une bifurcation, par l'introduction d'une distinction entre l'enfant victime, objet du juge des enfants et du Conseil général, et l'enfant délinquant, objet du juge des enfants et de la protection judiciaire de la jeunesse. Or, ce clivage ne peut pas suffire pour trouver les solutions qui s'imposent.

Comment sortir de ce débat et construire un discours audible par le politique ? Il y a des éléments d'inquiétude, des craintes de voir éclater la justice des mineurs. Il n'est pas certain que les Conseils généraux soient indifférents, car la cause de l'enfant victime est attractive pour les politiques et représente un bon sujet électoral. Encore faudrait-il affirmer les valeurs du judiciaire, en particulier cette alliance avec l'éducatif, qui met l'Etat devant ses responsabilités institutionnelles.

Répondant à cette collègue qui doute de sa spécialisation, Denis Salas ajoute que : *“c'est parce que vous doutez que vous êtes spécialisée, ce que vous présentez comme une faiblesse est une force : se laisser envahir par le doute avant d'en sortir pour oser prendre une décision, ce devrait être source d'exaltation et non de désenchantement. La justice des mineurs est toujours une rencontre singulière visant à reconstruire le lien entre la loi et les individus, sous la conduite des juges des enfants, des éducateurs et des partenaires départementaux”*.

Intervention de Monsieur Carbuccion-Berland, Directeur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse

L'intérêt du thème de travail est de s'inscrire dans la continuité de l'antique débat sur l'opposition vraie ou supposée entre l'administratif et le judiciaire. C'est un thème d'actualité car il permet d'aborder les grandes questions auxquelles est confrontée la justice des mineurs qui est aujourd'hui en grande difficulté. Celles-ci ne peuvent pas s'exprimer seulement par l'échange de reproches, mais doivent s'examiner dans l'évolution des relations qui se sont progressivement mises en place.

Il faut d'abord relever l'extraordinaire complexité de la justice des mineurs due à la multitude des partenaires et des intervenants.

Les normes applicables à la justice des mineurs relèvent tant du ministère des affaires sociales, du ministère de la famille, du ministère de la justice qui est lui-même multiple et dont les services sont cloisonnés. L'éclatement des intervenants ne favorise pas l'émergence d'un dispositif harmonieux et cohérent.

Au-delà des normes, l'organisation de la justice des mineurs ne favorise pas une cohérence, avec la prolifération d'autres intervenants que les juges des enfants : parquet, juges aux affaires familiales, juges d'instruction. Enfin, la prise en charge éducative des mineurs est partagée entre l'Etat, les départements et le secteur associatif.

Les financements sont scindés selon une logique départementale pour les mesures civiles et étatique pour les mesures pénales.

En plus, l'auto-régulation de la prise en charge obéit à des équilibres atteints par l'action propre de chacun des acteurs et non pas d'une logique globale. Système de multi-opérateurs opérant chacun selon une logique propre avec des relations de pouvoirs. Même si le mineur est une référence constante et permanente, il n'est pas sûr que tout le monde se coordonne et que les mineurs sont bien pris en charge. En fait, le résultat n'est pas satisfaisant.

L'ambition de l'Etat est de donner une cohérence à ce système complexe et de faire en sorte que le parcours éducatif des mineurs soit le fil conducteur du système et non pas ce « *billard électrique* » qui renvoie le mineur d'une structure à une autre.

Pour cela, trois objectifs complémentaires sont recherchés :

1. Clarifier le système en identifiant les fonctions de chaque intervenant pour sortir de cette confusion où tout le monde fait de tout et plus personne ne sait qui fait quoi. A ce titre, deux clarifications des intervenants doivent être tentées :

- l'expérimentation de décentralisation, qui est motivée par le souci qu'il n'y ait qu'un type d'opérateur par prise en charge ;
- la réorganisation des services de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, selon l'idée que tous les services ne peuvent pas faire toutes les mesures.

Pour éviter une fragmentation des prises en charge, un système de coordination entre le législateur et les services est en réflexion, afin d'harmoniser les règles de la justice des mineurs et éviter les contradictions des normes. Un dispositif de coordination devrait être élaboré au niveau des départements, en tirant les leçons de l'échec des cellules justice-ville mineurs, en élaborant des plans de construction de services qui répondent aux réalités des territoires et non aux logiques propres de chacun des acteurs.

2. Par l'élaboration d'un mandat global, une autorité administrative construit le parcours du jeune à travers les différentes structures d'un département, sous l'autorité et le contrôle d'un juge.

