

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

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 1994 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 Larche, *président* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Ailouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibot, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 536, 580, 584 et T.A. 66.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 32) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES POPULATIONS PRISES EN CHARGE	5
II. L'ACTIVITÉ DU SECTEUR PUBLIC DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE ET DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ	9
A. LES DOMINANTES D'ACTIVITÉ	9
1. Le secteur public	9
2. Le secteur habilité	10
B. LES MESURES DE PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE ...	10
III. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EN 1994	13
A. LES PERSONNELS	13
B. LE REDÉPLOIEMENT DES MOYENS MATÉRIELS	14
C. UNE PRISE EN CHARGE RENOUVELÉE DE LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE ET UN RENFORCEMENT DES REPONSES EDUCATIVES ...	14
1. Une prise en charge renouvelée de la délinquance juvénile	15
2. Le renforcement des réponses éducatives	17
IV L'AVIS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	18

Mesdames, Messieurs,

L'examen pour avis des crédits de la Chancellerie affectés à la protection judiciaire de la Jeunesse forme la matière du troisième avis que votre commission des Lois consacre au projet de budget du ministère de la Justice, après celui relatif aux services généraux et celui concernant les services pénitentiaires.

Ce rapport se propose, selon l'usage établi depuis plusieurs années, un résumé de l'action du secteur public et du secteur habilité dans ce domaine, ainsi que des principales évolutions observées en la matière au cours de l'année écoulée.

On rappellera que la protection judiciaire de la Jeunesse – qui a abandonné depuis bientôt quatre ans son ancienne dénomination d'«*éducation surveillée*» – est compétente pour l'exécution des décisions éducatives ou de sauvegarde prises par les juges des enfants au bénéfice de trois grandes catégories de jeunes :

- les *jeunes mineurs en danger*, tels que définis par l'article 375 du code civil, c'est-à-dire les jeunes dont «*la santé, la sécurité ou la moralité sont en danger*» ou dont «*les conditions d'éducation sont gravement compromises*» ;

- les *jeunes mineurs délinquants*, tant, en liaison avec l'Administration pénitentiaire, pendant l'exécution de leur peine qu'à l'expiration de celle-ci ;

- les *jeunes majeurs éprouvant de graves difficultés d'insertion sociale* (c'est à dire ayant précédemment fait l'objet d'une mesure de protection judiciaire de la Jeunesse et demandant à être pris en charge dans des conditions semblables après leur majorité ou

n'ayant jamais fait l'objet d'une telle mesure mais en sollicitant le bénéfice).

L'exécution des décisions des juges des enfants concernant les *jeunes mineurs en danger* constitue la part prépondérante de l'activité de la protection judiciaire de la Jeunesse, suivie de celles concernant les jeunes mineurs délinquants et de celles relatives aux jeunes majeurs en difficulté. Cette part croît régulièrement, notamment pour les plus jeunes.

Dans le prolongement d'une ancienne tradition, la protection judiciaire de la Jeunesse oeuvre en liaison avec un large réseau d'associations agréées, dit secteur habilité, selon une règle de répartition forgée par l'usage attribuant la responsabilité de la majorité des *jeunes mineurs en danger* et des *jeunes majeurs en difficulté* à ce secteur, et celle de la majorité des *jeunes mineurs délinquants* au secteur public.

Elle agit, d'autre part, en relation avec les services départementaux d'aide à l'enfance.

Elle emploie 6 000 personnels, joints aux 25 000 personnels du secteur habilité.

Les crédits de la protection judiciaire de la Jeunesse représentent une part traditionnellement modeste du budget du ministère de la Justice : le projet de loi de finances prévoit qu'ils s'élèveront en 1994 à 2,2 milliards de francs en crédits de paiement et dépenses ordinaires, soit environ 10 % du budget de la Chancellerie, et 50 millions de francs en autorisations de programme. Il est à relever que les crédits de paiement et dépenses ordinaires affectés à cette action progresseront de + 5,8%, alors que la hausse du budget de l'Etat a été limitée par le projet de loi de finances à + 1,2%.

