

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Diffusion assurée par la direction des services judiciaires en un exemplaire

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Paris, le 8 MARS 2002

La garde des Sceaux, ministre de la justice

à

Mesdames et Messieurs le Premiers Présidents des Cours d'appel
Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

Mesdames et Messieurs les Procureurs Généraux près lesdites Cours
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République

Madame et Messieurs les directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse
Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux
de la protection judiciaire de la jeunesse

Messieurs les directeurs régionaux des services pénitentiaires
Mesdames et Messieurs les directeurs et chefs d'établissements pénitentiaires
Mesdames et Messieurs les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation

pour attribution

OBJET : Amélioration de la coordination de la justice des mineurs.

Le système français de protection de l'enfance repose sur une bonne articulation tant entre les magistrats du siège et du parquet qu'entre les autorités judiciaires et les autres acteurs que sont la protection judiciaire de la jeunesse, les services pénitentiaires, les conseils généraux et les établissements habilités.

Les observations récentes de divers rapports d'étude sur les relations entre la justice et les conseils généraux, le fonctionnement des contrats locaux de sécurité, l'évaluation de la prise en charge des délinquants multirécidivistes notamment, soulignent que ce travail d'articulation et de concertation est trop souvent absent, voire que les relations professionnelles sont parfois fondées sur des incompréhensions réciproques.

J'attache une attention particulière à une amélioration du fonctionnement de la justice des mineurs. Les demandes des citoyens convergent, en effet, vers une justice plus protectrice des droits et devoirs de chacun, particulièrement des mineurs qui méritent une attention particulière dans le sens tant de leur protection que d'une sanction juste et efficace de leurs actes répréhensibles.

Cette amélioration passe par une coordination plus approfondie entre les différents services relevant du ministère de la justice (magistrats, protection judiciaire de la jeunesse, services pénitentiaires) au travers de procédures et de protocoles de travail ad hoc. Elle nécessite également une meilleure animation et coordination du travail des magistrats spécialisés du siège et du parquet, de la cour d'appel et du premier degré.

1. La commission spécialisée pour la justice des mineurs

Les cellules justice-ville créées en 1991 et étendues à l'ensemble des départements en 1999 visent à permettre d'assurer une information réciproque et à élaborer une stratégie commune et une cohérence des interventions entre les trois composantes de la justice dans le cadre des instances de la politique de la Ville. La justice des mineurs en constitue un domaine prioritaire d'action.

D'autres questions nécessitent des échanges d'informations, de la concertation et de la coordination. Ainsi, par exemple, des questions du recours à la troisième voie par les parquets, de la désignation des délégués du procureur, du contenu du volet mineurs dans les contrats locaux de sécurité, des compétences respectives du juge de l'application des peines et du juge des enfants en matière d'aménagements de peines.

La cohérence et la continuité des parcours éducatifs des mineurs supposent, par ailleurs, une bonne articulation de l'intervention judiciaire avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire dans la mise en œuvre des mesures et des peines.

J'ai donc décidé la création dans tous les départements, lieux pertinents d'élaboration des politiques en matière de protection de l'enfance, d'une commission spécialisée pour la justice des mineurs dans le cadre des cellules justice-ville. Des réunions pourront également être organisées à l'échelon du ressort du tribunal pour enfants en fonction de leur nombre et de la nature des difficultés.

Une fiche technique (annexe 1) vous présente les missions dévolues à cette commission ainsi que sa composition et ses modalités de fonctionnement.

Une évaluation du fonctionnement de ces commissions sera réalisée en 2003.

2. Les fonctions d'animation et la coordination des magistrats spécialisés.

Les objectifs poursuivis par la création des commissions justice des mineurs trouvent aussi des réponses dans la coordination et l'animation assurées par les magistrats de la jeunesse eux-mêmes, au sein des cours d'appel comme des juridictions du premier degré. La circulaire du 15 juillet 1998 relative à la politique pénale en matière de délinquance juvénile a rappelé ces missions, qui concernent également la procédure d'assistance éducative.

L'implication des magistrats spécialisés doit se réaliser, pour les magistrats du siège, dans le respect de leur indépendance juridictionnelle, pour les magistrats du parquet, dans le cadre naturel de l'autorité hiérarchique des chefs de parquet et des orientations générales du ministère de la justice déclinées par les procureurs généraux.

