

JEUNESSE EN DIFFICULTE ET JUSTICE DE PROXIMITE

Mission de recherche « DROIT ET JUSTICE » - Décision n°96 09 04 6 16

Anne Wyvekens

mai 1998

----- CORRESPONDANCE -----
Clos de Chalon 84410 BEDOIN Tel. 04 90 65 69 26 Fax 04 90 12 85 87
----- Association loi 1901 Siret 333 204 774 00025 -----

AVERTISSEMENT

Cette recherche en prolonge une autre sur les maisons de justice lyonnaises. Mais surtout, elle s'inscrit dans un programme plus général consacré à l'évolution de la politique judiciaire de la ville, que je mène avec Jacques Donzelot. Ce second volet porte sur plusieurs juridictions, avec pour souci d'identifier et d'analyser les dispositifs qui, outre les maisons de justice, transforment actuellement les modalités de prise en charge des mineurs : traitement en temps réel, classement actif, systématisation, groupes locaux de traitement de la délinquance. Dans une troisième enquête, en cours, nous reprenons les enseignements théoriques de celle-ci pour en tester la validité et en affiner la conceptualisation, en nous concentrant sur les GLTD et l'émergence des contrats locaux de sécurité. Au total, notre programme veut suivre le parcours qui conduit des CCPD aux CLS en passant par les maisons de justice et les GLTD.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
Cadre général de la recherche	3
Objectifs et questions de recherche	6
Méthode et terrains d'enquête	8
I. DE JUSTICE ALTERNATIVE EN ALTERNATIVES JUDICIAIRES	
LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE	12
1. DES EXPERIMENTATIONS SUCCESSIVES	13
A. Pontoise-Lyon-Bobigny ou les étapes de la construction d'un concept	14
<i>Pontoise</i>	15
<i>Lyon</i>	20
<i>Bobigny</i>	24
B. Toulouse ou comment s'approprier l'air du temps	29
2. UNE DYNAMIQUE NATIONALE D'INCITATION A GEOMETRIE VARIABLE	32
A. Etat des lieux	33
<i>Maisons de justice</i>	33
<i>Autres partenariats. signalement scolaire et gestion des crises urbaines</i>	35
<i>Traitement en temps réel</i>	36
<i>Mineurs</i>	38
<i>Prévention de la délinquance</i>	39
B. Entre local et central	40

3. UN REMEDE AUX DYSFONCTIONNEMENTS DE L'APPAREIL JUDICIAIRE	44
A. « Que fait la justice ? »	44
B. « Trouver des réponses non classiques »	45
C. Diversifier et accélérer la réponse	46
II. VERS UN NOUVEAU MODELE DE JUSTICE DES MINEURS ?	50
1. DU « TOUT-EDUCATIF » AU « TOUT-REPRESSIF » ?	51
A. Les limites du modèle tutélaire	51
B. La tentation répressive	55
C. L'entrée en scène du parquet des mineurs	57
2. LA JUSTICE DE PROXIMITE UN CHANGEMENT DE PARADIGME ?	61
A. De la suspension de la sanction à l'explicitation du droit <i>Enoncer le droit, prendre en compte la victime</i>	62
<i>Les juges des enfants : « Une vraie juridiction des mineurs »</i>	66
<i>Les éducateurs : « Travailler avec le parquet... »</i>	72
B. De la toute-puissance à la redistribution	83
CONCLUSION	89
BIBLIOGRAPHIE	91