En 1992, 186 057 jeunes mineurs en danger et jeunes mineurs délinquants ont fait l'objet d'une mesure de protection judiciaire de la Jeunesse.

Le tiers environ des 53 779 jeunes jugés en matière pénale ont été pris en charge au titre de l'une de ces mesures, cependant que les autres faisaient en général l'objet d'une simple admonestation.

Les *jugements en matière pénale* ont poursuivi leur progression, sans rejoindre toutefois les niveaux atteints en 1985.

Les *jugements relatifs aux jeunes mineurs en danger* ont, de même, continué à croître, cependant que les mesures de sauvegarde concernant des *jeunes de moins de dix ans* se sont élevées à un niveau jusqu'alors jamais atteint : 37,4 % de l'ensemble des mesures décidées par les juridictions de la jeunesse.

Cette proportion considérable, résultat d'une hausse importante et ininterrompue au cours de la décennie écoulée, a notamment concerné d'une part, des enfants de *familles monoparentales en difficulté* et, d'autre part, des *enfants victimes de sévices sexuels*.

Les décisions concernant les jeunes mineurs délinquants, également en hausse, ont attesté pour leur part de la dégradation préoccupante du climat dans certains quartiers.

Au total, l'ensemble : jugements en matière pénale plus mesures éducatives et de sauvegarde s'est révélé, comme les années passées, supérieur à ceux enregistrés précédemment.

Les interrogations suscitées par la croissance continue de la délinquance juvénile ont conduit le Garde des Sceaux, M. Pierre Méhaignerie, à mettre en place un groupe de travail présidé par Madame Françoise de Veyrinas, député, chargé d'examiner les caractéristiques de cette délinquance en milieu urbain et les voies et moyens de solutions nouvelles dans ce domaine.

En parallèle, des inquiétudes se sont fait jour sur la pertinence de la politique conduite ces dernières années par la Chancellerie dans ce domaine, ainsi que sur l'adaptation aux temps présents des grandes orientations définies en matière de justice des mineurs par l'ordonnance du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante*.

Il est à noter sur ce point que lors de l'adoption du livre premier du nouveau code pénal, la nécessité du dépôt d'un projet de loi d'adaptation de l'ordonnance du 2 février 1945 a été soulignée.

Un même voeu a été formulé dans le cadre de l'examen de la loi du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur de ce nouveau code et de la loi du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, qui comportaient l'une et l'autre des dispositions

importantes en la matière (respectivement relatives au casier judiciaire des mineurs et à la réparation).

Votre rapporteur pour avis, après avoir exposé les statistiques relatives aux *populations prises en charge* par la protection judiciaire de la Jeunesse, l'*activité du secteur public et du secteur habilité*, et les *grandes orientations de la Chancellerie* dans ce domaine, vous présentera l'*avis de la commission*.

*

* *

I. LES POPULATIONS PRISES EN CHARGE

Selon les statistiques fournies à votre rapporteur pour avis par la Chancellerie, les jugements initiaux des juridictions de la jeunesse ont concerné, en 1992, 186 057 jeunes, dont 30 % environ des jeunes mineurs délinquants, 65 % des jeunes mineurs en danger et 5 % des jeunes majeurs en difficulté.

Ces statistiques recouvraient deux tendances principales :

- le rajeunissement significatif de la population suivie, notamment, en ce qui concerne les jeunes mineurs en danger, celle des jeunes de moins de dix ans ;

- un fort accroissement du nombre des jeunes majeurs pris en charge, témoignant des graves difficultés rencontrées dans une période de crise économique sévère.

Plus généralement, l'ensemble des décisions des juridictions de la jeunesse attestait d'une *progression continue du volume des populations prises en charge* et des difficultés sans cesse croissantes enregistrées dans ce domaine.

Les décisions des juridictions de la jeunesse concernant l'assistance éducative aux jeunes mineurs en danger et aux jeunes mineurs délinquants, les jugements en matière pénale de jeunes mineurs et les jugements relatifs aux jeunes majeurs en difficulté se répartissaient comme suit :

Activité des tribunaux pour enfants en 1992

	1992
1. <u>Assistance éducative</u>	
Nombre de mineurs concernés	186.057
Nombre d'ordonnances	76.036
<i>dont placements</i>	21.330
<i>dont mesures d'investigation</i>	31.743
Nombre de jugements	99.394
<i>dont placements</i>	34.823
Nombre de mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (ordonnances et jugements)	45.140
2. <u>Pénal</u>	
Nombre de mineurs concernés	53.779
Nombre d'ordonnances	11.701
<i>dont mesures d'investigation</i>	2.739
Nombre de jugements	36.701
3. <u>Jeunes majeurs</u>	
Nombre de jeunes concernés	7.373
4. <u>Tutelle aux prestations sociales</u>	
Nombre de mesures ordonnées	25.836

La répartition filles/garçons s'établissait au niveau 40/60, proportion qui tendait à se stabiliser après un fort accroissement du

nombre des filles placées sous protection judiciaire de la Jeunesse dans le courant de la décennie, mais soulignait l'extrême fragilité de la population féminine de moins de dix huit-ans.

Les filles faisant l'objet de mesures d'éducation et de sauvegarde fondées sur l'article 375 du code civil étaient plus nombreuses que celles suivies pour actes de délinquance.

Par tranches d'âge, la situation était la suivante :

Tranches d'âge des jeunes pris en charge
(au 31 décembre 1991)

Moins de 6 ans	6 à 10 ans	10 à 13 ans	13 à 16 ans	16 à 18 ans	plus de 18 ans
23.032 18,5 %	23.733 19,1 %	19.571 15,7 %	25.113 20,2 %	25.605 20,6 %	7 323 5,9 %

Les *mineurs en détention* qui font l'objet d'un suivi de la protection judiciaire de la Jeunesse, tant, en liaison avec l'Administration pénitentiaire, pendant l'exécution de leur peine qu'après l'expiration de celle-ci, sont, en 1992 comme en 1991, à nouveau plus nombreux que les années précédentes.

Cette tendance marque une rupture très nette par rapport à une décennie de baisse continue du nombre de jeunes incarcérés, sous l'effet de diverses dispositions législatives et réglementaires, notamment celles tendant à limiter la détention provisoire.

Elle est plus marquée encore pour ces dernières détentions.

Les statistiques de la Chancellerie dans ce domaine sont les suivantes :

Mineurs délinquants incarcérés au 31 décembre

	Age du mineur				Nature de l'incarcération			
	- de 16 ans		+ de 16 ans		Détenue provisoire		Exécution d'une peine	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1989	25	4,60	518	95,40	348	64,09	195	35,91
1990	25	6,01	391	93,99	301	72,36	115	27,64
1991	25	5,01	474	94,99	381	76,35	118	23,65
1992	38	6,40	556	93,60	468	78,79	126	21,21

Les mineurs en détention provisoire sont plus nombreux que ceux qui exécutent une peine de prison ferme (dans le rapport, en 1992, de 79 % à 21 %), et cette proportion est plus forte que pour les détenus en général (79 % contre 42 %).

Les filles incarcérées sont très peu nombreuses (1,6 % de l'effectif en 1989, 2,8 % en 1990, 2,2 % en 1991 et 3,8 % en 1992). Ces proportions sont à rapprocher de celles observées pour les détenues en général (4 % de l'ensemble des détenus).

II. L'ACTIVITÉ DU SECTEUR PUBLIC DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE ET DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ

A. LES DOMINANTES D'ACTIVITÉ

1. Le secteur public

Le secteur public de la protection judiciaire de la Jeunesse se consacre à titre principal à l'exécution des décisions éducatives des juridictions de la jeunesse concernant les *jeunes mineurs délinquants*. Il exerce, notamment, dans ce domaine des compétences exclusives en ce qui concerne le suivi des jeunes délinquants faisant l'objet d'une

mesure provisoire (contrôle judiciaire, liberté surveillée) ou définitive (sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général).