Je vous demande de légitimer et soutenir le magistrat délégué à la protection de l'enfance et le magistrat du parquet général spécialement chargé des affaires de mineurs dans leur rôle d'animation et de coordination, de veiller au travail conjoint du parquet et du siège dans l'animation et les relations avec les partenaires extérieurs et de leur donner le temps et les moyens nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

Une fiche technique, en annexe 2, présente les modalités possibles d'exercice de leurs attributions extra-juridictionnelles.

Dans les tribunaux pour enfants composés de plusieurs cabinets de juge des enfants, le travail d'animation peut plus spécifiquement permettre une harmonisation des politiques pénale et d'assistance éducative de l'ensemble des cabinets, notamment au moyen de rencontres régulières afin de débattre de questions juridiques et de pratiques juridictionnelles.

Il est nécessaire de compléter ce travail d'animation par une coordination de l'activité des juges des enfants en ce qui concerne l'organisation interne du service (permanences, audiences, sectorisation), les relations avec le parquet et la préparation des actions avec les autres institutions (notamment des réunions de la commission justice des mineurs). J'appelle votre attention à cet égard sur l'importance de la sectorisation des cabinets des juges des enfants qui vise à permettre une meilleure connaissance des réalités sociales et géographiques du secteur d'intervention et à favoriser le travail avec les différents partenaires.

Une réforme du code de l'organisation judiciaire relative à l'ensemble des fonctions extra-juridictionnelles exercées par les magistrats du siège autorisera une meilleure prise en compte de ces missions dans les attributions des magistrats des cours d'appel délégués à la protection de l'enfance et des vice-présidents des tribunaux de grande instance chargés des fonctions de juge des enfants.

Vous voudrez bien assurer une large diffusion de la présente circulaire au sein de vos services ainsi qu'auprès des magistrats du siège et du parquet de votre ressort et veiller à la mise en oeuvre de ses dispositions.

Vous voudrez bien m'en rendre compte sous le timbre de la direction des services judiciaires, de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et de la direction de l'administration pénitentiaire pour le 30 novembre 2002.



Marylise LEBRANCHU

ANNEXE 1

Organisation et missions de la commission mineurs de la cellule Justice-Ville

1. L'organisation

1.1. Implantation

La commission mineurs de la cellule justice-ville est départementale. Lorsque le département comporte plusieurs sièges de tribunaux pour enfants, en fonction de la taille du département et de la nature des difficultés rencontrées, des réunions peuvent également être organisées dans le ressort de chacun des tribunaux pour enfants.

1.2. Composition

La commission est composée des juges des enfants, des juges d'instruction spécialisés dans les affaires de mineurs, des juges des libertés et de la détention, des juges de l'application des peines et des substituts chargés des mineurs ou leurs représentants, ainsi que du directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse et du directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Ces derniers peuvent, en fonction des questions abordées, associer tel ou tel responsable de leur administration, par exemple le directeur de l'établissement pénitentiaire dans les départements disposant d'une maison d'arrêt accueillant des mineurs.

Lorsque le thème traité le justifie, elle peut accueillir également des magistrats comme les juges aux affaires familiales et d'autres partenaires - services du conseil général, associatifs, services de police et de gendarmerie...-.

1.3. Fonctionnement

La commission se réunit tous les deux mois au chef-lieu de département.

Elle est animée à tour de rôle par le président du tribunal de grande instance ou son représentant, le procureur de la République ou son représentant et le directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse.

Afin d'assurer une continuité de travail et une permanence institutionnelle, un secrétariat permanent est créé. Il peut être assuré par exemple successivement par les services judiciaires et la protection judiciaire de la jeunesse selon une périodicité annuelle. Il convoque les réunions, prépare l'ordre du jour, rédige et diffuse les relevés de décisions aux participants.

2. Les missions

Les missions de la commission s'inscrivent dans le cadre général des missions des cellules justice-ville telles que rappelées par la circulaire du 26 octobre 1999 relative à la participation de l'autorité judiciaire à la préparation et à la mise en œuvre des contrats de ville:

- mieux lutter contre la délinquance des mineurs
- développer la justice de proximité
- assurer la cohérence de l'implantation des structures
- améliorer la prise en charge des publics.

