

N° 82

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VI

### JUSTICE - PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par M. Michel RUFIN,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, *vice-présidents* ; Robert Pagès, Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; Guy Allouche, Jean-Paul Amodry, Robert Badinter, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Claude Cornac, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schostek, Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 et 77 (annexe n°27) (1995-1996).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EST CONFRONTEE AU DEFI DE L'AUGMENTATION DE LA DELINQUANCE JUVENILE</b> .....	4
A. L'ACTIVITE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE .....	4
B. L'AUGMENTATION STRUCTURELLE DE LA DELINQUANCE JUVENILE .....	5
<b>II. UNE ACCENTUATION DE L'EFFORT EN FAVEUR DES JEUNES DELINQUANTS</b> .....	6
A. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE REPONSE PENALE A LA DELINQUANCE DES MINEURS .....	6
1. <i>Une amélioration du régime de la garde à vue</i> .....	7
2. <i>La recherche d'une réponse plus rapide à la délinquance des mineurs</i> .....	7
3. <i>L'encouragement au prononcé de mesures éducatives</i> .....	8
a) La médiation -réparation .....	8
b) Les innovations de la loi du 8 février 1995 .....	8
B. UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DES EFFECTIFS SUIVIS .....	9
1. <i>Le renforcement des moyens en personnels</i> .....	9
2. <i>Le développement des moyens d'accueil</i> .....	9

Mesdames, Messieurs,

En prévoyant de lui consacrer près de 2,5 milliards de francs en 1996, soit une augmentation de 5,5 % par rapport à 1995, le projet de loi de finances fait de la protection judiciaire de la jeunesse l'une des priorités des pouvoirs publics.

Au-delà de cet aspect purement financier, dont l'examen relève en priorité de la compétence de votre commission des finances, c'est aux résultats sur le terrain de l'action engagée et des mesures prévues en faveur de l'enfance délinquance qu'a souhaité avant tout se consacrer votre commission des Lois.

A cette fin, votre rapporteur pour avis, accompagné de notre excellent collègue Guy Allouche, s'est rendu au centre d'action éducative de Savigny-sur-Orge. Il envisage de nouvelles visites au cours de la présente session aux fins de mieux apprécier l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse.

Une telle démarche est en effet apparue à votre commission des Lois comme s'inscrivant dans le cadre du renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement auquel s'efforcent de parvenir les pouvoirs publics.

Ce souci d'une appréciation des résultats concrets de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse a conduit votre rapporteur à axer le présent avis autour du défi essentiel auquel est aujourd'hui confronté ce service public : l'augmentation de la délinquance juvénile.

## I. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EST CONFRONTEE AU DEFI DE L'AUGMENTATION DE LA DELINQUANCE JUVENILE

### A. L'ACTIVITE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Au 31 décembre 1993, 129 864 jeunes étaient suivis par la protection judiciaire de la jeunesse :

- 99 405 par le secteur habilité ;

- 30 459 par le secteur public. D'après les éléments statistiques disponibles, l'activité de ce dernier secteur serait demeurée stable en 1994 (30 430 jeunes pris en charge).

Les renseignements fournis à votre rapporteur pour avis mettent notamment en avant les répartitions suivantes :

• **une répartition en fonction du sexe**, faisant apparaître une majorité de garçons : 74 901 (soit 57,7 %) contre 54 963 filles ;

• **une répartition en fonction du régime juridique des jeunes :**

- 11 696 (9%) de jeunes délinquants ;

- 113 060 (87 %) de mineurs en danger ;

- 5 108 (4%) de jeunes majeurs ;

• **une répartition selon le mode de prise en charge des jeunes.** Quatre séries de mesures peuvent en effet être décidées à l'égard des personnes prises en charge par la protection judiciaire de la jeunesse.

