

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979.

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1978.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à la protection judiciaire de l'enfance.*

**PRÉSENTÉE**

Par Mmes HÉLÈNE LUC, Danièle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Fernand CHATELAIN, Raymond DUMONT, Jacques EBERHARD, Gérard EHLERS, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Marcel GARGAR, Bernard HUGO, Paul JARGOT, Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT, Anicet LE PORS, James MARSON, Louis MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande PERLICAN, MM. Marcel ROSETTE, Guy SCHMAUS, Camille VALLIN, Hector VIRON,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La crise qui affecte aujourd'hui la société française est globale, elle touche tous les secteurs : économique, politique, social, moral. Des millions de travailleurs et leurs familles en sont victimes, et si toutes les couches de la société sont concernées, les premiers et les plus durement frappés sont les milieux les plus défavorisés, ces milieux dont est issue la grande majorité des délinquants, ou plus généralement ceux qu'on appelle les « inadaptés sociaux ». En effet, toutes les analyses faites le confirment, les principaux facteurs d'« inadaptation » sont des facteurs sociaux.

L'inflation, le chômage, l'incertitude des lendemains, les conditions de vie dans les grandes villes, les logements-ghettos, pèsent lourdement sur le vécu des jeunes et le fossé se creuse entre les besoins suscités par la société et la possibilité de les satisfaire. L'aggravation des conditions de vie familiale pour les milieux les plus défavorisés, les carences importantes au niveau de la vie affective des enfants, celles du système éducatif dans le sport, les loisirs, l'absence d'instruction et la non-connaissance de la langue pour certains immigrés accablent ceux qui au départ déjà n'ont pas les mêmes chances que les autres. La plupart des jeunes accueillis à l'éducation surveillée sont issus des catégories les plus démunies et les plus touchées par la crise.

Face à cette situation dramatique la seule réponse du pouvoir c'est la répression. Répression à moindre frais, répression qui se nourrit du légitime besoin de sécurité auquel aspirent les citoyens mais dans le but en fait d'assurer la sécurité de l'Etat au détriment de nos libertés (opérations « coup de poing », contrôles d'identité de plus en plus fréquents, etc.). Répression qui crée la révolte, révolte qui engendre la répression...

Or, à travers la répression d'une minorité de jeunes, ce sont les libertés de l'ensemble de la population qui sont visées.

Partout le pouvoir prépare la relève par la police du système éducatif ; il dévoie le rôle de l'éducation surveillée vers une fonction parapénitentiaire de contrôle de sécurité au détriment de sa fonction éducative. Face à ces graves dangers, il est aujourd'hui nécessaire et urgent de procéder à une réforme de l'éducation surveillée et d'assurer la protection judiciaire de l'enfance, dans l'esprit de l'ordonnance du 2 février 1945, qui rappelons-le introduisait une révolution dans le droit pénal français : avant de songer à punir le jeune délinquant on devait désormais s'efforcer de le rééduquer ;

le juge des enfants ne pouvait recourir à la prison qu'en cas d'échec des mesures éducatives... On est bien loin aujourd'hui tant de l'esprit que de la lettre de ce texte.

Les juges recourent plus que jamais à la prison : alors qu'au cours des vingt dernières années la délinquance n'a pas tout à fait quadruplé, le nombre des mineurs de treize à seize ans condamnés à des peines fermes d'emprisonnement a été multiplié par 14 de 1956 à 1974 et par 12 pour les jeunes de seize à dix-huit ans.

Il est clair que ce grave problème ne trouvera de solutions satisfaisantes que dans la mesure où les causes des phénomènes de déviance auront été appréhendées sur le fond et dans l'ensemble : chômage, désert culturel, de la vie affective, insécurité familiale engendrée par les difficultés auxquelles sont confrontées certaines familles dans leur vie quotidienne.

Cependant dans l'immédiat, il est indispensable non seulement d'assurer le strict respect des garanties des lois existantes mais encore de les compléter afin de tenir compte de la gravité de la situation actuelle. C'est dans ce sens que vont nos propositions.

## CHAPITRE I

### PRINCIPES GÉNÉRAUX

Le chapitre I traite essentiellement des modifications législatives nécessaires à une action éducative réelle, orientée vers la réinsertion sociale et tournant résolument le dos à la répression pure et simple dont l'expérience a partout montré l'inefficacité.

Dans cet esprit, toute idée d'exclusion ou d'élimination doit disparaître et la primauté de l'action éducative doit entraîner la suppression de tout élément législatif qui nie « a priori » une telle action (art. 1). De même, doit être bannie la détention provisoire, procédure contraire à l'esprit et à la lettre de l'ordonnance du 2 février 1945 (art. 2). En effet, on a longtemps considéré et aujourd'hui encore malheureusement que la détention avait une valeur d'exemple et qu'elle permettait l'amendement du détenu. Les faits démontrent à quel point ces objectifs ont échoué et pas seulement pour les mineurs.

Les conditions de vie de l'univers pénitentiaire entraînent bien au contraire la récidive ; non seulement l'amendement est très rare mais le plus souvent la prison est un moyen d'identification au monde marginal et de rationalisation de la révolte. C'est donc bien vers la recherche d'une prise en charge éducative qu'il convient de s'orienter tout en soulignant que celle-ci ne peut se réaliser que si équipements et personnels existent en nombre suffisant pour répondre aux besoins.

La mesure prévue par l'article 3 permet d'entamer avec souplesse et rapidité une action éducative et renforce la compétence du magistrat de la jeunesse et de l'éducation surveillée en matière d'assistance éducative. Elle s'inscrit par ailleurs dans un effort de dépénalisation des problèmes posés par les adolescents.

L'affirmation de l'esprit « éducatif » de l'ordonnance de 1945 implique la saisine du juge des enfants pour toutes les affaires de mineurs (art. 4). Il est clair qu'une telle décision serait dénaturée si les moyens nécessaires n'étaient pas donnés pour qu'il puisse réellement en être ainsi. D'où la nécessité d'une augmentation du nombre des juges des enfants proportionnelle à l'augmentation de leur charge de travail, du développement d'une formation spécialisée initiale et permanente minimum, de la reconception de la carrière des juges des enfants au cours de négociations avec les intéressés.

La présence d'éducateurs de l'éducation surveillée dans les locaux du tribunal est indispensable (art. 5). Les exigences actuelles tendent à la constitution d'équipes éducatives. Un tel service rattaché à l'équipement du secteur public environnant permettra d'assurer une liaison permanente entre juridiction et institutions, une fonction d'orientation rapide, une action éducative auprès des mineurs confiés.

Dans le cadre de la compétence unique du juge des enfants on pourra sans accroître le nombre des poursuites élever la qualité et la justesse des décisions par rapport aux classements actuels du parquet. Ces mesures s'inscrivent dans l'optique de dépenalisation évoquée précédemment (art. 6 - art. 7 - art. 8).

L'article 9 supprime l'incarcération automatique sur incident à placement et incident à la liberté surveillée, mesures laissant une part trop large à l'arbitraire et n'ayant aucune dimension « éducative ».

L'article 10 répond au souci de ne pas soumettre l'enfant à un jury non averti des moyens et des possibilités d'une action éducative, soumis à l'influence directe du corps social et dont des affaires récentes ont montré qu'il n'échappe pas aux réactions de vengeance, peut compatibles avec l'esprit de la présente proposition.

L'article 11 supprime un protocole, un décorum et un langage souvent hermétique, dont la fonction d'intimidation ne peut qu'isoler le mineur, sans aucun profit pour quiconque. Cet article marque le souci de la défense de l'enfant, de même que l'article 12.

## CHAPITRE II

### LA PROTECTION JUDICIAIRE DES MINEURS

La situation de l'éducation surveillée est aujourd'hui critique. Il est donc urgent de mener avec détermination et moyens une politique cohérente dont ce chapitre définit les grands axes. La mise en œuvre d'une autre politique de la protection judiciaire des mineurs relève de la responsabilité publique.

En effet, seul le secteur public permet le développement d'une complémentarité et d'une meilleure cohérence entre les juridictions et les institutions. Une telle cohérence est nécessaire pour mieux répondre aux besoins réels.

L'article 16 affirme également la vocation strictement éducative de l'éducation surveillée ; cette optique fondamentale est la concrétisation du chapitre I. Elle implique le retrait du cadre carcéral, la prison étant en contradiction complète avec la notion même d'action éducative, et le refus des centres de sécurité, ces structures fermées ayant échoué car elles constituent de véritables ghettos.

L'article 17 affirme la nécessité pour les jeunes accueillis de pouvoir s'insérer dans les circuits normaux de la formation scolaire et professionnelle. Mais, pour cela, l'école doit avoir les moyens de répondre à sa mission éducative (réduction des effectifs par classe, création de postes suffisants, formation de qualité pour tous les personnels, etc.). Néanmoins, de nombreux jeunes devront bénéficier d'une action éducative « adaptée », trop de handicaps ne leur permettant pas une insertion immédiate dans les structures traditionnelles.

La position définie par l'article 18 a fait l'objet d'un avis favorable du conseil économique et social. Elle reconnaît pleinement la majorité nouvelle à dix-huit ans et sa signification profonde y compris dans la dimension sociale de l'individu. Elle permet de prolonger, de façon exceptionnelle au-delà de la majorité, l'option éducative en excluant l'idée de répression.

L'article 19 a pour objet de tracer les grands axes des évolutions qui, tant au niveau des structures que des méthodes, devront avoir lieu pour rendre effectives les orientations choisies.

La formation et la recherche permettent d'éviter la sclérose et d'enrichir les méthodes par l'analyse critique et la synthèse des expériences vécues. Leur fonction est importante, elle doit être préservée et amplifiée (art. 21).

Les articles 22 et 23 prévoient qu'un décret et des lois postérieures aborderont les problèmes de créations de postes, de statut du personnel et de qualification qu'il est indispensable de résoudre pour mener à bien les objectifs poursuivis et permettre aux personnels d'assumer les importantes responsabilités qu'implique leur fonction. En effet, la dévalorisation constante de la situation de ces travailleurs devient aujourd'hui un problème aigu qui n'est pas sans impact sur la vie même de l'éducation surveillée.

L'article 24, enfin, insiste sur la nécessité de parvenir, par un large débat démocratique regroupant toutes les parties intéressées, à l'intégration du secteur privé associatif, exclusivement financé par les fonds publics, dans un secteur public lui-même rénové.

### CHAPITRE III

#### MESURES RELATIVES A LA POLICE

En matière de protection judiciaire de la jeunesse, l'intervention de la police doit, toujours dans une optique « éducative », être précisée (art. 25, 26, 27, 28). Elle doit se limiter à une stricte application du Code de procédure pénale. En effet, il est grave de voir se développer, au nom de la prévention, des institutions d'aide, de contrôle et d'accueil gérées par la police. La confusion des tâches ne peut qu'être préjudiciable à tous.

En développant de sa propre initiative les missions policières, l'administration ne respecte pas la répartition légale des tâches et par là même peut contribuer à supprimer aux justiciables un certain nombre de garanties auxquelles ils ont droit.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous vous demandons, mesdames et messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

## PROPOSITION DE LOI

### CHAPITRE I

#### Principes généraux

##### Article premier.

Aucune peine afflictive ou infamante ne peut être prononcée à l'égard d'un mineur.

L'excuse de minorité et les circonstances atténuantes sont appliquées systématiquement à l'égard des mineurs.

##### Art. 2.

La détention provisoire est supprimée pour les mineurs.

Les peines de prison sont supprimées pour les mineurs de seize ans et remplacées par des mesures de prise en charge dans le cadre de l'éducation surveillée, conformément à l'esprit de l'ordonnance du 2 février 1945.

##### Art. 3.

La protection au titre de l'assistance éducative est prononcée à titre principal, à l'encontre des mineurs auxquels est imputée une infraction qualifiée de délit ou contravention de 5<sup>e</sup> classe.

##### Art. 4.

Le juge des enfants est seul compétent pour les affaires de mineurs.

##### Art. 5.

Un service éducatif public est créé auprès de tous les tribunaux pour enfants.

##### Art. 6.

Le juge des enfants a la possibilité de classer un dossier et de relaxer en opportunité ou de dispenser de peine.

**Art. 7.**

Le juge des enfants a la possibilité de prononcer des peines d'amende en cabinet, pour éviter le renvoi devant le tribunal pour enfants.

**Art. 8.**

Les lois d'amnistie sont tenues de viser toutes les mesures éducatives : admonestations, remises à la famille, placement et liberté surveillée.

**Art. 9.**

L'incarcération sur incident à placement ou incident à la liberté surveillée est supprimée.

**Art. 10.**

Pour le jugement des crimes, seul le tribunal pour enfants est compétent.

**Art. 11.**

La procédure est adaptée de façon à assurer dans les meilleures conditions la défense de l'enfant.

Le recrutement des assesseurs est démocratisé. Le tribunal pour enfants siège dans un lieu et selon une procédure analogue aux audiences de cabinet.

**Art. 12.**

Un avocat assure dans tous les cas la défense de l'enfant.

L'avocat commis d'office perçoit de l'Etat une juste rémunération.

**Art. 13.**

L'accès au dossier judiciaire soit directement soit par l'intermédiaire d'un avocat, dans les délais permettant l'étude du dossier et les rencontres nécessaires avant la date du jugement, est garanti.

**Art. 14.**

Les administrations concernées sont tenues de faire connaître, au mineur et à sa famille, ses droits et les moyens concrets de les

faire valoir, et ce, dans la langue de l'intéressé. Doivent être mentionnés notamment la possibilité et les moyens d'obtenir le recours d'un conseil gratuit. De même doivent être clairement indiquées les possibilités d'appel et de recours contre les décisions rendues.

**Art. 15.**

Les dispositions du Code pénal contraires à la présente loi sont abrogées.

**CHAPITRE II**

**La protection judiciaire des mineurs**

**Art. 16.**

La protection judiciaire de l'enfance relève du secteur public.

L'éducation surveillée a une vocation strictement éducative, ce qui implique :

- le retrait du cadre carcéral ;
- la suppression des centres de sécurité.

L'éducation surveillée est uniquement compétente pour les cas concernant les mineurs.

**Art. 17.**

L'objectif de l'éducation surveillée est, en premier lieu, la réinsertion des jeunes dans la vie active aussi rapidement que possible.

Les jeunes accueillis doivent pouvoir poursuivre, commencer ou recommencer une formation scolaire et professionnelle, en priorité dans les circuits normaux de la formation scolaire et professionnelle.

Les établissements d'hébergement, de formation scolaire et professionnelle, doivent être dotés des moyens leur permettant d'assurer pleinement leur rôle de soutien et de rattrapage.

**Art. 18.**

Si exceptionnellement la poursuite d'une action s'impose après l'âge de dix-huit ans :

- il ne peut s'agir que d'une assistance éducative ;
- la mesure doit être prise en accord avec l'intéressé ;

- elle ne peut concerner qu'un mineur accueilli à l'éducation surveillée ;
- la durée ne peut excéder un an.

#### Art. 19.

L'action éducative est polyvalente et continue.

Un équipement de base minimum (consultation d'orientation et d'action éducative) est créé auprès de chaque tribunal pour enfants afin d'assurer une action souple et rapide.

Des structures diversifiées (type, I.S.E.S.) sont mises en place de façon à permettre différentes formes de prise en charge dans une ou plusieurs institutions.

La complémentarité des services au plan régional et départemental est assurée.

#### Art. 20.

Une liaison permanente est assurée entre juridictions et institutions.

La création de services éducatifs auprès des tribunaux pour enfants en remplacement des services de la liberté surveillée y contribuera.

#### Art. 21.

La formation et la recherche au sein de l'éducation surveillée sont étroitement associées et développées.

La recherche fondamentale est approfondie.

La recherche appliquée doit être en prise directe avec la vie de l'éducation surveillée.

La formation initiale et permanente est reconnue à tous les personnels.

#### Art. 22.

La prochaine loi de finances donnera les moyens indispensables pour répondre aux besoins d'une action éducative réelle, telle que la conçoit la présente loi.

#### Art. 23.

Une loi fixera, dans le cadre de la fonction publique, le statut des personnels de l'éducation surveillée.

**Art. 24.**

L'Etat met tout en oeuvre pour aboutir progressivement — et dans le cadre d'une négociation avec les parties intéressées — à l'intégration du secteur associatif dans un véritable service public chargé de la protection judiciaire des mineurs.

**CHAPITRE III**

**Mesures relatives à la police**

**Art. 25.**

En matière de protection judiciaire de la jeunesse le rôle de la police doit consister avant tout en une action globale de prévention, de surveillance des lieux publics, de dissuasion et intervention en cas de besoin.

Son rôle se limite à une stricte application des dispositions de l'ordonnance du 2 février 1945.

**Art. 26.**

Dès que l'action de la police est engagée, elle doit se circonscrire :

- aux recherches demandées par les magistrats et les familles,
- à la saisine de la justice des mineurs lorsqu'un mineur en danger ou délinquant est concerné dans une affaire,
- à la solution des problèmes pour lesquels il n'apparaît pas opportun d'entreprendre une action éducative.

**Art. 27.**

La pratique du classement sans suite par la police est contrôlée par le parquet dans l'esprit et la forme du code de procédure pénale.

**Art. 28.**

Le dépôt de Paris est supprimé.

La fouille à corps et le séjour en cellule des mineurs en danger sont proscrits.

**Art. 29.**

**La création de fichiers par les services de police est interdite.**

**Art. 30.**

**Pour compenser les dépenses entraînées par l'application de la présente loi les articles 158 *bis*, 159 *ter* et 209 *bis* du Code général des impôts relatifs à l'avoir fiscal sont abrogés.**