2.1. Politiques judiciaires en direction des mineurs

En assistance éducative, peuvent notamment être abordées les questions des circuits de signalement et les rôles respectifs du conseil général et de la protection judiciaire de la jeunesse, la mission du parquet et du juge des enfants à ce stade de la procédure.

La place du contradictoire et la question des parties aux audiences du juge des enfants peut de même faire l'objet d'une réflexion commune sur les modalités de mise en œuvre compte tenu de la réforme engagée.

Les moyens et forme de participation à l'élaboration et à l'actualisation des schémas départementaux conjoints de protection de l'enfance constitue un sujet prioritaire de concertation.

En matière pénale, les orientations arrêtées par le parquet ont des conséquences tant pour les juges des enfants que pour les services mettant à exécution les décisions prononcées et nécessitent à ce titre des échanges tandis que les actions menées dans le domaine de la prévention de la délinquance juvénile justifient l'élaboration d'une stratégie commune.

2.2. Prise en charge éducative des mineurs

S'agissant des placements, peuvent faire l'objet d'échanges les conditions d'admission dans les établissements, leurs projets éducatifs au regard des besoins exprimés par le parquet ou les juridictions, la mise en place d'un dispositif départemental d'accueil d'urgence, la participation des magistrats aux comités de pilotage des centres éducatifs renforcés et des centres de placement immédiat.

S'agissant du milieu ouvert, il appartient notamment à la commission de traiter le sujet des mesures en attente lorsqu'elles existent et des délais de prise en charge, des modalités de travail entre le magistrat mandant et le service d'exécution de certaines mesures (ex. le contrôle judiciaire), de la politique de développement des mesures de réparation et de TIG.

2.3. Exécution des peines et incarcération des mineurs

Ce domaine doit être considéré comme prioritaire au regard des difficultés particulières d'articulation entre les périodes de détention et la poursuite des prises en charge éducative sous forme de placement ou en milieu ouvert après libération.

Ainsi, les questions de la coordination entre les services de la protection judiciaire de la jeunesse et ceux de l'administration pénitentiaire à propos de l'exécution des TIG, des SME peuvent faire l'objet d'échanges et d'élaboration conjointe.

Le développement des mesures d'aménagement de peines impose également une véritable concertation tant entre les juges des enfants et les juges de l'application des peines qu'avec les services chargés des mineurs bénéficiant dans le même temps d'un placement et d'une libération conditionnelle par exemple.

ANNEXE 2

Fiche technique relative aux attributions extra-juridictionnelles des magistrats des cours d'appel spécialisés en matière de mineurs

Cette fiche a été élaborée à partir des expériences de magistrats de cours d'appel qui ont développé ces dernières années des fonctions d'animation et de coordination.

1. Les magistrats délégués à la protection de l'enfance

1.1. Rôle de conseil

L'exercice par le magistrat délégué à la protection de l'enfance de fonctions spécialisées, juridictionnelles et extra-juridictionnelles, le désigne pour remplir auprès du premier président de la cour d'appel un rôle de conseil sur l'ensemble des sujets relatifs à la protection de l'enfance ou l'enfance délinquante et d'intermédiaire avec les juges des enfants et les autres interlocuteurs de la justice des mineurs.

1.2. Rôle d'animation auprès des tribunaux pour enfants du ressort

Cette fonction comprend notamment la circulation de l'information, le soutien technique, l'organisation d'échanges sur les pratiques comme sur les difficultés rencontrées dans l'exercice des fonctions spécialisées

1.2.1. Modalités

L'animation peut notamment s'organiser autour des modalités suivantes :

- rencontres avec les juges des enfants du ressort de la cour, avec proposition d'un ordre du jour ouvert à leurs suggestions,
- réunions thématiques à l'occasion d'une réforme ou d'une difficulté ponctuelle intéressant l'ensemble des juges des enfants du ressort,
- visites des juridictions de la cour d'appel et rencontres avec les magistrats, par juridiction ou par département. Le cas échéant, ces visites pourraient être conjointes avec les magistrats du parquet général,
- organisation de formations en lien avec le magistrat délégué à la formation, le cas échéant, conjointement avec les magistrats du parquet général,
- capitalisation et pérennisation d'expériences innovantes.