INTRODUCTION

Cadre général de la recherche

La politique française de la ville, qui se caractérise par le souci d'une approche locale de la question de l'exclusion, est à l'origine du développement de préoccupations de territorialisation de la justice. La notion de *quartier hors droit* exprime, pour les questions de sécurité, de délinquance, de justice pénale, cette vision topologique de l'exclusion. Celle de *justice de proximité*, empruntée à d'autres contextes, lui répond et désigne les réponses élaborées dans le cadre de cette approche territoriale. Autrefois utilisée, notamment à propos du juge des enfants, pour qualifier une justice qui, «*privilégiant l'arbitrage et la négociation, est liée à une certaine représentation des rapports privé-public dans laquelle l'Etat n'est que faiblement interventionniste, et l'imaginaire social privilégie l'aspiration à une société communautaire sur l'ordre social imposé*» (Théry 1993, Commaille 1989), cette expression, telle qu'elle est aujourd'hui réactualisée, englobe les diverses démarches entreprises pour apporter une réponse judiciaire aux phénomènes de délinquance propres à certains quartiers. La volonté de «réintroduire le droit dans les quartiers hors droit» s'étant concrétisée non pas à partir d'une démarche normative, venue d'en haut, mais sous le signe du pragmatisme, au gré des initiatives individuelles et des configurations locales, une formule unique recouvre dès lors à la fois des pratiques multiples et des objectifs pouvant se révéler hétérogènes ou instables.

L'éventail apparemment limité de structures qu'ouvriraient le premier texte produit à ce sujet par la Chancellerie (ministère de la Justice 1992) - sectorisation des

parquets, antennes de justice, maisons de justice - renvoyait en réalité, suivant les types d'organisation, les acteurs impliqués, les activités développées, à une grande variété de pratiques. S'y ajoutait, plus aux marges de l'institution, mais gardant avec elle des liens parfois étroits, toute une gamme d'expériences de médiation associative ou communautaire. D'autre part, un certain nombre d'innovations touchant l'organisation judiciaire dans son ensemble et s'inscrivant dans le mouvement plus général de modernisation de l'institution s'articulaient à ce souci de proximité, la plus « célèbre » étant le traitement en temps réel des affaires pénales.

Des initiatives de même nature plus spécifiquement orientées vers la jeunesse se sont développées dans un second temps. Un constat analogue se dégage de leur observation : la diversité règne : « médiation-réparation », « réparation pénale », « rappel à la loi », délocalisés ou non, pratiqués ici par des magistrats, là par des travailleurs sociaux ; formes diverses de partenariat entre le parquet et le monde scolaire ; éducation à la citoyenneté ; interventions « en amont » de toute infraction¹

Si la notion de *justice de proximité* se présente ainsi comme une notion « attrape-tout » plus que comme un véritable objet de recherche, elle peut, dans un premier temps, constituer un fil conducteur pour l'analyse des transformations affectant l'institution judiciaire. Produits de la rencontre entre politique de la ville et politique pénale, ces pratiques apparaissent comme le lieu d'une articulation entre différentes logiques : logique de la *proximité*, du local, du territorial, d'un côté, logique de l'institution *justice*, de l'autre. Venue de la politique de la ville, une double préoccupation cherche à prendre corps : volonté de territorialisation, d'une part, en vue de la connaissance fine et du traitement le plus « adapté » possible des questions de délinquance ; volonté, d'autre part, de restaurer un « lien social » dont les quartiers en difficulté figurent de manière exemplaire l'effilochement. L'institution judiciaire, quant à elle, se trouve prise entre l'impérieuse nécessité de refonder sa légitimité en répondant à la question devenue lancinante du « Que fait la justice ? » face à la délinquance dite urbaine, et une inquiétude identitaire se manifestant notamment dans

¹ Certaines maisons de justice furent pendant un temps le lieu où le parquet convoquait avec leurs parents les jeunes mineurs interpellés en ville à des heures jugées tardives.

la difficulté d'articuler la prévention à la répression et la crainte de voir entamée son indépendance face aux pouvoirs locaux.

Appliquée à l'activité des maisons de justice, cette grille d'analyse a conduit à y voir l'émergence d'une *proximité* dont la dimension géographique (traitement spécifique de la délinquance spécifique de certains quartiers) et la dimension humaine (justice plus réparatrice ou médiatrice que répressive) tendent à céder le pas à une proximité de nature temporelle (via le traitement en temps réel), qui renvoie aux préoccupations et contraintes, de nature gestionnaire, de l'institution elle-même. La proximité temporelle résumerait en deux mots le paradoxe d'une justice de proximité dont le contenu se construit en définitive autour d'exigences de justice dite concentrée : formulation d'une réponse effective et rapide, inspirée d'impératifs quantitatifs plus que qualitatifs et s'avérant moins « douce » (Bonafé-Schmitt 1992) que ne le laisse paraître l'étiquette « médiation » qui lui reste appliquée. La politique de la ville induirait ici plus une modernisation des méthodes, dans le sens d'une plus grande efficacité, qu'un réel infléchissement de l'intervention.

