



En guise de bilan...

La protection judiciaire de la jeunesse en France

Alain Bruel

Magistrat, ancien président du tribunal pour enfants de Paris

Afin de remplir la tâche qui m'est dévolue, je vais devoir me livrer à un exercice de synthèse particulièrement périlleux. La lecture d'un bilan ne consiste pas seulement à énumérer les éléments de l'actif et du passif. L'analyse de la situation suppose un minimum de profondeur historique, sans laquelle il ne serait pas possible de discerner les évolutions en cours, ni d'anticiper les difficultés de demain. Or, nous assistons en la matière à un tâtonnement perpétuel ; le contexte de notre société en mutation rapide engendre plutôt des positions idéologiques successives qu'une progression maîtrisée.

Je commencerai donc cet exposé par une rétrospective des débats qui ont accompagné l'application du texte fondateur de 1945 depuis son origine ; je dirai quelques mots sur l'évolution de l'assistance éducative, puis je donnerai mon sentiment sur la situation actuelle avant de conclure par des considérations plus larges.

Tout le monde connaît les grandes options de l'ordonnance du 2 juin 1945 : création d'un magistrat spécialisé dans les problèmes de mineurs et d'une juridiction spécifiquement éducative, mise en place d'un choix permanent éducation/répression privilégiant l'usage de la première, instruction obligatoire sur la personnalité du mineur, pénalités et casier judiciaire aménagés.

Derrière cette façade toujours respectée, plusieurs générations de praticiens ont habité le texte, donnant à son application des physionomies fort différentes, mais jamais totalement fidèles aux intentions initiales.

Les années 50 ont été dominées par la préoccupation de l'étiologie du passage à l'acte. La délinquance était alors tenue pour le symptôme de déficiences psychologiques sociales ou relationnelles qu'il importait avant tout d'identifier en contrariant la tendance naturelle des magistrats à une répression immédiate pour les orienter sur une voie éducative présumée mieux adaptée.

Dans les années 60, des recherches menées à partir des questionnaires sur la délin-

quance autorévélee ont montré que la majorité des adolescents, quelle que soit leur origine sociale, commettaient plus ou moins régulièrement des actes susceptibles de justifier des poursuites pénales dans le cadre des conduites initiatiques propres à l'adolescence. Ce constat de la banalité de la délinquance ne pouvait qu'incliner les magistrats à limiter les investigations et les traitements lourds aux mineurs récidivistes et à négliger les délinquants primaires.

La décennie 1970 a connu la vulgarisation des analyses structuralistes de Michel Foucault proposant une vision déterministe et culpabilisante du contrôle social. Le passage à l'acte ne relevait pas forcément d'une pathologie mais plutôt d'une révolte contre l'ordre établi. On découvrait la délinquance comme un concept artificiellement construit à partir de structures, de processus d'intérêts sociaux contestables. On critiquait la violence institutionnelle et les méfaits de l'étiquetage. Dans la commission réunie en 1973 par le Garde des Sceaux, M. Taittinger, sur le thème des mineurs difficiles, on soulignait à l'envi la relativité de la délinquance, produit naturel et changeant du fonctionnement d'une société portée à exclure ses marginaux ; on affirmait que le mineur délinquant ne naissait pas difficile ; il le devenait à travers des interventions éducatives maladroites et frustrantes.

Les chercheurs s'intéressaient à la genèse des textes répressifs, à la sélectivité de l'approche policière, aux mécanismes de définition, de contrôle et d'application du dispositif de lutte contre la délinquance.

Comment s'étonner que dans un tel climat les magistrats aient limité au maximum leurs interventions éducatives, quitte à passer de la non-intervention à la répression quand la situation devenait socialement intolérable ? Dans ces conditions, la commission réunie en 1975 autour du conseiller Costa, premier directeur de l'Éducation surveillée, ne pouvait que dénoncer le dérapage résultant de l'ameusement de la voie éducative sans parvenir à renverser la situation. On était passé insensiblement d'une criminologie du passage à

l'acte à une criminologie du rejet social : la greffe éducative étant trop fragile, la justice retombait dans ses ornières.