1.2.2. Sujets

Il s'agit principalement d'échanges et de débats sur les points suivants :

- droit des mineurs, jurisprudence, procédure, politique judiciaire de la cour, réformes,

- modalités d'exercice des contrôles des établissements,
- organisation des juridictions (gestion des procédures d'appel, implications pratiques de la mise en oeuvre des réformes, relations siège-parquet, rédaction du rapport d'activité),
- relations avec les partenaires extérieurs (modalités d'implication des magistrats du siège dans les relations avec les partenaires extérieurs chargés ou non de l'exécution des décisions, difficultés rencontrées).

2. Les magistrats des parquets généraux spécialement chargés des affaires des mineurs

2.1. Rôle de conseil

L'organisation du travail, les politiques pénales, celles relatives à la protection de l'enfance et le partenariat relèvent de l'autorité hiérarchique des chefs de parquet.

Le magistrat du parquet général spécialement chargé des affaires des mineurs peut participer à la définition des orientations du procureur général et assurer la cohérence de leur mise en œuvre au sein des parquets du ressort de la cour.

2.2. Animation et coordination

Le partage de fonctions spécifiques par des magistrats spécialisés du parquet de la cour et des tribunaux de grande instance justifie l'organisation d'une animation et d'une coordination technique.

2.2.1. Modalités

La coordination peut notamment se réaliser autour des modalités suivantes

- rencontres avec les substituts des mineurs du ressort, avec proposition d'un ordre du jour ouvert à leurs suggestions,
- réunions thématiques à l'occasion d'une réforme ou d'une difficulté ponctuelle intéressant l'ensemble des magistrats du ressort,
- visites des juridictions de la cour d'appel et rencontres avec les magistrats, par juridiction ou par département,
- organisation de formations en lien avec le magistrat délégué à la formation,
- capitalisation et pérennisation d'expériences innovantes.

2.2.2. Les sujets

Il s'agit principalement d'échanges et de débats sur les points suivants :

- la politique pénale (mise en oeuvre des orientations de politique pénale, modalités des poursuites, alternatives aux poursuites, exécution des décisions, gestion des appels),

- la protection de l'enfance (politiques en matière de signalement, accompagnement des mineurs victimes, rôle du parquet dans la procédure d'assistance éducative),

- les relations avec les partenaires extérieurs (participation des parquets aux politiques de prévention de la délinquance et de protection de l'enfance en danger, relation avec les services de police et de gendarmerie, avec la protection judiciaire de la jeunesse et les conseils généraux).

3. Les attributions qui peuvent être exercées conjointement par les magistrats spécialisés du siège et du parquet des cours d'appel

L'exercice conjoint de certaines attributions est souhaitable pour garantir la cohérence et la lisibilité de l'action de la cour.

3.1. Les obligations légales

3.1.1. Contrôle des établissements privés habilités

Les magistrats spécialisés des cours d'appel sont chargés du contrôle judiciaire des institutions privées qui reçoivent des mineurs délinquants (articles 29 et 30 du décret du 16 avril 1946) et des institutions chargées de manière habituelle de l'exécution des mesures d'assistance éducative (article 9 de l'arrêté du 13 juillet 1960).

3.1.2. Visite des jeunes détenus du ressort

Une visite annuelle est prévue par l'article 7 du décret du 12 avril 1952.

3.2. Travail conjoint d'animation et de coordination

Les fonctions d'animation du magistrat délégué et du magistrat du parquet général sont principalement exercées, les premières en direction des magistrats du siège, les secondes en direction des magistrats du parquet. Certains sujets gagnent à être traités conjointement, notamment les relations siège-parquet, les réformes, l'adaptation des outils aux besoins....

3.3. Relations avec les partenaires extérieurs

- rencontres périodiques avec le directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse et le directeur régional de l'administration pénitentiaire,

- participation conjointe aux réunions extérieures relatives aux politiques publiques régionales impliquant notamment la direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse et les conseils généraux et information subséquente des magistrats du premier degré,

- organisation de débats et de réunions sur des sujets d'intérêt commun avec les magistrats du premier degré, les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse