



CINQUIEME CHAPITRE

LES AUTRES FORMES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DES MINEURS

La Tutelle aux prestations sociales

Historique

Nées de l'initiative privée, à l'issue de la guerre 1914-1918, les allocations familiales ont connu une première ébauche d'organisation légale avec la loi du 11 mars 1932, étendue en 1937 au monde agricole. Dans l'hypothèse d'un éclatement familial, il était prévu que les prestations ne soient plus forcément versées au chef de famille mais à la mère ou à la personne effectivement chargée de l'éducation de l'enfant.

Avec le décret du 12 novembre 1938, et surtout celui du 29 juillet 1939, on commence à prendre en considération la mauvaise utilisation ou la dilapidation des allocations. Le versement pourra alors être retardé ou suspendu pendant un mois maximum, s'il est établi après enquête de l'organisme agréé que les enfants sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses.

Ce système conduisait en fait à une aggravation de la situation familiale.

La notion de tutelle apparaît pour la première fois, toujours en 1939, dans le code de la famille à propos de la prime à la première naissance. Cette dernière doit être versée en priorité à la mère, à défaut au père, au tuteur ou à la personne ayant l'enfant en charge. Toutefois, dans le cas où, d'après les informations recueillies, la prime risque de ne pas être utilisée dans l'intérêt de l'enfant, elle peut être versée à une œuvre ou à une personne qualifiée qui a la charge de l'affecter aux soins exclusifs du mineur. Ce système présentait l'inconvénient de faire dépendre l'initiative ci-dessus de l'arbitraire de l'organisme payeur.

L'année suivante, le décret-loi du 24 avril 1940 a évité cet écueil en mettant en place une tutelle automatique des allocations dans le cas où l'un des conjoints a fait l'objet d'une condamnation pénale en vertu de la loi sur les enfants abandonnés ou maltraités ou d'une condamnation pour ivresse.

On évitait ainsi l'arbitraire des caisses, mais pour tomber dans une rigidité excessive : les mauvais parents ne sont pas forcément de piètres gestionnaires et ceux qui ne savent pas équilibrer leur budget des bourreaux d'enfants ou des alcooliques.

La loi du 18 novembre 1942 a réajusté la véritable cible en réservant la tutelle « au fait que les enfants soient élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses, ou que le montant des allocations ne soit pas employé par le chef de famille à l'amélioration des conditions de vie au foyer, et à l'entretien et à l'éducation des enfants ».

La décision était prise par le préfet ; au bout de trois mois, elle pouvait être révisée par le juge de paix à la demande de l'allocataire, avec possibilité d'appel dans les dix jours devant le tribunal civil ; la gestion des allocations était confiée à une personne physique ou morale qualifiée, dite « tuteur aux allocations familiales », qui devait les affecter aux besoins exclusifs des enfants ou du foyer ; la mesure pouvait être revue au bout de six mois, ce qui devait permettre de l'adapter à l'évolution de la situation et d'y introduire une dimension pédagogique. Le texte demeurera inappliqué compte tenu de la guerre et de l'absence de tuteurs qualifiés.

La formulation actuelle résulte d'une loi du 22 août 1946 : « Dans le cas où les enfants donnant droit aux allocations familiales sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses ou lorsque le montant des allocations familiales n'est pas employé dans l'intérêt des enfants, le versement peut en tout ou partie être effectué non au chef de famille mais à une personne physique ou morale qualifiée dite tuteur aux allocations familiales ».

Le décret du 10 décembre suivant a donné compétence au juge des enfants pour

l'application de ce nouveau texte. Entre temps, le service des prestations avait été étendu à de larges couches de la population.

Dans le monde rural, où les déficiences de certaines familles étaient mal tolérées, la tutelle était perçue de façon positive alors que, dans les régions industrialisées, les syndicats craignaient qu'elle ne serve à restreindre le champ de l'une des principales conquêtes de l'après guerre. Peu à peu cependant, la mesure est entrée dans les mœurs et c'est sans difficulté qu'elle a été étendue à l'ensemble des prestations sociales par la loi du 18 octobre 1966 qui régit encore actuellement notre matière.

Elle a été complétée par un décret du 25 avril 1969 portant règlement d'administration publique, qui a précisé dans son article 18 la liste des autorités habilitées à demander l'application de la mesure.

Enfin, un arrêté du 30 juillet 1976 a institué un certificat national de compétence destiné à sanctionner le niveau de connaissances requis des délégués à la tutelle.

A présent donc, la mesure, dont les critères d'application demeurent des conditions de vie manifestement défectueuse ou la dilapidation des prestations, s'analyse en un ordre donné par le juge des enfants à la caisse d'allocations familiales de ne plus verser les prestations aux parents pendant la période qu'il détermine, et de les remettre à une personne qualifiée, le délégué à la tutelle, qui les affectera aux besoins exclusifs des enfants. Les prestations restent dans le patrimoine de l'allocataire, et seule la gestion lui est retirée.

La procédure

Elle est prévue par les articles R. 167-2 et suivants du code de la sécurité sociale. Le juge des enfants compétent est celui du domicile ou de la résidence de l'allocataire.