À cette époque, de nombreux esprits ont commencé à explorer les voies d'une déjudiciarisation, parallèle à la démedicalisation et qui s'inscrivait dans un puissant mouvement de désinstitutionnalisation.

Très logiquement, *la décennie 1980* a donc commencé sous les auspices d'une politique de prévention professant que la délinquance, affaire de tous, était un problème bien trop grave pour être laissé aux mains des seuls spécialistes de la justice et de l'éducation.

Acquise aux principes de décloisonnement, de partenariat et de territorialisation de l'action éducative, la directrice de l'Éducation surveillée signait en 1983 une importante circulaire engageant ses services dans une politique départementale déconcentrée au sein de la nouvelle politique de la Ville.

Dans le même temps, succédant à une mission parlementaire animée par le député Joseph Menga qui s'était attaché à exprimer les réquisits éducatifs, une nouvelle commission dirigée par le Premier président Martaguet s'efforçait à un bilan susceptible de fournir des orientations pour l'avenir. Après avoir souligné l'originalité de la délinquance des mineurs et les nécessités propres à son traitement, elle prenait acte de la vocation du parquet à s'engager dans les instances de prévention et préconisait en conséquence l'instauration d'une pluralité concrète des rôles judiciaires ; les juges des enfants étaient au sein de l'équipe, conviés à amorcer un retour au droit concrétisé par l'amélioration des garanties données à la défense. Il était également proposé de mieux distinguer les enjeux du procès pénal, en introduisant une césure entre la prise en compte des faits et de leurs conséquences juridiques d'une part, et la considération de la personnalité de l'auteur d'autre part. La commission affirmait enfin le principe de responsabilité du mineur et la nécessité d'une pénologie adaptée à l'adolescence, comportant l'idée éducative de réparation.

La période de cohabitation de 1986 à 1988 n'a pas permis de mise en application sereine de ces orientations : des théoriciens conservateurs exploitant le thème toujours récurrent de l'impunité des jeunes délinquants s'en sont pris pêle-mêle à une législation jugée trop libérale, au laxisme des magistrats et surtout à la « pétaudière » ingouvernable que constituait pour eux l'Éducation surveillée.

Sous la férule de la nouvelle directrice, M^{me} Gianotti, et à partir d'un audit organisé par le Garde des Sceaux, Albin Chalandon, la remise en ordre s'est concrétisée par la

réduction du recrutement des éducateurs, la réhiérarchisation des personnels et une place plus importante donnée à la gestion. Loin d'asseoir, comme le voulaient ses inspirateurs, l'autorité des magistrats, cette politique a durablement affaibli une clinique éducative qui avait connu des moments de créativité et rendu ses offres insignifiantes au moment où les magistrats ont commencé à la solliciter massivement.

Les premières années de la décennie 90 ont été marquées par la percée chez certains responsables français d'une réflexion développée par l'école de criminologie de l'université de Montréal, notamment par les travaux de Maurice Cusson. Cette criminologie empirique tourne ostensiblement le dos aux idées de 1945 puisqu'elle s'intéresse non plus au délinquant ou aux réactions institutionnelles qu'il suscite mais à la transgression pénale : celle-ci fait l'objet d'une analyse stratégique cherchant dans la chaîne des causes le maillon le plus vulnérable et concentrant les moyens là où on peut espérer obtenir les meilleurs résultats. Elle vise à prévenir l'infraction et à en empêcher le renouvellement, en travaillant aussi bien sur l'accessibilité des cibles que sur la dimension pénale. Son pragmatisme a naturellement été apprécié tant par les services de police et de gendarmerie que par les élus locaux obsédés par l'efficacité immédiate. Elle intéresse aussi ceux des pénalistes qui considèrent que l'acte délinquant demeure fondamentalement l'acte délibéré d'un individu libre, tirant les conclusions d'une comparaison entre le risque encouru et les avantages escomptés. L'influence de ces idées s'est manifestée dans un projet de réforme élaboré par le ministre Arpaillange. L'importance nouvelle accordée à l'acte transparaisait dans la disparition de l'aiguillage opéré par le juge des enfants entre la chambre du conseil et l'audience collégiale, au profit d'une répartition automatique fondée sur la gravité de l'infraction et l'abandon au profit du juge de police des contraventions de cinquième classe qualifiées de « simples manquements à la discipline de la vie sociale ». Heureusement, cette réforme est restée à l'état de projet.