3. Par la prise en charge des mineurs dans de meilleures conditions, en entrant dans une démarche de qualité et d'évaluation. Il faut évaluer la qualité des prestations fournies aux mineurs, en construisant des référentiels, des guides de bonnes pratiques professionnelles, dans un souci de clarification des procédures de prise en charge des mineurs. La démarche de référentiels par type de mesure vise à ce que les professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse disposent de repères communs sur le contenu de la prise en charge des mineurs et que l'extérieur dispose d'un langage commun pour savoir ce qu'on fait dans un placement ou une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert. C'est une référence indispensable pour mieux organiser le système de protection de la jeunesse.

Réorganiser, c'est ce qu'on appelle traditionnellement la gestion, c'est faire en sorte que les moyens qui nous sont alloués soient utilisés au mieux pour les jeunes qui nous sont confiés, pour que la gestion soit au service de l'humanisme que vous évoquez et non une fin en soi.

Le débat avec la salle

Thierry Baranger s'interroge sur la manière dont les propositions du directeur de la PJJ peuvent réellement conduire à plus de cohérence dans le parcours d'un mineur, alors que d'un côté on s'occupera de l'enfant en danger, et de l'autre de l'enfant délinquant en faisant pour ce dernier éclater la pluridisciplinarité et séparer l'investigation de la prise en charge éducative.

Hervé Hamon témoigne de la difficulté à faire entendre au Conseil général de Paris qu'il a une responsabilité dans la prévention de la délinquance et de la difficulté à faire apparaître le mot "délinquant" dans le schéma départemental conjoint. Il estime que la double rationalisation va aboutir à cliver encore plus l'assistance éducative et la délinquance. Actuellement, aucun Conseil général ne peut définir ce qui conduit à la délinquance ; Or, on devrait aussi pouvoir demander au Conseil général les précédents d'intervention pour les délinquants, pour se préoccuper de ce qui fait qu'un mineur arrive au pénal. La baisse de l'assistance éducative est corrélative à l'augmentation du pénal. Certaines familles précarisées n'accèdent même plus à l'assistance éducative et à une prise en charge individualisée. La masse des mineurs isolés n'a été révélée que grâce à la création d'un cabinet spécialisé.

Il est annoncé que le fondement des réformes serait de simplifier les systèmes pour garantir la cohérence des parcours. Certes, les juges des enfants ont failli en ne contrôlant pas les établissements. Mais on voit aussi que des placements de l'ASE basculent déjà dans l'incohérence. Il faudrait évaluer cela avant de se lancer dans le mandat global, car il manque des équipements intermédiaires. Donner officiellement le mandat global sans faire une évaluation des parcours chaotiques, c'est préparer une augmentation des parcours chaotiques. Vouloir avaliser une réforme au prétexte que les juges n'ont pas tenu leur place est un peu facile.

Alain Bruel, s'inquiète de l'application du mandat global à la protection judiciaire de la jeunesse, qui donnerait le pouvoir aux directions départementales et priverait le juge des enfants du suivi. Il relate le système des affectations directes des anciens IPES, qui requerrait la constitution d'un dossier et une demande d'admission adressée à la direction centrale de la protection judiciaire de la jeunesse. La réponse était soit "désolé, mais nous n'avons pas de place" ou bien, "le mineur machin est affecté à tel IPES à compter de telle date". Il se rappelle d'un mineur qui sortait d'IPES après y avoir passé deux ans, s'étant plié à la discipline (sans incident, ni fugue), ayant obtenu son CAP de cordonnier, avec la ferme intention de ne jamais devenir cordonnier. Ce cas était présenté comme une réussite ! Les relations avec la protection judiciaire de la jeunesse se faisaient par soit-transmis. La départementalisation reproduira ce type de fonctionnement, avec moins de contacts avec les éducateurs, alors qu'ils savent bien plus que ce que leur hiérarchie veut bien transmettre.

Il craint une démotivation des équipes pour travailler avec les juges et un manque d'intérêt des juges pour savoir ce qui se passe réellement. Cela se passera forcément bien en apparence, aucun professionnel n'étant plus en difficulté, mais où sera le lieu pour parler des conflits, des divergences ? Le juge fera une demande, le mineur sera accueilli quelque part, la protection judiciaire de la jeunesse gèrera seule les incidents. Mais où seront appliqués les droits des usagers ? Toutes les modalités d'application (éloignement, projet, place de la famille) seront-elles négociées au

niveau du directeur départemental ? Le directeur départemental assistera-t-il à toutes les audiences pour trouver ensuite le placement adéquat correspondant à la situation individuelle ? Les juges des enfants seront gagnants en tranquillité, mais la qualité des relations juge des enfants-éducateurs et la qualité des prises en charge en prendra un coup.