La procédure peut être ouverte à la demande du père, de la mère, de la personne investie du droit de garde sur le mineur au profit duquel la prestation est versée, de la personne qui a la charge effective et permanente du mineur, des commissaires de la République, des organismes ou services débiteurs des prestations sociales, du directeur régional des affaires sanitaires et sociales, du chef de service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole, du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, du procureur de la République. Le juge des enfants peut enfin se saisir d'office.

Les prestations visées concernent les enfants nés et à naître. Ce sont d'abord celles de l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale : allocation pour jeune enfant, allocations familiales, complément familial, allocation logement, allocation d'éducation spéciale, allocation de soutien familial, allocation de rentrée scolaire, allocation de parent isolé, allocation parentale d'éducation, allocation d'adoption, allocation de présence parentale. Ce sont aussi les rentes d'orphelin, les secours et allocations mensuelles d'aide à domicile (articles L. 222-3 et L. 222-4 du code de l'action sociale et des familles), les bourses d'étude, les majorations pour enfants de l'allocation aux familles dont les soutiens indispensables effectuent le service national qui sont versées de plein droit au tuteur lorsque la mesure est déjà instituée. La décision judiciaire peut porter soit sur la totalité des prestations, ce qui est le cas le plus fréquent, soit sur l'une ou plusieurs d'entre elles.

Le juge procède aux investigations qui lui paraissent utiles et convoque ensuite par lettre recommandée avec demande d'avis de réception l'allocataire, le cas échéant la personne qui perçoit les prestations à la place de ce dernier, enfin, la personne qui prend soin du bénéficiaire des prestations (R. 167-3). Ils peuvent se faire assister d'un avocat.

Les audiences ne sont pas publiques et les tiers ne peuvent obtenir des expéditions des décisions qu'avec l'autorisation du président du tribunal de grande instance.

Dans les cas où il n'agit pas d'office, le juge statue dans le mois (R. 167-4). Notons que cette dernière prescription est rarement respectée, compte tenu notamment des délais nécessaires à une enquête.

Les décisions, toujours provisoires, peuvent à tout moment être modifiées ou rapportées d'office ou à la demande du tuteur ou des personnes qui les ont demandées. Elles fixent la durée de la mesure à partir des éléments de la situation apparente et de l'évolution espérée et désignent le tuteur. A l'expiration, elles sont réévaluées sur la base d'un rapport fourni par le délégué à la tutelle, et renouvelées le cas échéant. Toujours



motivées, elles sont exécutoires par provision et ne sont pas susceptibles d'opposition (R. 167-5). Elles sont notifiées dans les huit jours par lettre recommandée avec demande d'avis de réception à l'allocataire, au demandeur, au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, à l'organisme payeur et au tuteur (R. 167-6).

Chacun des destinataires de la notification peut faire appel dans le délai de quinze jours suivant cette formalité devant la chambre de la cour d'appel chargée des mineurs. Le greffe doit transmettre le dossier à la cour dans les huit jours. La cour statue dans le mois de la réception du dossier par arrêt motivé. Comme en première instance l'audience n'est pas publique et les tiers ne peuvent obtenir une expédition qu'avec l'autorisation du premier président. L'arrêt est notifié aux parties dans les huit jours (R. 167-7).

Il faut également savoir qu'il existe dans chaque département une commission départementale des tutelles qui donne son avis avant toute habilitation ou retrait d'agrément des tuteurs.

C'est aussi cette instance, dans laquelle siège un juge des enfants ou un juge des tutelles, qui élabore chaque année pour l'année suivante le budget provisionnel des dépenses sur la base des résultats de l'année précédente et des propositions des tuteurs.

Fonctionnement de la mesure

Le tuteur fait connaître au juge le délégué auquel il entend confier l'exercice de la mesure (R. 167-20).

Les délégués à la tutelle sont des personnes physiques âgées de vingt cinq ans au moins présentant toutes garanties de moralité et titulaires du certificat de compétence. L'habilitation est donnée par le préfet (R. 167-19).

Le délégué a une action indirecte sur les enfants puisqu'il doit toujours favoriser la satisfaction de leurs intérêts matériels et moraux. Toutefois, l'essentiel de sa mission s'effectue auprès des parents et accessoirement auprès de leurs créanciers, ce qui nécessite parfois des compromis entre les besoins prioritaires des enfants et la nécessité d'obtenir des délais de remboursement pour éviter saisies et expulsion. Le délégué défend les droits des familles et les conseille dans les démarches nécessaires pour faire valoir leurs intérêts. Il met en œuvre toute action utile pour améliorer l'habitat et les conditions matérielles d'existence des enfants.

Sa mission comporte une part administrative, qui s'est considérablement alourdie depuis quelques années avec la mise en place des dispositifs de lutte contre le surendettement, les dettes d'énergie et les impayés de loyer. Il faut en effet accompagner les familles dans la constitution et la présentation de leurs dossiers POPS (plan d'occupation du patrimoine social), FSL (fond solidarité logement), pour bénéficier du plan Périssol ou saisir le juge de l'exécution. Mais la mesure conserve une part éducative, et seule une pédagogie personnalisée peut éviter une déresponsabilisation qui empêcherait les parents de reprendre à terme la gestion des prestations.

Enfin, le délégué est appelé à travailler en partenariat avec de nombreuses instances sociales : services d'action éducative en milieu ouvert, protection maternelle et infantile, services scolaires, dispensaires d'hygiène mentale, centres d'action sociale, associations caritatives, sans oublier les interlocuteurs administratifs.