Enfin, le milieu de la décennie n'a pas totalement échappé à la fascination exercée par les théories anglo-saxonnes préconisant la « tolérance zéro ». Si l'État ne s'est pas résolu à un repli sur sa seule fonction répressive qui laisserait à la société civile la charge de l'éducation, l'insistance de notre ministre à indiquer qu'aucun acte de délinquance, même mineur, même commis par un mineur, appelle une réponse sociale immédiate laisse une impression désagréable, dans la mesure où l'institution en charge de cette réponse paraît bien être principalement la justice.



Pour clore cette rétrospective au pas de charge, il convient de souligner un autre phénomène, profondément lié aux caractéristiques de la mentalité occidentale moderne. L'intérêt pour la victime, sans doute trop longtemps délaissée, est en passe de modifier une fois de plus le paysage institutionnel. Ce qui semble premier aujourd'hui, ça n'est ni la prise en compte du délinquant ni même celle du délit, mais la souffrance de la victime, à partir de laquelle s'origine une recherche de responsabilité conduisant à l'identification du délinquant. L'angoisse de victimisation que sécrète l'individualisme contemporain ne va-t-elle pas disqualifier un droit des mineurs à l'éducation, qui, comme on l'a vu, n'a jamais vraiment eu la chance de se concrétiser ?

Sur le deuxième volet de la protection judiciaire, l'assistance éducative, je serai beaucoup plus rapide que pour le volet pénal, parce que les évolutions qui la concernent, moins connues de l'opinion, sont des modifications rampantes, pas toujours faciles à déceler.

Créée par l'ordonnance du 23 décembre 1958, revue et corrigée par la loi du 4 juillet 1970 relative à l'autorité parentale, l'assistance éducative n'a guère connu de modifications directes sur le plan législatif, à part la loi de 1986 instituant la révision périodique des mesures. Il s'agit bien toujours pour le juge d'intervenir chaque fois que la santé, la sécurité, la moralité ou les conditions d'éducation d'un mineur sont gravement compromises.

Mais elle a connu d'autres vicissitudes : l'originalité du texte est en effet de réunir sous la même enseigne les mineurs en danger quels que soient leur âge, leur situation juridique sur le plan du droit civil, pénal, ou de la nationalité, quelle que soit aussi la nature de ce danger - mauvais traitements actifs ou passifs, abus sexuels, abandon moral, fugue, drogue, prostitution ou délinquance. Cette vocation qui la situe en amont d'une délinquance qu'elle a accessoirement en charge de prévenir, l'absence de stigmatisation précise qui en résulte en font un véritable lieu d'asile. Les frontières poreuses qui la séparent de la protection administrative, du droit de la séparation et du divorce, de la délégation et du retrait de l'autorité parentale et de sa sœur jumelle, l'ordonnance de 1945, en font un espace interstitiel tout à fait intéressant.

Mais à l'instar du texte pénal, elle demeure un miracle fragile et perpétuellement menacé : dans les années 60, qui ont vu les débuts de mon exercice professionnel à Lille, les juges des enfants craignaient de la voir disparaître, absorbée par une protection sociale triomphante, ou sacrifiée aux critiques

plus ou moins justifiées des puristes du droit civil. Mais le problème de l'assistance éducative est bien plutôt d'être une procédure « at-trape-tout ». Elle a d'abord indirectement bénéficié de l'adoption d'une loi de 1984 avant tout destinée à humaniser l'Aide sociale à l'enfance, mais qui, en imposant des formalités strictes à la mise en œuvre des actions de prévention administrative, a limité leur développement.