C'est ainsi qu'il prend en charge 97 % des jeunes mineurs délinquants contre 18,2 % des jeunes mineurs en danger et 31,6 % des jeunes majeurs en difficulté.

Il est organisé en 90 directions départementales et 11 directions régionales, coordonnant 83 institutions spéciales de la protection judiciaire de la Jeunesse (ISPJJ), 136 centres d'orientation et d'action éducative (COAE) et 134 services éducatifs placés auprès des tribunaux de grande instance pourvus d'un tribunal pour enfants.

Il est à noter que ces établissements sont, de façon croissante, distribués en unités restreintes que la protection judiciaire de la Jeunesse s'efforce de faire coïncider avec la géographie de la demande, notamment en milieu urbain.

2. Le secteur habilité

Le secteur habilité associatif représente environ les deux tiers de l'activité globale de la protection judiciaire de la Jeunesse.

Il participe, à titre principal, à l'exécution des décisions concernant les *jeunes mineurs en danger* et les *jeunes majeurs en difficulté* et, à titre simplement résiduel, les *jeunes mineurs délinquants*.

E. LES MESURES DE PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Qu'il s'agisse des jeunes relevant du secteur public ou du secteur habilité, les mesures de protection judiciaire de la Jeunesse décidées par les juridictions des mineurs peuvent être regroupées en deux catégories principales. Certaines sont communes aux jeunes mineurs en danger et aux jeunes mineurs délinquants (ainsi qu'aux jeunes majeurs en difficulté), d'autres sont considérées comme plus en rapport avec la situation des jeunes mineurs délinquants.

En ce qui concerne ces derniers jeunes, les différentes mesures prises par les juridictions de la jeunesse dont l'exécution est confiée aux services de la protection judiciaire de la Jeunesse sont

associées à la recherche prioritaire d'une *action de réparation* au bénéfice de la victime.

Cette action a reçu un fondement légal lors de l'examen de la loi du 4 janvier 1993 *portant réforme de la procédure pénale* qui a inséré dans l'ordonnance du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante* un article 12-1 selon lequel «*le procureur de la République, la juridiction chargée de l'affaire ou la juridiction de jugement ont la faculté de proposer au mineur une mesure ou une activité d'aide ou de réparation à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité*».

On rappellera d'autre part que depuis la loi du 6 juillet 1989, ces différentes mesures ont été affirmées comme devant prévaloir sur la détention provisoire.

Les deux grandes catégories de mesures éducatives ou de sauvegarde décidées, dans le cas général après une *mesure d'investigation*, par les juridictions des mineurs sont les suivantes :

- les *mesures de milieu ouvert* : ces mesures sont largement privilégiées par les juges des enfants (souvent reliées à la remise du mineur à sa famille d'origine), ceux-ci souhaitant réinsérer le jeune dans son milieu social et familial, et représentent 80 % des décisions éducatives de ces juridictions.

Elles concernent notamment le jeune mineur délinquant suivi au titre d'une mesure provisoire (contrôle judiciaire, liberté surveillée) ou définitive (sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général), mais peuvent aussi s'appliquer au mineur en danger sous la forme d'une action éducative en milieu ouvert et au jeune majeur, et consistent dans le suivi du jeune par un ou plusieurs éducateurs.

Elles peuvent être associées à une mesure de placement familial, mais demeurent autonomes dans leur principe.

- les *mesures de placement* : ces mesures peuvent être considérées comme des décisions sur la *garde* du mineur ; elles consistent dans le placement en internat ou la remise à un service d'aide sociale à l'enfance, ou dans le placement du mineur dans une famille d'accueil.

- *l'hébergement en internat*, utilisé dans le cas de jeunes mineurs en danger ou de jeunes majeurs en difficulté comme dans celui de jeunes mineurs délinquants, permet l'accueil du jeune le soir et la nuit, parfois le week-end, cependant que le jour, ce dernier peut recevoir une formation, suivre une activité dans l'établissement qui assure son hébergement ou dans un autre établissement.