Dérives de la tutelle aux prestations sociales

Conçue à l'origine pour faire échec au comportement de ceux qu'on appelle familièrement des « paniers percés », la tutelle a rencontré lors de ses débuts une forte résistance des familles qui appréciaient fort peu qu'un tiers intervienne dans l'emploi d'une partie au moins, sinon de la totalité de leurs ressources.

Puis avec le développement du crédit et l'apparition du chômage, dans une société devenue consumériste, le tableau s'est inversé. On a commencé à voir des familles s'adresser au juge des enfants, en renonçant à l'avance à toute vérification par enquête et en demandant l'instauration immédiate d'une mesure susceptible de garantir à leurs créanciers un recouvrement progressif sans avoir à recourir à des saisies ou à des expulsions toujours mal perçues dans l'environnement immédiat. Il est même arrivé que l'ouverture d'un dossier de tutelle devienne une condition « sine qua non » de l'accès à un logement social.

La juridiction des mineurs a résisté, plutôt mal d'ailleurs, à ces sollicitations qui correspondaient à un chantage à peine voilé et ne répondaient pas aux conditions de la loi.

Actuellement, on assiste plutôt à un déclin du nombre des mesures, sans que l'on puisse véritablement faire la part de la méconnaissance des possibilités qu'elles offrent, de la concurrence que leur fait la procédure de surendettement, ou d'une inadaptation des critères légaux et des méthodes de travail aux réalités économiques du moment.

Plus grave, depuis quelques années on voit se succéder de façon inquiétante des propositions législatives comportant des risques sérieux de perversion de l'institution : exaspérés par le développement d'une délinquance juvénile attribuée au laxisme voire à la complicité des parents, des députés ont déposé un projet de loi tendant à faire de la délinquance d'un enfant une nouvelle hypothèse d'instauration de la tutelle. L'intention est claire : profiter de la spécificité du mandat de tutelle pour mieux appréhender les transferts financiers au sein de familles soupçonnées de profiter des trafics illicites de leurs enfants. Il est non moins évident qu'avec de tels objectifs on s'éloigne complètement de l'assistance pour entrer dans un contrôle de type policier. Quant aux effets pédagogiques de cette orientation, il y aurait quelque naïveté à croire que l'autorité des parents sur leurs rejetons en serait confortée. Tout ceci explique que jusqu'à présent la résistance des professionnels unanimes ait réussi à dissuader le gouvernement d'y donner suite.

Un projet de réforme

Le cabinet du garde des Sceaux, Monsieur Perben, ayant fait connaître l'intention du Ministre de reprendre le projet de réforme de la tutelle des majeurs envisagé par le gouvernement précédent avec quelques modifications, et d'étendre la réflexion à la mesure de tutelle aux prestations sociales versées pour les mineurs, un groupe de travail a été institué au mois de novembre 2002 et a rendu son rapport en juin 2003.

Il en résulte que la TPS, travail de fond avec les familles inscrit dans la durée, reste un moyen efficace de lutte contre les exclusions et d'accompagnement des parents dans leur fonction. Cependant, le dispositif actuel en fait une mesure curative alors qu'elle devrait être essentiellement préventive. Certains acteurs de la saisine ne jouent plus qu'un rôle théorique. Les juges des enfants traitent souvent la tutelle concurremment avec l'assistance éducative, comme un mode opératoire de cette dernière. Enfin, la mesure est souvent vécue comme humiliante, ne serait-ce qu'à cause de sa dénomination, par des gens qui expriment dans le même temps auprès des caisses une demande d'aide et de conseils budgétaires.

Dans ces conditions, le groupe de travail propose :

- Le développement de l'action sociale des caisses d'allocation familiales,
- L'inscription des conseillers en économie sociale et familiale au titre de l'aide à domicile dans le code de l'action sociale et des familles en tant que prestation obligatoire d'aide à l'enfance pour le département,
- La création d'une mesure contractuelle d'accompagnement budgétaire personnalisé n'allant cependant pas jusqu'à la gestion.

Ainsi créerait-on en amont de la procédure judiciaire un dispositif de prévention offrant aux familles une palette d'interventions graduées pour répondre à leurs demandes. Quant à la mesure de tutelle judiciaire, rebaptisée « assistance budgétaire de la famille », et clarifiée quant à ses conditions d'ouverture, elle serait introduite dans le code civil dans une section nouvelle placée après celle relative à l'assistance éducative.

Le texte proposé est le suivant :

« Lorsque le montant des prestations sociales versées au bénéfice des enfants n'est pas employé pour les besoins liés à l'entretien, à la santé, et à l'éducation des enfants, le juge des enfants peut décider d'une mesure de gestion des prestations sociales enfants et ordonner que ces prestations soient, en tout ou en partie versées à une personne morale qualifiée.



Dans le cadre de sa gestion, la personne désignée prend toutes mesures de nature à améliorer les conditions de vie des enfants ; elle exerce auprès de la famille une action éducative visant à rétablir les conditions d'une gestion autonome de ces prestations.

Cette mesure peut être ordonnée à la requête des père et mère conjointement ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public.

La décision fixe la durée de la mesure sans que celle-ci puisse excéder deux ans. La mesure peut être renouvelée par décision motivée ».

Le groupe de travail suggère encore que la liste des prestations soit regroupée dans un texte unique afin d'en faciliter la lisibilité, et que la procédure de l'assistance éducative avec toutes ses garanties de débat contradictoire soit applicable à l'assistance budgétaire de la famille.

Le financement de la mesure pourrait être supporté par le département ou continuer à être assuré par les organismes débiteurs des prestations familiales. Enfin, la commission départementale des tutelles devrait réserver en son sein une place à un représentant du conseil général.

Toutes ces orientations paraissent avoir été validées par le ministère de la justice et le passage du texte ne dépend plus que d'une opportunité politique.

La protection pénale des mineurs

Sur ce sujet, qui intéresse davantage le tribunal correctionnel que la juridiction des mineurs, nous ne chercherons pas à être exhaustif, désirant surtout rappeler les grandes orientations du nouveau code pénal et les récentes avancées législatives.

Les grandes orientations du nouveau code pénal en matière de mauvais traitements

Il faut entendre par là toute atteinte à la personne de l'enfant, qu'elle émane d'un membre de leur famille ou d'un tiers et qu'elle affecte son intégrité physique ou psychique.

On distingue classiquement les violences physiques, psychiques, les violences et les abus sexuels, et les comportements actifs ou passifs qui portent atteinte au développement harmonieux de l'enfant, en particulier sa santé, comme les privations et négligences graves tant matérielles qu'affectives.

Dès avant la naissance, la provocation à l'abandon comme la substitution d'un enfant à un autre sont punies par la loi (articles 227-12 et 13 du code pénal). Il en est de même du délaissement, c'est à dire le fait de laisser sans secours ou d'abandonner un enfant de moins de quinze ans dans des circonstances ne permettant pas d'assurer sa santé et sa sécurité (article 227-1 du code pénal).

Dans le chapitre consacré aux violences, l'article 312 de l'ancien code pénal avait pour fonction de regrouper toutes les violences dont un mineur pouvait être la victime, les distinguant ainsi des violences en général.

Le nouveau code pénal ne contient plus d'article général et autonome relatif aux violences sur mineurs. En revanche, l'âge de la victime et la qualité de l'auteur du crime ou du délit, constituent des circonstances aggravantes. La peine prévue sera plus importante si la victime est un mineur de moins de quinze ans ou si les faits ont été commis par un ascendant légitime, naturel ou adoptif ou par une personne ayant autorité sur le mineur.

Les infractions répertoriées dans le droit commun des atteintes à la personne humaine, les actes de torture et de barbarie et l'ensemble des violences, y compris les violences sexuelles, sont classés en fonction de leur gravité et de leurs conséquences.

Le caractère habituel de telles infractions et le fait qu'elles soient commises sur une personne particulièrement vulnérable, pour autant que cet état ait été apparent ou connu de l'auteur, sont considérés comme des circonstances aggravantes (article 222-14 du code pénal).

La répétition de ces circonstances aggravantes à propos de chaque type de violences montre bien que l'on a affaire à un principe nouveau et important du droit pénal.

Cette classification particulière n'est pas neutre. Elle a le mérite de rappeler que l'enfant est une personne dont la vulnérabilité justifie une protection particulière. En même temps, elle présente l'inconvénient de réduire d'autant la considération de l'individualisation de la peine en fonction du contexte dans lequel le passage à l'acte est intervenu.

Au chapitre de la mise en péril des enfants, la minorité de la victime et la qualité de l'auteur ne sont plus des circonstances aggravantes mais des éléments constitutifs de l'infraction. Il en est ainsi pour les rapports sexuels entre parents et enfants, qui sont proscrits même s'ils sont obtenus sans violence sur un enfant âgé de plus de quinze ans (article 227-27 du code pénal). Il en est de même pour la privation d'aliments ou de soins au point de compromettre sa santé (article 227-15 du code pénal), ainsi que pour le fait de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre gravement la santé, la sécurité, la moralité ou les conditions d'éducation de son enfant mineur (article 227-17 du code pénal).

C'est également la philosophie de l'article 321-6 du code pénal : si une personne ayant autorité sur un mineur qui se livre habituellement à des crimes ou à des délits contre les biens d'autrui ne peut justifier de ressources correspondant à son train de vie, elle peut être punie d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende qui peut s'élever jusqu'à la moitié de la valeur des biens recelés. Cette disposition qui vise les parents profitant des vols perpétrés par leurs enfants était sans doute nécessaire, mais elle déroge quelque peu au principe de la responsabilité pénale du fait personnel. Elle s'inscrit dans un mouvement de pénalisation des défaillances parentales qui ne doit pas conduire à des excès.

Ajoutons pour terminer que la loi du 1er février 1994 a institué une peine incompressible pour les crimes les plus graves commis sur des mineurs.

Les innovations introduites par la loi du 17 juin 1998

Outre l'institution d'un suivi socio-judiciaire des auteurs d'infractions sexuelles, cette loi relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles et à la protection des mineurs a inséré dans le livre IV du code de procédure pénale au titre XIX, un ensemble de huit articles qui instaure un véritable statut du mineur victime et pris diverses dispositions touchant à la procédure pénale, au droit pénal, au droit civil et à la loi sur la presse.