Lors de l'importante loi de 1989 sur les mauvais traitements à enfants, on a pu redouter que l'assistance éducative ne se trouve submergée par l'attention portée à ce qui n'est après tout que son noyau dur. Tout au contraire, elle s'est nourrie et augmentée de la vigilance nouvelle apportée à des situations longtemps marquées par un véritable tabou.

Son exploit le plus extraordinaire, qui a d'ailleurs failli entraîner sa perte, a sans conteste été d'absorber silencieusement le traitement éducatif d'un certain nombre de jeunes délinquants dont les sociologues, scrutant la seule ordonnance de 1945, proclamaient l'abandon sur le plan éducatif.

En vérité, le péril qui menace l'assistance éducative est triple :

- Le premier serait de faillir à sa mission en excluant de la protection qu'elle représente certaines catégories de mineurs : nous avons expérimenté cela à propos des jeunes étrangers voués à devenir à leur majorité des clandestins et que nos partenaires administratifs et parfois éducatifs vouent bien avant leur majorité à une inexistence sociale programmée. Ou encore avec certains jeunes isolés et errants dont l'éloignement parental prive les magistrats de leurs interlocuteurs habituels ; enfin comme on vient de le voir à propos des délinquants si l'on se laisse gagner par la tentation de distinguer mineurs en danger et mineurs dangereux, en niant que la délinquance soit dangereuse pour celui qui s'y adonne.

- Le deuxième serait, comme cela a été proposé l'année dernière par le ministère de l'Intérieur, de retirer par une décision politique purement conjoncturelle le contentieux de l'assistance éducative aux juges des enfants sous prétexte de les rendre plus disponibles au traitement de la délinquance.

- Le troisième, et actuellement le plus préoccupant, réside dans la judiciarisation excessive de situations qui auraient pu être traitées quelques mois ou quelques années plus tôt par les instances de santé, de l'Éducation nationale et de la protection sociale.

Ce phénomène, cumulé avec la croissance exponentielle du nombre des mesures pénales, fait courir à la juridiction des mineurs un véritable risque d'asphyxie.

Comment se présente la situation actuelle ?

Depuis 1945, la délinquance juvénile a incontestablement changé de visage. La plupart des transgressions préadolescentes et adolescentes ne sont plus directement rapportables au climat familial ou à des difficultés psychiques mais plutôt aux conditions de vie dans le quartier, au besoin de consommer alors qu'on ne dispose pas de l'argent nécessaire, au désir d'être reconnu et respecté.

Dans certaines zones, le brouillage des références culturelles et identitaires, le repli des parents sur leurs préoccupations de survie immédiate ont atteint de telles proportions que la socialisation des enfants s'effectue dans la rue, hors influence de la tradition et même des adultes. Par ailleurs, la persistance d'un chômage endémique entraîne l'implication croissante de jeunes en mal d'argent de poche dans une véritable économie parallèle fondée sur de menus trafics plus ou moins illicites.

Une telle évolution ne permet plus de partir comme naguère à la recherche de la brebis égarée et appelle une réponse à la hauteur de ce qui devient un problème de masse. Vivement interpellé dès 1995 par le ministère de l'Intérieur qui mettait en cause le texte prétendument obsolète de l'ordonnance de 1945, le Garde des Sceaux de l'époque, Jacques Toubon, a cru trouver une solution équilibrée en s'opposant à une abrogation pure et simple mais en accélérant la réponse judiciaire par une loi de juillet 1996. Il a, pour mettre en place une politique de réponse en temps réel, développé les pouvoirs du parquet, en lui donnant, par le moyen de la convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement et des réquisitions de comparution rapprochée, la possibilité d'aiguillonner en permanence le travail du siège. Parallèlement, il a décidé de créer au sein de la Protection judiciaire de la jeunesse des unités à encadrement éducatif renforcé (UEER) destinées à prendre en charge les mineurs les plus déstructurés. En l'absence de tout renforcement d'effectif, cette politique a rapidement provoqué des effets pervers : contrôle affaibli du parquet sur la régularité des procédures et filtrage moins rigoureux des saisines, compensation du gain théorique d'intelligibilité de la décision par l'appauvrissement des informations recueillies sur l'auteur, et surtout asphyxie des services éducatifs plus fréquemment sollicités et incapables de faire face à la demande, ce qui entraîne l'apparition de délais de prise en charge anormaux et la constitution de listes d'attente.