Lysia Edelstein, psychologue et membre du SNPES-PJJ, revient sur l'investigation. Elle estime que si l'investigation est séparée du suivi éducatif, cela cassera le milieu ouvert. En outre, trois mois d'investigation dans un service qui sera pris par les permanences, ne sera en fait qu'une expertise classique. Il n'y aura pas de continuité, parce qu'au bout de six mois d'investigation et d'orientation éducative (IOE), le travail ne sera pas fini.

Régis Lemierre revient sur le « danger de fragmentation » et la création d'une instance de coordination forte pour éviter cette fragmentation. Il s'étonne de l'institution d'une structure de plus et s'interroge sur la motivation pour ne pas laisser les services en l'état.

Un chef de service de milieu ouvert du secteur associatif habilité justice témoigne qu'il travaille déjà en coordination avec différents partenaires sur un territoire. Il estime qu'il faut évaluer, mais à condition que les référentiels ne soient pas des "kits", mais des objets continuellement en construction.

Hélène Martignac de la protection judiciaire de la jeunesse rappelle que les mineurs en danger et les délinquants sont les mêmes enfants.

Robert Bidart, juge des enfants à Pau, relate le constat de l'étude Caen-Pau sur l'état de la récidive chez les mineurs délinquants et Thierry Baranger insiste sur le fait que 57% des mineurs très connus au pénal n'ont pas bénéficié précédemment d'une mesure d'assistance éducative.

En réponse, M. Carbuccion-Berland précise que les propositions lancées (mandat global, spécialisation des services, coordination sur le territoire) sont mises en discussion et que les projets ne sont pas arrêtés.

Il ajoute que nul ne conteste que les mineurs en danger et les délinquants sont les mêmes. Mais la question qui se pose est de savoir si les prises en charge doivent être les mêmes selon que le mineur est délinquant ou en danger ? Ces prises en charges doivent-elles relever des mêmes services ou de services différents ?

Il ne conteste pas qu'un gros travail se fait actuellement au niveau des territoires, avec toutes les difficultés relevant de la répartition des compétences entre protection administrative et compétence judiciaire. Il cite l'exemple de l'Alsace, où la diminution drastique des mesures civiles prononcées par les juges des enfants s'explique par la création de services d'assistance éducative administrative en milieu ouvert par les Conseils généraux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin.

La spécialisation des services pour l'investigation ne sera proposée que dans les plus grands départements. Cette situation existe déjà dans le secteur associatif habilité. Une forte réduction des missions d'investigation, notamment les plus longues (investigations et orientations éducatives et enquêtes sociales) à l'échelon national est constatée, ainsi qu'un fort transfert des mesures d'investigation du secteur public vers le service associatif habilité qui a créé des services spécialisés. Le service qui investit induit une prise en charge ultérieure. La question de savoir si une prise en charge doit rester dans le secteur associatif ou revenir au secteur public est en débat. Le

contenu, la durée et le financement des investigations doivent être discutés.

S'agissant de la mise en place d'un mandat global dans la protection judiciaire de la jeunesse, il observe qu'il est, aujourd'hui, inapplicable car les directions départementales n'ont pas les moyens de le mettre en place. Ce n'est donc qu'une possibilité de discussion offerte dans le cadre du programme de travail. Les inconvénients ne sont pas niés, tels que celui d'entraver les relations entre les équipes et les magistrats de la jeunesse. Afin d'éviter cet écueil, les équipes désignées par un directeur départemental devraient évidemment rendre compte de manière constante et permanente au magistrat. La question des rapports entre l'équipe qui prend en charge et le juge n'est pas conditionnée par le mode de désignation du service de prise en charge.

Il n'est pas question de remettre en cause la prise en charge pluridisciplinaire des enfants relevant de la protection judiciaire de la jeunesse. Les services d'insertion, non intégrés aux services de milieu ouvert, ou aux lieux de placement, réussissent une unité de prise en charge et une pluridisciplinarité alors même qu'il n'y a pas unité d'organisation. La question est de savoir comment les

différents services doivent s'articuler ensemble pour garantir la prise en charge ?

Il faut relativiser la portée de l'expérimentation de décentralisation. Actuellement, les départements prennent en charge massivement les mineurs de justice, avec le secteur habilité. La question du risque de partition des publics ne me paraît pas si prégnante.