La justice de proximité n'est pas seulement l'occasion de réaménagements internes à l'institution, elle se déploie également sous la forme d'un partenariat avec les acteurs locaux concernés par les questions de sécurité, qui conduit l'institution judiciaire à occuper progressivement une position nouvelle dans la sphère publique, passant notamment par l'investissement de champs nouveaux d'intervention. Après n'avoir réalisé, dans un premier temps et pour les raisons identitaires déjà évoquées, qu'une implication limitée dans les structures de la prévention de la délinquance, l'institution judiciaire a élaboré, avec les maisons de justice, un « produit-maison » qui, tout en préservant cette identité, lui permet d'investir le partenariat local, dotée à présent d'une nouvelle légitimité. Le *rapprochement* en définitive peu territorialisé que constituent les maisons de justice s'avère répondre très largement aux attentes des acteurs locaux. La justice de proximité cède le pas à la *proximité de la justice* (Wyvckens 1996) : l'ensemble des partenaires valorise moins une justice se faisant différente pour traiter des quartiers spécifiques, que le fait de voir *la justice*, dans sa splendeur et sa rigueur de puissance régaliennes, se rapprocher, identique à elle-même, du local. Les préoccupations identitaires de l'institution, qui l'ont conduite à élaborer

une intervention dont le *contenu*, certes original, est néanmoins peu différent sur le plan qualitatif, rejoignent dès lors les préoccupations d'ordre symbolique des municipalités, pour qui la *forme* est essentielle : celle d'une justice descendant, tout armée, en ville.

Objectifs et questions de recherche

La recherche a pour objectif d'approfondir cette réflexion, à travers l'analyse de quelques-unes des expériences qui, dans ce même contexte, s'adressent plus particulièrement à la jeunesse. Le propos se veut à la fois général et spécifique. D'une part, les pratiques judiciaires initiées en direction des mineurs dans une logique territoriale apparaissent de nature à enrichir la connaissance des transformations que l'institution connaît au contact de la politique de la ville. D'autre part, la justice des mineurs elle-même se trouve, par ces pratiques, soumise à un mouvement de remise en question méritant un examen plus approfondi.

La réflexion a été engagée avec pour préoccupation de dépasser une démarche qui se limiterait à relever la persistance ou la prédominance de logiques préexistantes, intra-institutionnelles. Si on peut observer une tendance lourde de la justice à « *l'établissement d'une "justice rare", c'est-à-dire d'une justice concentrée* », on observe également « *l'existence, derrière cette tendance lourde, d'une extraordinaire constante représentée par une tension entre des conceptions opposées de l'exercice de la fonction de justice* » (Commaille 1995). La remarque selon laquelle « *pour le ministère de la Justice, le bon usage de la politique de la ville est d'abord interne* » (Donzelot 1994) n'est pas à lire dans le sens d'un repli de l'institution sur elle-même, mais dans celui, dynamique, d'une création de logiques nouvelles. C'est le produit de cette tension que l'on a cherché à analyser, dans sa complexité et dans son originalité.

Les questions initiales ont été formulées à partir d'enseignements tirés à la fois de travaux empiriques antérieurs (Wyvckens 1996, 1997) et de réflexions plus générales (Garapon 1995 ; de Munck 1995, Salas 1995) consacrés les uns et les autres aux mêmes dispositifs et problématiques. Elles concernaient d'abord les *objectifs* -

affichés et implicites - des pratiques nouvelles, dont la variété, voire les aspects à première vue contradictoires, posent question. La justice plus rapide du traitement en temps réel, la justice plus «humaine» de la médiation, la responsabilisation des mineurs, à travers la réparation, les mises en garde qui leur sont adressées avec le rappel à la loi, la restauration du lien social que poursuit la médiation : peut-on trouver, derrière cet éclatement apparent, un principe de cohérence ?