A cette mesure, peut être rattachée le *centre de jour*, parfois associé à la *demi-pension*, qui consiste dans une formation générale (souvent d'alphabétisation) ou une formation professionnelle en établissement ou en chantier. L'établissement peut être une entreprise d'insertion gérée par la protection judiciaire de la Jeunesse, le jeune étant alors considéré comme un salarié.

Le jeune peut également relever d'un régime mixte, à mi-chemin entre l'hébergement et le milieu ouvert. Il est alors logé en foyer de jeunes travailleurs, cité universitaire ou chambre en ville, et reçoit une formation ou exerce une activité professionnelle.

- le *placement dans une famille d'accueil* est choisi principalement dans le cas de jeunes mineurs en danger que le juge des enfants ne souhaite pas maintenir dans leur famille.

A ces deux grandes catégories de mesures peuvent être reliées les initiatives actuellement à l'étude tendant à l'*éloignement du jeune mineur délinquant de son milieu social et familial* dans le cas où les mesures de milieu ouvert ou celles tendant au placement apparaissent inappropriées ou ont échoué.

Ces initiatives, du type «*Jeunes en équipes de travail*» (*JET*), sont préconisées par certains éducateurs et ont été déjà mises en oeuvre dans le cas de jeunes majeurs délinquants ayant fait l'objet d'une mesure de placement à l'extérieur par décision d'un juge de l'application des peines.

C'est ainsi que le programme «*JET*» a donné de bons résultats dans ce dernier cas.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, ces bons résultats devraient conduire, dès l'année prochaine, à l'ouverture de ce programme à des jeunes mineurs délinquants pris en charge par la protection judiciaire de la Jeunesse.

Il est à noter que ces résultats soulignent par eux mêmes que les critiques parfois formulées contre ce programme ne sont nullement fondées.

III. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EN 1994

A. LES PERSONNELS

L'année 1992 a été marquée par la refonte du statut particulier du personnel d'éducation de la protection judiciaire de la Jeunesse qui, fixé par un décret de 1956, n'avait fait l'objet que d'aménagements d'ordre mineur.

Cette réforme s'est proposé un double objectif :

- procéder à une requalification du métier d'éducateur ;
- prendre en compte les évolutions intervenues dans le mode de fonctionnement des services extérieurs de la protection judiciaire de la jeunesse.

Trois corps ont ainsi été créés en lieu et place de l'ancien corps unitaire :

- le corps des éducateurs (décret n° 92-344 du 27 mars) ;
- le corps des chefs de service éducatif (décret n° 92-345 du 27 mars) ;
- le corps des directeurs (décret n° 92-965 du 9 septembre).

La protection judiciaire de la Jeunesse a, d'autre part, poursuivi la mise en oeuvre des mesures d'application des dispositions du protocole d'accord du 9 février 1990, dit protocole Durafour.

Il est à noter que la cinquième tranche d'application de ce protocole conduira notamment, à compter du 1er août 1994, à la transformation d'emplois de catégories A, B et C.

Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit, dans le prolongement de celui de l'année passée, la prise en compte des besoins en personnels définis dans le cadre de la politique de la ville.

B. LE REDÉPLOIEMENT DES MOYENS MATÉRIELS

La protection judiciaire de la Jeunesse a souhaité mettre en place, en 1993, un dispositif d'évaluation départemental de ses disponibilités rapportées aux demandes.

Ses premières constatations montrent que la répartition des moyens dont elle dispose ne semble plus correspondre exactement à la géographie des besoins, tant au plan de la jeunesse délinquante qu'à celui de la jeunesse en difficulté, notamment en zone urbaine.

Cette évaluation devrait conduire, à moyen terme, au redéploiement des moyens de la direction.

Dans le même temps, a été décidée la mise en place d'un programme d'équipement s'élevant à 96 millions de francs en autorisations de programme (dont 50 au titre du présent projet de loi de finances et 46 prévus en loi de finances rectificative).

Cette dotation, outre l'accélération de la rénovation de plusieurs établissements de la protection judiciaire de la jeunesse, permettra la réhabilitation de douze installations en milieu ouvert, notamment dans les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Les crédits de paiement (18 millions de francs en services votés et 25 millions de francs au titre des mesures nouvelles) permettront de couvrir les opérations d'acquisition lancées en 1993 et de financer les travaux de restructuration engagés.