- l'hébergement (ou placement) concernait, fin 1993, 19 879 jeunes (15,3 %). Les jeunes sont pris en charge le soir et la nuit, parfois le week-end. Ils peuvent également recevoir une formation de jour, suivre une activité dans l'établissement qui assure l'hébergement ou dans un autre établissement ;

- le milieu ouvert s'appliquait à l'égard de 103 926 jeunes (80 %). Il s'agit de mesures de suivi du jeune dans son milieu naturel (ou actuel selon les termes juridiques), c'est-à-dire dans sa famille. Le milieu ouvert peut s'appliquer à de jeunes délinquants suivis au titre d'une mesure provisoire (contrôle judiciaire, liberté surveillée préjudicielle) ou définitive (sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général, liberté surveillée...). Ce suivi pénal en milieu ouvert ne peut être assuré que par un service du secteur public de la

protection judiciaire de la jeunesse. Il peut également concerner (sous l'appellation d'action éducative en milieu ouvert) des mineurs en danger ainsi que des jeunes majeurs :

- le placement en centre de jour concernait 1 139 personnes (0,9 %) Les centres de jour, qui relèvent exclusivement du secteur public, ont vocation à recevoir, en priorité, des jeunes sous protection judiciaire ; ceux-ci y bénéficient, selon l'âge ou le handicap social, soit d'une formation ou d'un apprentissage élémentaire (alphabétisation) en vue d'une intégration dans les dispositifs de droit commun (Education nationale ou autres), soit d'une formation professionnelle directement qualifiante au sein de l'établissement ou sur un chantier. L'établissement peut être une entreprise d'insertion (par exemple un restaurant d'application) auquel cas le jeune a le statut de salarié avec un contrat de travail. La formation des jeunes en centre de jour permet parfois d'accéder aux financements proposés par le ministère du Travail et de l'Emploi ou aux aides du Fonds social européen. L'objectif de ces activités est l'insertion du jeune dans des dispositifs de droit commun ;

- le placement familial s'appliquait à l'égard de 4 920 jeunes (3,8 %). On ne comptabilise que les jeunes confiés à une famille de manière permanente et durable (certains jeunes hébergés dans les services fréquentent une famille d'accueil le week-end ou pendant les vacances). Ce mode de prise en charge concerne principalement le secteur habilité. Il est toujours accompagné d'un suivi en milieu ouvert.

Au total, et compte tenu des mouvements intervenus en cours d'année, la protection judiciaire de la jeunesse a suivi plus de 200 000 jeunes en 1993.

L'action de la protection judiciaire de la jeunesse s'inscrit par ailleurs dans la durée : 7,5 % seulement des jeunes pris en charge le sont pour une durée inférieure à six mois ; en revanche 26 % le sont pour une durée comprise entre un et deux ans et 25,7 % sont suivis pendant plus de deux ans.

## ***B. L'AUGMENTATION STRUCTURELLE DE LA DELINQUANCE JUVENILE***

En dépit de cette activité importante, la protection judiciaire de la jeunesse doit aujourd'hui faire face à une augmentation de la délinquance juvénile que semblent révéler plusieurs indices :

- l'augmentation du nombre de jeunes pris en charge (+ 3,5 %) qui était de 125 538 au 31 décembre 1992 ;

- l'augmentation du nombre de mineurs incarcérés au 1er janvier, passés de 513 en 1994 à 533 en 1995. On observera cependant que cette évolution est intégralement due à l'augmentation de la détention provisoire, le nombre de mineurs condamnés incarcérés étant passé de 133 à 130 ;

- l'augmentation du nombre de mineurs délinquants ayant fait l'objet d'une décision de justice par les juridictions de la jeunesse : 51 933 en 1993 contre 50 400 en 1990. Selon un rapport récent du syndicat des Commissaires et Hauts fonctionnaires de la police nationale, alors que l'année 1994 a marqué un coup d'arrêt à la délinquance générale, la délinquance des mineurs s'est accrue de 16,80 % ; la tendance se serait accentuée en 1995 puisque, au premier semestre, les mineurs ont représenté 20,33 % des personnes interprétées contre 17,28 % en 1994.