On a voulu limiter au maximum le caractère traumatisant de la procédure judiciaire tout en continuant à assurer l'efficacité de la défense des intérêts du mineur victime.

L'énumération de mesures un peu disparates n'en reflète pas moins la philosophie de l'ensemble :

- Désignation obligatoire et non plus facultative d'un administrateur ad hoc par le procureur ou le juge d'instruction pour les faits commis volontairement à l'encontre d'un mineur, lorsque la protection des intérêts de ce dernier n'est pas complètement assurée par ses représentants légaux (articles 706-50 et 51 du CPP).

- Reconnaissance aux associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits et ayant pour objet de défendre ou d'assister l'enfance martyrisée ou les mineurs victimes d'atteintes sexuelles, de la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile (article 2-3 CPP).

- Introduction dans le domaine des infractions sexuelles de la possibilité de recourir avec l'accord de l'enfant et s'il n'est pas en état de le donner avec celui de son représentant légal, à un enregistrement sonore ou même audiovisuel de son audition (article 706-52 du même code). Il est effectué à l'initiative de l'officier de police judiciaire ou sur commission rogatoire par une personne qualifiée. Une copie est établie aux fins



d'en faciliter la consultation ultérieure en cours de procédure, l'original étant placé sous scellé fermé. Les modalités de l'enregistrement sont précisées par une circulaire du 9 mai 2001.

- En outre l'article 706-53 du CPP reconnaît au mineur victime d'une infraction sexuelle le droit à l'assistance d'un tiers lors de ses auditions. Il peut s'agir d'un psychologue ou d'un médecin spécialiste de l'enfance, d'un membre de la famille, de l'administrateur ad hoc, ou d'une personne chargée d'un mandat du juge des enfants.

- Afin d'assurer une meilleure protection, l'article 706-49 CPP dispose que le procureur de la République ou le juge d'instruction informera sans délai le juge des enfants de l'existence d'une procédure concernant un mineur victime et lui en communiquera toutes pièces utiles dès lors qu'une procédure d'assistance éducative a été ouverte à son égard.

- L'article 40 modifié du code de procédure pénale prévoit désormais pour certaines infractions (notamment les atteintes et agressions sexuelles, la corruption de mineur et la pédo-pornographie) que l'avis de classement sans suite par le Parquet devra être obligatoirement motivé et notifié par écrit.

- L'article 706-48 du CPP prévoit la possibilité, mais non l'obligation, d'une expertise médico-psychologique du mineur victime afin d'apprécier l'étendue du préjudice qu'il a subi et, le cas échéant, les soins dont il a besoin.

- L'article L. 322-3 modifié du code de la sécurité sociale étend à tous les mineurs victimes d'abus sexuels la possibilité de bénéficier d'un remboursement intégral par l'assurance maladie des soins qui leur sont dispensés à la suite de ces sévices.

- L'article 225-16-2 du code pénal élève les peines prévues pour le nouveau délit de bizutage lorsque les faits sont commis à l'égard d'une personne particulièrement vulnérable en raison de son âge. Il est créé une circonstance aggravante générale concernant divers délits susceptibles d'être commis sur des mineurs dans le cadre de leurs activités scolaires, lorsque les faits auront été commis à l'intérieur ou aux abords d'un établissement scolaire ou éducatif. Dans le cadre de la lutte contre les violences scolaires, la loi institue une procédure d'information des chefs d'établissement par l'autorité judiciaire saisie de ce type d'infraction.

- Enfin, s'agissant d'interdiction de vente aux mineurs et de publicité des publications dont le contenu présente un danger pour la jeunesse, la loi modifie et complète l'ancien texte du 16 juillet 1949 en étendant l'interdiction de diffusion aux documents fixés sur support magnétique, sur support numérique à lecture optique et sur support semi-conducteur tels que vidéocassettes, vidéodisques et jeux électroniques lorsqu'ils présentent un danger pour la jeunesse.

Les dispositions ultérieures

La loi n° 2000-515 du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence

La loi du 15 juin 2000 a modifié l'article 39 bis de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse en incriminant le fait de diffuser de quelque manière que ce soit des informations relatives à l'identité ou permettant l'identification :

- d'un mineur ayant quitté ses parents, son tuteur, la personne ou l'institution qui était chargée de sa garde ou à laquelle il était confié,
- d'un mineur délaissé au sens des articles 227-1 et 227-2 du code pénal,
- d'un mineur qui s'est suicidé,
- d'un mineur victime d'une infraction.

Ces dispositions ne sont pas applicables lorsque la publication est réalisée à la demande des personnes ayant la garde du mineur ou des autorités administratives ou judiciaires.

La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale

Elle aggrave la répression de certaines infractions à caractère sexuel et crée de nouvelles incriminations.

En premier lieu, la répression du proxénétisme commis à l'égard d'un mineur est portée de 10 à 15 ans de réclusion criminelle et de 1 500 000 à 3 000 000 € d'amende lorsque la victime est âgée de moins de quinze ans (article 225-7-1 du code pénal).

En second lieu, une section 2 bis concernant le recours par quiconque à la prostitution d'un mineur est introduite dans le code pénal après l'article 225-12 : l'article 225-12-1 incrimine et punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir en échange d'une rémunération ou d'une promesse de rémunération des relations de nature sexuelle de la part d'un mineur qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle.