C. UNE PRISE EN CHARGE RENOUVELÉE DE LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE ET UN RENFORCEMENT DES REPONSES EDUCATIVES

Les orientations de la protection judiciaire de la Jeunesse dans ce domaine s'inscrivent dans le contexte difficile de l'accroissement continu de la délinquance juvénile, lequel sollicite de

manière croissante les moyens dont elle dispose et suscite de nombreuses difficultés d'application des mesures prises par les juridictions des mineurs dans ce domaine.

C'est ainsi que la circulaire du Garde des sceaux aux procureurs généraux et aux procureurs du 15 octobre 1991, relative à la politique de la protection judiciaire de la Jeunesse et au rôle des Parquets, souligne que *«la protection judiciaire de la Jeunesse s'est trouvée confrontée à des évolutions sociales fortes ces dernières années : un marché du travail qui laisse au chômage un grand nombre de jeunes et recule leur entrée dans la vie professionnelle, une situation urbaine qui a "relégué" ses quartiers pauvres et leur population et, en conséquence, un lien social qui, parfois, se dégrade.»*.

Elle ajoute que *«la délinquance commise par les mineurs, souvent plus jeunes que par le passé, est en augmentation relative dans les grandes concentrations urbaines ; elle se caractérise par une forte prédominance des atteintes aux biens, parfois accompagnés d'actes de violence. Cette délinquance, à la différence des adultes, est souvent visible, provocatrice et rarement organisée. Pour autant, tous les mineurs délinquants ne présentent pas des caractéristiques identiques ; occasionnel pour les deux tiers d'entre eux, l'acte de délinquance constitue le symptôme de difficultés plus graves pour les autres.»*

Aussi, la protection judiciaire de la Jeunesse a-t-elle déterminé ses orientations pour 1994, dans le prolongement de la circulaire, autour de deux axes principaux :

- une prise en charge renouvelée de la délinquance juvénile ;
- le renforcement des réponses éducatives.

1. Une prise en charge renouvelée de la délinquance juvénile

Cet objectif est défini, dans son principe et ses modalités, par la circulaire du 15 octobre 1991. Celle-ci, après avoir rappelé que le droit pénal des mineurs repose sur un régime spécifique lié à la minorité, expose ainsi qu'*«il importe qu'une politique cohérente à l'égard des mineurs délinquants soit élaborée dans chaque ressort juridictionnel, dans le cadre des principes juridiques définis par l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante»*.

Elle précise que, dans ce cadre, les Parquets doivent orienter leur action autour de cinq axes :

- *une meilleure appréhension de la délinquance juvénile* : la circulaire préconise que soient poursuivies les réflexions engagées dans ce domaine par les services de police et de gendarmerie et qu'au titre de la politique de la ville, la protection judiciaire de la Jeunesse collabore avec le sous-préfet délégué à la ville et l'ensemble des élus responsables des politiques de prévention.

Elle expose en parallèle qu'il convient également que cette dernière approfondisse ses relations avec d'autres institutions, notamment l'Education nationale, ainsi qu'avec le corps médical ;

- *un contrôle de l'activité de la police judiciaire dans ce domaine* : la circulaire tient pour essentiel, sur ce point, que tout au long de la procédure diligentée par les services de police judiciaire, les représentants légaux du mineur et personnes et services à qui il a été confié soient prévenus et entendus dans les meilleurs délais ;

- *l'orientation des procédures* : la circulaire souligne que la phase d'orientation des procédures revêt un caractère primordial eu égard aux impératifs de rapidité et de cohérence de la réponse judiciaire prévue en la matière.

Elle précise que pour les actes isolés de petite délinquance qui n'exigent pas la mise en mouvement de l'action publique, doit être privilégiée, soit la présentation ou la convocation du mineur et de sa famille devant le substitut, soit la notification de la décision de classement sans suite au mineur et à sa famille, accompagnée d'un avertissement écrit, rappelant les sanctions encourues de manière claire et compréhensible pour les intéressés.