Le relatif succès des UEER était pour sa part contrebalancé par la mise en difficulté des services sur lesquels était prélevé l'essentiel de leurs personnels. Les mêmes causes

produisant les mêmes effets, le ministère de l'Intérieur a réitéré son offensive dès qu'ont été connus les chiffres de la délinquance des mineurs pour l'année 1997. Le nouveau gouvernement de gauche a ordonné un audit d'évaluation des UEER, et confié à deux parlementaires, M^{me} Lazerges et M. Balduyck, le soin d'étudier la conduite à tenir, notamment à l'égard de l'ordonnance de 1945. Le Conseil économique et social s'est lui aussi saisi de la question. Mais ces hautes instances n'ont conclu ni à l'abrogation de l'ordonnance, ni à l'abaissement de la majorité pénale à 16 ans en matière délictuelle, ni à la réintroduction de la détention provisoire en matière délictuelle pour les moins de 16 ans. Elles ont plutôt souligné l'opportunité pour la police de mettre en place des personnels spécialement formés au contact avec les mineurs et à un renforcement massif des effectifs éducatifs ; elles ont dénoncé des insuffisances de la Santé, de la protection sociale et de l'Éducation nationale dans leur tâche de prévention en amont de la délinquance ainsi que la nécessité de responsabiliser les parents dans leur tâche éducative.

Les conseils de sécurité intérieure de juillet 1998 et de janvier dernier en ont tiré les conséquences. Sans abandonner la politique de réponse en temps réel, ni les UEER, rebaptisées CER (centres éducatifs renforcés), M^{me} Guigou, qui a obtenu pour la Protection judiciaire de la jeunesse un budget conséquent, privilégie actuellement le rapprochement de la juridiction par rapport au terrain, notamment par la création de maisons de justice et le développement du partenariat. Des instances de plus en plus nombreuses mettent régulièrement en présence les magistrats non seulement avec les autres administrations d'État mais aussi avec les élus locaux, les bailleurs de logement et de secours, les représentants des sociétés de transport, les dirigeants des centres commerciaux : conseils de prévention de la délinquance, plans départementaux de prévention de la délinquance, groupes locaux de traitement de la délinquance, contrats locaux de sécurité, autant d'occasions de rencontres et de prises de décisions communes.

On peut toutefois se demander si cet enthousiasme provoqué ne masque pas certains dangers et si la justice est suffisamment préparée à de telles confrontations. Le savoir partenarial peut-il si facilement absorber la fonction judiciaire d'énonciation de la loi qui obéit elle-même à des contraintes comme le débat contradictoire et l'intervention de la défense, lesquelles sont autant de garanties spécifiques ? Ce partenariat global n'a-t-il pas pour effet de détourner les magistrats de partenariats bilatéraux qui, pour être plus anciens, n'en sont pas devenus pour autant inutiles ?



La structuration hiérarchique du parquet le rend plus performant que le siège pour y participer. Est-il souhaitable de courir le risque d'un éclatement entre les deux moitiés de la justice, ou d'un déséquilibre au profit de celle qui intervient en amont ?

À court terme, nous devons faire face à des préoccupations plus terre-à-terre. Si le gouvernement a consenti récemment un effort sans précédent pour rattraper le retard accumulé par la Protection judiciaire de la jeunesse quant à ses effectifs, les nécessités de formation des personnels ne nous permettent pas d'en ressentir les effets avant un à deux ans. D'ici là, on peut craindre les effets d'une pénurie sans précédent, d'autant que l'administration centrale est apparemment en train de réitérer, sans doute sous une pression politique, l'erreur commise avec les UEER ; il a en effet été décidé de créer de nouvelles structures dénommées centres de placement immédiat, destinées bien entendu à répondre aux besoins urgents de la juridiction et qui, les choses étant ce qu'elles sont, ne peuvent évidemment voir le jour que par prélèvement sur les services existants déjà fort malmenés. Nous avons déjà dénoncé l'existence de listes d'attente qui posent des problèmes juridiques de responsabilité et décrédibilisent la décision judiciaire aux yeux des mineurs comme de leur famille. Les statistiques récentes font apparaître, au moins en région parisienne, une autre conséquence : privés d'une véritable alternative éducative et pressés de statuer rapidement, les magistrats reprennent l'habitude de ne considérer que la gravité des faits et de moduler leurs décisions à l'intérieur du seul registre répressif.