Ces peines sont portées à cinq ans par l'article 225-12-2 :

- lorsque l'infraction est commise de façon habituelle ou à l'égard de plusieurs mineurs,
- lorsque le mineur a été mis en contact avec l'auteur des faits grâce à l'utilisation, pour la diffusion de messages à destination d'un public non déterminé, d'un réseau de communication,
- lorsque les faits sont commis par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions.

Elles sont portées à sept ans et 100 000 € d'amende lorsqu'il s'agit d'un mineur de quinze ans.

Enfin, après le troisième alinéa de l'article 227-23 du code pénal, le législateur en a inséré un quatrième aux termes duquel le fait de détenir une image ou une représentation de mineur à caractère pornographique serait puni de deux ans de prison et de 30 000 € d'amende. En outre, la répression des atteintes sexuelles commises sans violence ni contrainte ni surprise à l'égard d'un mineur est aggravée lorsque le mineur a été mis en contact avec l'auteur des faits grâce à l'utilisation d'un réseau de télécommunication (article 227-26 du code pénal).

La loi du 9 septembre 2002 dite d'orientation et de programmation pour la justice

Certaines dispositions de la loi du 9 septembre 2002 intéressent directement notre sujet.

Il en est ainsi de l'incrimination plus lourde qui pèse désormais sur les parents qui se soustraient à leurs obligations légales « *au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de leurs enfants mineurs* » (article 227-17). Jusqu'à septembre 2002, seuls encourageaient les foudres pénales les parents qui se soustrayaient à leurs obligations au point de compromettre « *gravement* » la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de leurs enfants.

En supprimant l'adverbe, nos parlementaires ont cru bon d'élargir le champ d'application du texte, mais l'ont fait démesurément à mon avis.

Cette formulation recoupe en effet celle de l'article 375 du code civil, ce qui pourrait permettre à n'importe quel magistrat du Parquet de transformer du jour au lendemain toutes ses saisines en assistance éducative en poursuites correctionnelles.

Afin de lutter davantage contre l'exploitation des mineurs par les adultes, le législateur alourdit les peines encourues en cas de violences ayant entraîné une incapacité de plus de huit jours et de violences légères lorsque ces infractions ont été commises avec la participation d'un mineur, ce qui constitue une nouvelle circonstance aggravante (articles 222-12 et 222-13 du code pénal). Parallèlement, on crée une infraction spécifique de vol commis par un majeur avec l'aide d'un ou de plusieurs mineurs agissant comme auteurs ou complices (article 311-4-1 nouveau). Enfin, la loi modifie le texte de l'article 227-1 du code pénal qui punissait la provocation directe d'un mineur à commettre habituellement des crimes ou des délits en supprimant la condition d'habitude, et en en faisant par ailleurs une circonstance aggravante (article 227-21, al 1 et 2).

La loi du 2 janvier 2004

La récente loi du 2 janvier 2004 alourdit et harmonise la répression prévue par les articles L. 261-2 et L. 362-3 du code du travail à l'égard des adultes employant ou faisant



employer des enfants de moins de seize ans dans certaines activités dangereuses ou concernant l'emploi dissimulé d'un mineur soumis à l'obligation scolaire.

D'autre part, tandis que commencent à se multiplier les unités médico-judiciaires permettant aux mineurs victimes d'être entendus en dehors des commissariats et des gendarmeries dans des conditions moins stressantes, elle s'efforce de remédier à une lacune qui permettait aux parents de se constituer partie civile contre les médecins ayant signalé à leur encontre une maltraitance lorsque la procédure se terminait par un non-lieu, et aux conseils de l'ordre de prononcer à leur égard des sanctions disciplinaires.

Dans ce but, le nouvel article 226-14 du code de procédure pénale précise que l'article 226-13 n'est pas applicable « *au médecin qui, avec l'accord de la victime, porte à la connaissance du procureur de la République les sévices ou privations qu'il a constatés sur le plan physique ou psychique dans l'exercice de sa profession et qui lui permettent de présumer que des violences physiques, sexuelles ou psychiques de toute nature ont été commises...* ».

Le texte précise en outre que « *lorsque la victime est mineure, son accord n'est pas nécessaire (...)* » et que « *le signalement aux autorités compétentes effectué dans les conditions prévues au présent article ne peut faire l'objet d'aucune sanction disciplinaire* ».

Quelque soit la pureté des intentions du législateur qui a semble-t-il voulu prendre en compte la demande d'un certain nombre de pédo-psychiatres, on ne peut que regretter la régression que comporte ce texte quant aux droits des mineurs eux mêmes, puisque leur accord pour la dénonciation n'est plus exigé ; au moins aurait-on dû s'en tenir aux mineurs privés de discernement.

La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004

Enfin, la loi du 9 mars 2004, dernière en date à avoir abordé ce sujet, a allongé le délai de prescription des infractions à caractère sexuel commises sur des mineurs : ce délai passe de 3 à 10 ans pour les délits d'agression sexuelle commises sur un mineur. Il passe à 20 ans pour les crimes sexuels et les délits d'agression ou d'atteinte sexuelle commis sur un mineur de quinze ans et accompagné d'une autre circonstance aggravante. Il est en outre prévu que ces nouvelles dispositions s'appliquent immédiatement, aux infractions déjà commises et pour lesquelles la prescription n'est pas encore acquise. Comme c'est déjà le cas depuis 1995, ces prescriptions ne courent qu'à compter de la majorité de la victime.