Il s'agissait également de s'interroger sur le *positionnement des acteurs*, judiciaires et para-judiciaires, et son évolution à travers les pratiques nouvelles. A l'intérieur même du corps des magistrats, ces pratiques viennent à la fois remettre en question la classique répartition des rôles entre magistrats du siège et du parquet et réactiver les différences de culture séparant les uns des autres. L'étude du traitement judiciaire par le parquet d'un certain nombre d'affaires de petite et moyenne délinquance met au jour la nature quasi-juridictionnelle de cette activité. Au-delà des questions de procédure pénale, ce rapprochement entre les fonctions du siège et du parquet appelle réflexion sur le plan, plus sociologique, des transformations du rôle du juge. S'agissant plus particulièrement de la justice des mineurs, aux ajustements problématiques entre les domaines de compétence respectifs des juges des enfants et des magistrats du parquet, c'est la nature même de l'intervention qui est mise en question. Alors que les premiers reprochent aux seconds de développer une action dans l'urgence qu'ils jugent inadaptée à une mission de nature éducative ne pouvant selon eux s'inscrire que dans une temporalité lente, les seconds se posent en magistrats modernes et performants face à des juges représentant une justice archaïque. Dans le prolongement de cette réflexion, on a voulu en outre examiner la position occupée par les travailleurs sociaux. Que signifie, pour ces associés structurels de la justice des mineurs, la montée en puissance du parquet, tant en ce qui concerne la nature de leur intervention, que sa portée ?.

A côté des réaménagements observables à l'intérieur de l'institution, l'étude des divers terrains se proposait de mettre en lumière, « vu de l'extérieur », les évolutions du *positionnement de l'institution elle-même par rapport à ses partenaires locaux*. On pense en particulier à l'école, en passe de devenir un élément essentiel des politiques judiciaires nouvelles, notamment à travers le développement de relations systématiques

avec le parquet et la police. L'hypothèse du glissement d'une justice de proximité vers une proximité de la justice se vérifie-t-elle dans ces dispositifs ?

Derrière cet ensemble de questions il s'agissait de mettre au jour les *enjeux* des transformations en cours. Quel dosage de prévention et de répression ? De réel et de symbolique ? De territorialisation et de maintien d'une logique centralisatrice ? Que dire de l'hypothèse de la progressive émergence, via la justice de proximité, d'un nouveau modèle de justice, qui viendrait au secours des impasses constatées de la trop informelle justice des mineurs ?

Méthode et terrains d'enquête

L'étude prend appui sur une démarche empirique de nature inductive, destinée à préciser le contenu de l'expression justice de proximité. On a choisi d'observer, sur le terrain, un certain nombre de dispositifs ou de pratiques dont le point commun initial réside dans le fait qu'ils se présentent comme la traduction judiciaire des préoccupations territoriales de la politique de la ville, que celles-ci s'expriment en termes de problèmes à traiter (délinquance dite urbaine) ou de réponses proposées (« action judiciaire dans la ville »). Parallèlement, on s'est penché sur le discours tenu et les impulsions données, au niveau national, par les instances susceptibles d'élaborer et de mettre en oeuvre dans ce domaine une politique d'ensemble. Tournée vers l'analyse des pratiques locales, la recherche était donc animée par un souci tout aussi important d'en éclairer la compréhension sous un angle plus général.

Les terrains d'enquête ont été choisis à partir d'éléments d'information collectés de façon directe ou indirecte à l'occasion de précédents travaux. Quatre sites ont été retenus : les tribunaux de grande instance de Lyon, Pontoise, Bobigny et Toulouse. Tel qu'on pouvait l'appréhender au départ de l'enquête, le champ contenait deux variantes de maisons de justice (Pontoise et Lyon) dont chacune mettait en oeuvre, à partir d'un schéma identique, des pratiques différentes en matière de jeunesse ; une antenne de justice (Toulouse), retenue à l'origine pour la place particulière qu'y occupent des travailleurs sociaux pratiquant le rappel à la loi ; et enfin un dispositif de réponse à la

délinquance des jeunes dépourvu de toute implantation en maison de justice mais comprenant un partenariat fort avec l'Education nationale (Bobigny). Pontoise. Lyon et Bobigny avaient en outre pour particularité de devoir leurs pratiques nouvelles à l'initiative d'un même magistrat. dont on pouvait ainsi voir évoluer la vision de la justice de proximité.