70 % de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse se concentre désormais sur le pénal, 15 % se fait en investigation, 15 % demeure dans le civil. Dans certains départements, la protection judiciaire de la jeunesse n'a aucune mesure civile. L'activité civile de la protection judiciaire de la jeunesse n'est donc concernée qu'à la marge.

Laurent Gebler, ancien maître de conférences à l'école nationale de la magistrature, relativise la vision idyllique des relations entre le juge des enfants et les établissements. En cas de mandat global, il n'y a plus accès direct et tout transite par l'ASE. Or la plus-value du juge est de pouvoir confronter les points de vue entre les services et la famille. Si la réforme ne s'accompagne pas de la question du statut des « *sous-traitants de l'ASE* », le juge n'aura qu'une position monolithique face à lui. ■

Lettre de Jean-Claude XUEREB*

Monsieur le Président et chers amis,

Bien qu'ayant quitté les fonctions spécialisées depuis vingt ans, je garde un attachement profond pour le métier de juge des enfants que j'ai exercé pendant dix-huit ans, en même temps que je militais au sein de votre Association (dans les années 1966/67, nous avons été un certain nombre de juges des enfants de province à fomentier une petite « révolution de palais » pour transformer une aimable amicale à dominante parisienne en une association représentative au plan national à la faveur d'une réforme statutaire créant notamment des délégués régionaux). Aussi est-ce toujours avec la plus grande attention que je lis les documents associatifs que vous avez la gentillesse de me faire parvenir.

La gravité de la situation telle que vous l'évoquez dans l'argumentaire de votre prochaine Assemblée Générale me conduit à sortir de la réserve que je me suis imposée jusqu'ici, préférant laisser la parole aux responsables actuels de l'Association et aux gens de terrain. Vous évoquez en effet la double pression sécuritaire et gestionnaire qui met en cause non seulement l'esprit mais aussi l'existence même de la protection judiciaire des mineurs.

Sur la dérive sécuritaire, tout a, je crois, été dit. Dès 1972, je m'interrogeai sur une évolution déjà perceptible vers une accentuation de la réponse répressive et un recul des réponses éducatives à l'égard des mineurs délinquants, dans un article publié dans la revue « Justice », sous le titre interrogatif : « *Vers une faillite de l'ordonnance de 1945* ». A présent, la faillite annoncée me paraît bel et bien consommée. Avec la « tolérance zéro », et la « réponse en temps réel », l'accent est mis sur la « chaîne pénale » qui relie étroitement la police et la justice dans un engrenage stakhanoviste de présentation quasi-systématique dont la fin essentielle est de nourrir les statistiques. Dès lors, la primauté de l'éducatif sur le répressif, principe fondamental affirmé en 1945, n'est plus qu'un lointain souvenir.

Quant à la pression gestionnaire qui pèse sur les attributions civiles de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, elle comporte quelques précédents qu'il ne me paraît pas inutile de rappeler.

Il est vrai qu'après l'ordonnance de 1958, l'assistance éducative a connu un essor inouï, car dépassant le cadre qui lui avait été fixé, elle a largement été utilisée pour combler les lacunes et les insuffisances d'une protection sociale et d'une prévention encore embryonnaires. On pourrait même dire, avec l'encombrement des cabinets qui en est résulté, qu'elle a été victime de son succès. Toujours est-il qu'elle a suscité une réflexion et des pratiques fructueuses, caractérisées par ce que l'on appelle « la dialectique de l'éducatif et du judiciaire ». Cette dialectique mettait en œuvre une sorte de « logique horizontale » par laquelle le juge et les équipes éducatives, tout en conservant leur rôle spécifique, parvenaient, à travers des contacts directs et une action concertée, à faire évoluer positivement le comportement des mineurs et les relations intra-familiales.

Ces pratiques ne tardèrent pas à heurter la conception bureaucratique qui préside au fonctionnement traditionnel des administrations, axé sur une « *logique verticale* » où toute décision doit passer par le canal hiérarchique. Les mêmes difficultés sont d'ailleurs apparues au sein même de l'administration judiciaire lorsque la direction de l'Éducation surveillée a mis en place ses propres structures régionales et départementales, les responsables territoriaux ayant essayé de s'arroger l'exclusivité d'une relation avec le juge pour mieux asseoir leur pouvoir hiérarchique sur les équipes éducatives.

Par ailleurs, le mode de financement de l'assistance éducative comportait une anomalie que ne pouvaient manquer de relever les technocrates. Avant la décentralisation, les mesures d'assistance éducative ordonnées par les juges des

* Ancien président de l'AFMJF