Dans certains cas, la circulaire préconise en parallèle que le classement soit assorti d'une condition de réparation, de remise en état ou de régularisation.

Pour les mineurs récidivistes ou auteurs de faits isolés mais d'une certaine gravité, elle souligne qu'il importe que la réaction de l'institution judiciaire soit rapide et permette la mise en oeuvre de mesures éducatives dans les délais les plus brefs.

Elle propose d'autre part la généralisation de la convocation pour mise en examen devant le juge des enfants et préconise la mobilisation concomitante des parents.

Enfin, elle insiste sur la nécessité pour le service éducatif placé auprès du tribunal de faire des propositions éducatives à tout stade de la procédure ;

- la *limitation de la détention provisoire* : la circulaire rappelle la nécessité, dans le cas où cette mesure n'a pu être évitée, d'un réexamen périodique de la situation au vu notamment des éléments susceptibles d'être communiqués par le service éducatif ;

- un *jugement rapide des affaires* : la circulaire remarque qu'une décision trop tardive n'est plus compréhensible pour les mineurs et en déduit que les jugements concernant ces derniers doivent intervenir dans un délai qui n'excède pas un an à compter de la saisine de l'autorité judiciaire.

En parallèle, elle préconise que les réquisitions du Parquet privilégient les mesures éducatives.

2. Le renforcement des réponses éducatives

Ce second objectif consiste dans le renforcement sinon le renouvellement de certains modes d'intervention éducatifs.

C'est ainsi –premier point– que la protection judiciaire de la Jeunesse prévoit, à terme, l'ouverture ou la réouverture d'une dizaine de foyers d'internat dans le but de tenir compte des besoins croissants en mesures de placement. Cette initiative apparaît particulièrement opportune. Votre commission tient à observer que ces établissements d'excellente qualité sont susceptibles de prendre en charge les jeunes les plus difficiles pour lesquels les services de l'aide à l'enfance ne sont pas outillés.

Dans le même temps, elle se propose de développer autant que faire se peut l'*insertion professionnelle des jeunes* pris en charge par le secteur public comme le secteur habilité.

Cet objectif, s'il bute sur la situation générale de l'emploi qui rend extrêmement difficile l'attribution d'un stage professionnel ou d'un emploi aux jeunes concernés, répond cependant pleinement aux objectifs fixés par la loi dans ce domaine.

Enfin, la protection judiciaire de la Jeunesse prévoit de participer de façon croissante à l'élaboration de *schémas directeurs départementaux* de lutte contre la délinquance en concertation avec les juridictions concernées.

C'est ainsi le cas –dans le cadre de la politique de la ville– dans les zones urbaines mais aussi en zone rurale où la délinquance juvénile constitue, il est vrai, un phénomène plus facilement maîtrisable.

IV L'AVIS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

L'évolution de la situation économique et sociale et l'accroissement considérable du volume des jeunes en difficulté que celle-ci génère conduisent aujourd'hui à des interrogations nouvelles sur les objectifs et les moyens de la protection judiciaire de la Jeunesse.

Dans ce contexte difficile, l'institution apparaît devoir jouer un rôle croissant. Aussi beaucoup font observer, notamment les personnels, qu'il importe que les orientations du secteur public comme celles du secteur habilité, soient clairement réaffirmées dans une perspective de moyen terme.

A cet égard, votre commission des Lois considère que l'annonce par le Garde des Sceaux d'un projet de loi quinquennal sur la Justice se révèle particulièrement opportune.

Le présent budget peut être considéré, selon les termes mêmes du ministre, comme un budget de transition dans l'attente de ce projet de loi. Il traduit à ce titre la volonté du Gouvernement d'une prise en compte effective des enjeux auxquels l'institution est aujourd'hui confrontée.

Aussi votre commission des Lois vous propose-t-elle de vous montrer favorable à l'adoption des crédits du projet de budget de la Chancellerie pour 1994 affectés à la protection judiciaire de la Jeunesse.