En outre, les mineurs sont impliqués dans des agissements particulièrement graves tels que les vols à main-armée (pour lesquels 28 % des personnes mises en cause sont des mineurs) ou les vols avec violences (pour lesquels 37 % des mis en cause sont mineurs).

Les causes de cette évolution inquiétante sont multiples : sentiment d'exclusion lié à un chômage qui frappe avant tout les jeunes, lacunes du système d'éducation et perte des repères sociaux sont fréquemment considérés comme des facteurs essentiels.

Le rapport précité du syndicat des commissaires et haut fonctionnaires de la police nationale a mis en avant un autre facteur primordial d'augmentation de la délinquance juvénile : la large impunité dont bénéficient, de fait, les mineurs auteurs d'infractions pénales.

## **II. UNE ACCENTUATION DE L'EFFORT EN FAVEUR DES JEUNES DELINQUANTS**

### ***A. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE REPONSE PENALE A LA DELINQUANCE DES MINEURS***

Le registre éducatif apparaît sous-utilisé par le Tribunal pour Enfants : une mesure éducative seulement est ordonnée pour cinq peines d'emprisonnement ferme ou avec sursis prononcées. Or la prison ne semble pas jouer un rôle de coup d'arrêt puisque le risque de retour en prison dépasse les 50 % pour les mineurs ayant subi une première incarcération.

Face à un tel constat, la politique pénale conduite à l'égard des mineurs a fait l'objet, depuis deux ans, de plusieurs adaptations, notamment d'ordre législatif.

L'action des pouvoirs publics a notamment porté sur trois points.

### **1. Une amélioration du régime de la garde à vue**

La loi du 1er février 1994, tout en consacrant le principe de l'interdiction de la garde à vue pour les mineurs de 13 ans, a introduit dans l'ordonnance du 2 février 1945 une disposition permettant, à titre exceptionnel et selon des modalités très protectrices, la retenue, pour les nécessités de l'enquête, des mineurs âgés de 10 à 13 ans.

S'agissant des mineurs de 13 à 18 ans, les garanties dont ils bénéficient ont été renforcées par la loi du 24 août, adoptée à la suite d'une proposition de loi déposée par M. le Président Jacques Larché : présentation à un magistrat du parquet au moment de la prolongation de la garde à vue, examen médical du mineur, entretien avec un avocat, avis aux parents.

### **2. La recherche d'une réponse plus rapide à la délinquance des mineurs**

La loi du 8 février 1995 a rendu possible à l'égard des mineurs la procédure de convocation par officier de police judiciaire qui existait précédemment pour les majeurs et que la pratique avait parfois initiée en matière d'enfance délinquante.

Cette procédure a pour objectif de garantir un véritable traitement en temps réel des procédures pénales ouvertes à l'encontre de mineurs. L'adolescent poursuivi se voit ainsi remettre par l'officier de police judiciaire une convocation d'avoir à comparaître devant le juge des enfants saisi des faits dans un délai relativement bref. Après avoir été entendu par les services de police ou de gendarmerie, il sait donc immédiatement quand il rencontrera le juge des enfants.

Tout en visant à réduire le sentiment d'impunité qui peut résulter d'une convocation tardive devant le juge des enfants, ce texte permet également d'apprécier le plus rapidement possible la situation du mineur afin de mettre en place un suivi éducatif si ce dernier s'avère indispensable.

### 3. L'encouragement au prononcé de mesures éducatives

#### *a) La médiation -réparation*

Afin d'assurer aux victimes la réparation des dommages causés par un mineur et de mieux faire prendre conscience à celui-ci des conséquences de ses actes, la loi du 4 janvier 1993 a prévu la faculté de lui proposer une mesure de réparation (article 12-1 de l'ordonnance du 2 février 1945).