La protection judiciaire des jeunes majeurs

Historique

L'adoption de la loi du 5 juillet 1974 abaissant l'âge de la majorité civile de vingt et un à dix huit ans créait un risque certain pour les jeunes devenus majeurs mais non encore insérés sur le plan professionnel et dépourvus de soutien familial. Aussi le projet initial proposait-il prudemment, dans un premier temps, l'abaissement de la seule majorité électorale. Mais saisi d'un louable enthousiasme pour les capacités de la jeunesse, le parlement a décidé, sans trop en mesurer les conséquences, d'accorder la pleine capacité civile à partir de l'âge de dix huit ans.

Concrètement, cette décision équivalait à priver du jour au lendemain de toute protection un certain nombre de pupilles et, au delà, tous ceux qui, dans la tranche d'âge concernée se trouvaient pris en charge au titre de la protection sociale et de la protection judiciaire. Si quelques uns se réjouissaient de leur soudaine émancipation, nombre d'entre eux restaient clairement demandeurs d'un soutien.

Par ailleurs, en dépit du délai transitoire qui leur avait été laissé pour se reconverter, certains établissements spécialisés dans la prise en charge des grands adolescents se trouvaient pris à la gorge.

Aussi, dès avant l'expiration de la période transitoire, un décret du 18 février 1975 a reconnu la possibilité « *jusqu'à l'âge de vingt et un ans à toute personne majeure ou émancipée éprouvant de graves difficultés d'insertion sociale, de demander au juge des enfants la prolongation ou l'organisation d'une action de protection judiciaire* ».

Dans un deuxième temps, un décret du 2 décembre de la même année a créé sur le même modèle mais avec une connotation plus sociale qu'éducative, un texte destiné aux jeunes majeurs sans autres problèmes particuliers que celui d'être prématurément affrontés à la nécessité de gagner leur vie sans pouvoir achever leur scolarité ou leur formation professionnelle.

A l'époque, les milieux éducatifs étaient partagés entre ceux qui appréhendaient pour les jeunes la fin prématurée de l'action entreprise, et ceux qui, à partir d'une analyse politique sur le contrôle social, considéraient qu'il fallait jouer à fond le jeu de la majorité.

La solution adoptée constitue à cet égard un compromis élégant : sans porter atteinte au principe selon lequel l'accession à la majorité met fin « ipso facto » aux mesures d'assistance éducative en cours, elle donne au jeune majeur et à lui seul la faculté de solliciter de l'aide à l'enfance ou du juge des enfants la prolongation ou même l'instauration d'une mesure.

Ceci étant, la palette des prises en charge possibles, logiquement amputée de la remise à un membre de la famille ou à une personne digne de confiance, est restreinte, quand il s'agit d'une mesure judiciaire, aux mesures d'observation et d'action éducative ainsi qu'au maintien ou à l'admission dans un établissement d'accueil ou de formation professionnelle dépendant du secteur public ou privé habilité par le ministère de la justice. Se trouvent donc exclus les établissements relevant directement de l'aide sociale à l'enfance et les équipements privés non habilités par le ministère de la justice comme les foyers d'étudiants ou de jeunes travailleurs.

Ainsi le jeune majeur est-il contraint de s'adresser au juge des enfants ou à l'inspecteur de l'aide sociale à l'enfance, non parce qu'il a déjà eu affaire et noué des relations de confiance avec l'un ou avec l'autre, ni même en fonction de la nature exclusivement matérielle ou éducative de sa demande, mais en fonction du type d'agrément dont bénéficie le service qui s'occupera de lui.

Procédure

Elle a été réglementée par une simple circulaire du ministère de la justice en date du 9 avril 1975. La compétence territoriale est celle du juge du domicile ou de la résidence du jeune majeur. Cependant, afin de préserver au maximum un rapport interpersonnel électif, il a été décidé que le jeune majeur pourrait s'adresser au juge des enfants de son choix, par exemple à celui auquel il a eu affaire pendant sa minorité.

La requête en prolongation ou en organisation d'une mesure résulte soit d'une démarche personnelle effectuée auprès du juge des enfants, soit d'une simple lettre adressée au magistrat. La modification ou la prolongation de la mesure obéissent aux mêmes règles.

Le juge des enfants reçoit en entretien le jeune majeur, ne serait-ce que pour vérifier que la demande est l'expression de sa libre volonté, et pour s'assurer de la réalité et de l'étendue des difficultés invoquées.

Il importe en effet de ne pas favoriser chez le bénéficiaire le développement d'une mentalité d'assisté incompatible avec une action éducative qui vise au contraire à lui faire prendre conscience de ses responsabilités et à le conduire le plus rapidement possible à l'autonomie.

Au cours de l'entretien, les droits et devoirs respectifs du jeune majeur et de la structure qui l'accueille doivent être précisés.

Un procès verbal est établi, signé du demandeur et du juge. Le document mentionne les raisons de la demande ainsi que le consentement exprès du jeune majeur à la nature et à la durée de la mesure.