De la même façon, pressentant à tort ou à raison l'évanouissement du contenu concret des mesures de liberté surveillée, ils ont tendance à les remplacer par des mesures de contrôle, présumées mieux suivies. Moins gourmandes en temps que les mesures éducatives, s'agissant souvent de simples pointages, celles-ci sont plus facilement prises en charge, mais comportent, si elles ne sont pas respectées, un aléa répressif non négligeable. D'ores et déjà, en ce qui concerne les mineurs de moins de 16 ans, la question de savoir si le contrôle judiciaire peut être révoqué nonobstant les conditions strictes de l'article 11 a été résolue affirmativement par la chambre d'accusation de Grenoble, sans réaction notable de l'administration centrale.

Aussi bien celle-ci n'hésite-t-elle pas à préconiser le jumelage du contrôle judiciaire et du placement en centre de placement immédiat, encourageant ainsi la confusion entre les registres de l'éducation et du contrôle.

Pour des raisons identiques, la mesure de réparation introduite dans notre législation

par une loi de 1993, bien relayée au niveau du parquet, peine à se développer au niveau du siège. Très exigeante en verbalisation et en démarches, elle ne trouve pas chez des magistrats pressés et des éducateurs surmenés, l'écho que devrait rencontrer son évidente valeur éducative : lieu géométrique de l'intérêt du délinquant, de la victime et de la société, elle pouvait pourtant constituer le pas de côté, indispensable pour sortir de l'affrontement individu/société.

Il faut maintenant conclure : nous vivons une grave crise de société. L'accélération des mutations technologiques génère des perturbations au niveau de la perception du temps et de l'espace : submergé d'informations, l'individu moderne vit dans le présent, à la fois privé de l'appui de la tradition et d'un minimum de perspectives d'avenir. Les plus chanceux accèdent à des horizons communicationnels inédits alors que les autres se replient sur des territoires de plus en plus restreints qui leur tiennent lieu d'identité ; l'épanouissement personnel est revendiqué par tous et la souffrance inhérente à la vie humaine non pas combattue mais niée. Chacun se sent victime alors même qu'il ne parvient plus à compatir réellement à la souffrance de son voisin. Le temps réel dans la justice et le social est devenu le pendant indispensable du « zéro délai » commercial.

Tout ceci engendre une triple crise de l'éducation – qui exige du temps –, de l'autorité – on ne supporte plus la dissymétrie des places et la contrainte est vécue comme une violence illégitime – et de la transmission – elle suppose une volonté et un engagement dans la durée.

Il convient en conséquence de relâcher la pression exercée sur des professionnels dont la marge de manœuvre est de plus en plus faible en les réduisant à des affrontements stériles. Pour retrouver le sens du monde commun perdu de vue, un vaste chantier demeure ouvert : la refondation du lien social à partir de ces protecteurs naturels de la jeunesse que devaient être les parents. La parentalité est un bon angle d'attaque pour réamorcer des échanges abusivement colonisés par l'échange économique. D'abord parce que c'est à partir de la responsabilité parentale que se construit l'avenir des jeunes, ensuite parce que, favorisés ou démunis, nous sommes tous à égalité de droits et de devoirs sur ce plan. Il ne servirait à rien de pénaliser les défaillances des parents, par exemple en les privant du versement des allocations familiales ; un soutien résolu de l'État est indispensable à la restauration du dialogue intergénérationnel compromis par les bouleversements de la vie moderne. ■