Cette proposition peut être faite par le procureur de la République, par la juridiction d'instruction ou par la juridiction de jugement.

Depuis la promulgation du texte, le nombre de jeunes concernés a considérablement augmenté. En effet, si 1 096 jeunes ont effectué une mesure de réparation en 1993, ils ont été 3 740 en 1994.

Le nombre de juridictions qui appliquent cette disposition est lui aussi en augmentation puisqu'en 1993, 58 tribunaux pour enfants l'ont utilisée alors qu'ils ont été 94 en 1994.

La répartition de ces mesures par catégorie de magistrats est elle aussi intéressante. Si le parquet reste largement majoritaire dans son utilisation, la place qu'il occupe dans le prononcé de cette mesure tend à se restreindre (94,4 % en 1993 ; 84,4 % en 1994) alors que les juges des enfants et les tribunaux pour enfants y recourent de plus en plus souvent. Le nombre de mesures de réparation prononcées par un juge des enfants au stade de l'information passe de 4,1 % en 1993 à 8,7 % en 1994 et celui des mesures prononcées au stade du jugement passe de 1,5 % à 5,9% dans le même temps.

Il convient de noter que, dans le cadre du programme pluriannuel pour la justice, le nombre de 9 000 mesures de réparation devra être atteint en 1999.

#### *b) Les innovations de la loi du 8 février 1995*

La loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative a diversifié les mesures éducatives que peut décider le juge des enfants en audience de cabinet. Elle lui a notamment permis de prononcer des mesures de placement ou de mise sous protection judiciaire. Elle a conservé à ce magistrat sa compétence jusqu'à la comparution du mineur devant le tribunal pour enfants. En donnant ainsi plus de souplesse dans le suivi de ces mesures, elle garantit une intervention judiciaire plus précoce et plus efficace à l'égard du mineur délinquant.



Le même texte a également ouvert au juge des enfants une faculté de nature à réduire le nombre de mineurs placés en détention provisoire : le prononcé, avant de statuer sur le fond, d'une mesure de liberté surveillée à titre provisoire en vue de statuer après une ou plusieurs périodes d'épreuve dont le juge fixe la durée.

Afin de percevoir plus précisément les effets de la loi du 8 février 1995, le ministère de la Justice envisage d'effectuer, dans les prochains mois, une évaluation globale de l'application de ce texte.

## ***B. UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DES EFFECTIFS SUIVIS***

### **1. Le renforcement des moyens en personnels**

La loi de programme du 6 janvier 1995 prévoit pour la protection judiciaire de la jeunesse l'attribution sur 5 ans d'une dotation de 400 MF d'autorisation de programme et la création de 400 emplois budgétaires.

Dans ce cadre, les efforts engagés en 1995 par la création de 90 emplois seront poursuivis par la création en 1996 de 107 emplois nets afin d'augmenter les capacités d'hébergement et de développer son dispositif de prise en charge spécialisée, d'accélérer les réponses judiciaires à la délinquance urbaine et de mettre en oeuvre la mesure de réparation pénale ainsi que de développer les structures expérimentales.

Parmi ces emplois nouveaux, on citera notamment la création de 52 postes d'éducateur et de 7 postes de psychologue.

### **2. Le développement des moyens d'accueil**

Toujours dans le cadre de la loi de programme, le projet de loi de finances pour 1996 prévoit notamment d'abonder de 5,97 millions de francs les crédits consacrés aux moyens d'hébergement.

En ce qui concerne les crédits d'équipement (Titre V), les autorisations de programme ouvertes dans le projet de budget à hauteur de 80 MF et les crédits de paiement prévus (85 MF dont 55 MF en services votés et 30 MF au titre des mesures nouvelles) seront prioritairement consacrés à la mise en oeuvre du programme d'augmentation des capacités de prise en charge en

hébergement des jeunes les plus difficiles, ainsi qu'à la rénovation et à la restructuration de foyers existants.