Le juge des enfants rend alors une décision qui n'a aucun caractère contentieux et n'a pas besoin d'être motivée. Elle n'a pas à être communiquée au ministère public et n'est pas susceptible d'appel.

Lorsque le juge estime ne pas devoir donner suite à la demande, il fait connaître son refus et les raisons de celui-ci sans être obligé de le formaliser.



Théoriquement, rien n'empêche le demandeur de s'adresser à un autre magistrat, mais c'est, semble-t-il, tout à fait exceptionnel.

Le texte prévoit que les frais entraînés par la mesure incombent au jeune majeur sauf possibilité pour le juge de l'en décharger en tout ou en partie. En pratique, l'exonération est systématique, ne serait-ce qu'en raison de l'impécuniosité qui détermine en général la demande.

Les frais non supportés par les bénéficiaires sont imputés sur le budget du ministère de la justice. Il y a là une différence notable par rapport aux mesures éducatives qui sont normalement financées par le budget départemental.

Une copie de la décision est envoyée au jeune majeur, une autre au service éducatif concerné, qui se charge de le faire valoir auprès du bureau compétent de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

La mesure prend fin à l'expiration du délai fixé en accord avec l'intéressé, ou si celui-ci atteint ses vingt et un ans.

Elle peut aussi être interrompue prématurément, soit à l'initiative du magistrat, se ralliant à la demande de l'équipe éducative confrontée à l'inertie ou à l'opposition de l'intéressé, soit du fait de l'intéressé lui-même, quand il quitte délibérément le lieu où il est hébergé ou cesse de répondre aux convocations des éducateurs. Compte tenu de la majorité il n'y a pas lieu à déclaration de fugue, mais en toute hypothèse une mainlevée est indispensable.

Problématique d'application

Le décret sur la protection judiciaire des jeunes majeurs n'a pas été un simple texte de transition. Le développement imprévu du chômage lié à la recherche permanente de compétitivité des entreprises, la mise en concurrence des jeunes déscolarisés avec des demandeurs d'emploi surdiplômés, l'exigence lors de l'embauche d'une expérience de terrain dont les jeunes sont par hypothèse démunis, l'arrivée sur notre sol de jeunes immigrants sans appui familial et parfois sans possibilité de régularisation ont entraîné un renouvellement des demandes dont l'ampleur statistique a inquiété la PJJ et suscité à plusieurs reprises des remarques du Directeur mettant en garde les magistrats contre une générosité jugée excessive.

Mais au delà de ces aspects liés à la conjoncture, la pratique de la protection judiciaire a mis en lumière l'allongement moderne de la période de l'adolescence bien au-delà de la majorité civile, et aussi l'existence d'une catégorie difficile à quantifier de personnalités éprouvant des difficultés particulières à s'insérer sur le plan social et professionnel, alors même qu'à d'autres points de vue leur maturité paraît acquise.

Pour ceux-là un accompagnement particulier destiné à leur apprendre à dominer leur agressivité, leur instabilité ou leurs inhibitions, à s'habituer à vivre seuls, à s'adapter aux us et coutumes du monde du travail est absolument nécessaire. Pour certains, il suffit de maintenir à leurs côtés un peu plus longtemps que la loi ne l'indique une présence éducative au demeurant bien acceptée. Pour d'autres, il faudra jouer sur l'appât de la prise en charge matérielle pour leur faire accepter un contrôle dont l'intérêt profond ne peut être immédiatement perçu.

C'est pourquoi la pratique judiciaire qui, au début, s'orientait vers des prises en charge longues d'un an et plus a progressivement privilégié de courtes prises en charge renouvelables permettant à chaque échéance de faire le point et d'évaluer l'impact de la mesure au fur et à mesure de son déroulement.

Dans les projets actuels de décentralisation, il est tout à fait vraisemblable que la suppression de la protection judiciaire des jeunes majeurs soit envisagée.

Dans son programme de travail pour la période 2004-2007, l'ancien directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, qui ne voyait dans la protection judiciaire des jeunes majeurs « aucune justification de fond immédiatement perceptible », prenait d'ailleurs les devants en envisageant une restitution progressive de cette compétence au département. Cette orientation néglige de façon dramatique la nécessaire continuité du suivi tant en ce qui concerne l'intervention du juge des enfants connaissant le mineur que celle des services ayant la confiance du jeune. En outre, elle s'ajoute au fait que de

nombreux départements refusent en toute illégalité d'instaurer une mesure à l'égard de jeunes majeurs préalablement inconnus de leurs services.

Si les conseils généraux peuvent voir dans une telle mesure une rationalisation opportune et une extension de leurs pouvoirs, il est moins sûr que les services éducatifs du département soient à même de prendre en charge la totalité des demandes.

Une fois de plus, en invoquant la logique gestionnaire, on aura supprimé un élément de prévention avéré pour se concentrer en aval sur des prises en charge pénales beaucoup plus hasardeuses.

Il serait dangereux d'oublier que la tranche d'âge des dix huit-vingt et un ans, qui ne bénéficie d'aucune prise en charge sociale au titre du RMI et n'a pas toujours comme on l'a vu la pleine maîtrise de son insertion dans la société, paie un tribut particulièrement lourd au tribunal correctionnel. Un abandon supplémentaire de la part de l'Etat pourrait avoir des conséquences catastrophiques pour certaines personnes.