Ainsi, sur les 500 créations de places d'hébergement qui constituent l'un des objectifs principaux de la Loi de programme, 66 auront été réalisées en 1995 à Savigny-sur-Orge, Villeneuve d'Asq, Beauvais, Châlon-sur-Saône et 103 en 1996 à Dijon, Chartres, Nancy, Rouen, Metz, Strasbourg.

68 places intégrées dans des opérations lancées en 1996, seront livrées en 1997 et 1998 à Amiens, Savigny-sur-Orge, Bourges et Lille.

A l'issue des deux premières années, soit au 31 décembre 1996, ce seront donc 237 places nouvelles qui auront été soit effectivement créées, soit financées en termes d'autorisations de programme, dont 165 d'hébergement collectif au sein des foyers, et 72 en hébergement individualisé à proximité des établissements.

Par ailleurs, une enveloppe de 19,2 MF d'autorisations de programme sera consacrée en 1996 au renforcement du dispositif de suivi éducatif en milieu ouvert et en centres de jour, à proximité des secteurs urbains les plus démunis en équipements publics.

\*

\* \*

Votre commission des Lois se félicite du souci du Gouvernement de poursuivre les efforts entrepris récemment en faveur des jeunes délinquants.

Elle constate néanmoins que ces efforts n'ont pas, jusqu'à présent, endigué l'inquiétante montée de la délinquance juvénile. Il est certes probable que certaines mesures, et notamment la médiation-réparation, sont trop récentes pour produire tous les résultats attendus d'elles. Force est néanmoins de constater que, quelle que soit leur utilité, ces mesures présentent pour caractéristique commune de s'appliquer à des mineurs entrés dans le cercle de la délinquance. L'effort porte donc sur la réinsertion, sur la prévention de la récidive juvénile.

Aussi votre commission des Lois appelle-t-elle de ses vœux une réflexion plus globale portant non seulement sur la lutte contre la récidive mais également sur la prévention de la délinquance juvénile dans son ensemble.

Elle attachera notamment une attention toute particulière aux mesures que le Gouvernement doit prochainement annoncer dans le cadre du programme national d'intégration urbaine.

Elle examinera également avec intérêt les réformes susceptibles de lui être soumises dans les prochaines semaines pour endiguer ce véritable fléau de notre société que constitue la délinquance juvénile. Sur ce point, le débat reste ouvert sur de nombreux points : faut-il étendre la comparution immédiate aux mineurs ? Faut-il rétablir les maisons de correction ou centres fermés, supprimés en 1978 ? Faut-il développer les mesures d'éloignement des jeunes délinquants ?

L'attention de votre commission des Lois a également été attirée par notre excellent collègue Guy Allouche sur la quasi-inexistence du suivi post-pénal des mineurs délinquants. Lors de son audition, M. le garde des Sceaux a fait observer que, une fois sa peine exécutée, un délinquant n'était plus sous main de justice. Il a également rappelé le dispositif de l'article 16 bis de l'ordonnance du 2 février 1945, permettant au juge de prononcer la mise sous protection judiciaire d'un mineur âgé de seize ans pour une durée n'excédant pas cinq années. Votre commission des Lois estime néanmoins que ces considérations ne sauraient faire obstacle à une réflexion permettant d'assurer un véritable suivi post-pénal et qui pourrait associer l'ensemble des organismes et collectivités intervenant dans le domaine de l'enfance délinquante.

Enfin, votre commission des Lois regrette que, en dépit de son souhait formulé dans son précédent avis budgétaire, le tribunal pour enfant de Papeete ne comprenne toujours qu'un seul magistrat et un greffier. Elle appelle une nouvelle fois de ses vœux la création d'un poste supplémentaire de juge pour enfants dans ce territoire afin de tenir compte de ses spécificités géographiques.

\*

\*           \*

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois a émis un avis favorable aux crédits du ministère de la justice consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse par la loi de finances pour 1996.**