Outre ces quatre sites, des données ont été recueillies, à plusieurs reprises, au niveau national (ministère de la Justice : Direction des affaires criminelles et des grâces, Secrétariat général pour la coordination de la politique de la ville, Direction de la protection judiciaire de la jeunesse ; Délégation interministérielle à la ville : pôle prévention de la délinquance).

L'exposé des questions de recherche annonce implicitement le type de démarche mise en oeuvre. Si les données quantitatives n'ont pas été exclues a priori, elles sont néanmoins peu nombreuses, et surtout difficilement comparables. La nouveauté des pratiques observées et leur caractère encore instable l'expliquent largement. L'essentiel du recueil d'informations a eu lieu sous forme d'entretiens. Ceux-ci ont été réalisés selon un principe de double détente. Après une première série de rencontres, qui visaient à la fois à recueillir de l'information et à identifier un certain nombre de représentations, une seconde série d'entretiens a consisté à soumettre aux interlocuteurs des hypothèses plus élaborées, sur lesquelles leur réaction était sollicitée. Cette démarche a été accompagnée de l'analyse de divers documents (essentiellement des documents produits par la Chancellerie) et de l'observation des procédures mises en oeuvre. L'essentiel du travail de recueil d'informations sur les sites s'est déroulé de septembre 1996 à septembre 1997.

S'agissant de l'analyse des données, il importe de préciser de quelle manière est envisagée la confrontation entre les quatre sites. L'idée de comparer ceux-ci entre eux « terme à terme » n'avait pas été énoncée en tant que telle ; cette perspective a en fait été assez rapidement explicitement exclue. En effet, le déroulement des investigations a mis en évidence à la fois une diversité imprévue dans le contenu des pratiques et des différences dans les possibilités de les observer. Du côté des pratiques, aux éléments connus - diverses variantes de troisième voie, délocalisée ou non, et conventions avec

l'Education nationale - sont venus s'en ajouter d'autres, découverts au fil de l'enquête : à Pontoise un dispositif plus centré sur l'accès au droit et la notion de citoyenneté que sur le traitement judiciaire, à Bobigny les « groupes locaux de traitement de la délinquance ». Quant à l'accès à l'information, il est apparu limité de deux façons, sur deux des sites retenus. A Pontoise, la participation active d'une équipe de chercheurs au dispositif « citoyenneté » a conduit le procureur à ne pas souhaiter l'intervention d'autres chercheurs, dans le souci compréhensible de ne pas perturber les interactions existantes. A Lyon, les projets d'observation ont été infléchis par le changement intervenu à la tête du parquet au moment de l'enquête. Succédant à un magistrat qui avait amené les maisons de justice à prendre leur vitesse de croisière, le nouveau procureur, prenant ses fonctions au début de 1997, a dans un premier temps été présenté comme réticent face au dispositif de troisième voie. Ceci laissait augurer - en tenant compte en outre, quoi qu'il en soit, d'un indispensable délai « d'adaptation » - d'une période au moins temporaire d'expectative, sur un terrain dont nous avions par ailleurs acquis précédemment une connaissance approfondie, et qui se trouvait ainsi doublement moins susceptible que les autres de réserver immédiatement de véritables surprises.

Ces différents éléments - connaissances déjà acquises, accès différentiel au terrain, ampleur du champ, découverte de dispositifs originaux inconnus au départ du projet - ont rapidement montré que l'idée d'une comparaison site à site des différentes pratiques et de leurs enseignements, irréalisable avec les moyens disponibles, risquerait en outre de perdre en acuité ce qu'elle gagnerait en extension. Nous avons donc opté pour une démarche consistant à voir certains ressorts prendre une valeur élective, afin d'en obtenir une clarification des tendances moins perceptibles mais néanmoins détectables dans les autres. L'inégalité du temps consacré aux investigations sur les différents sites, et plus précisément la concentration des observations sur le tribunal de Bobigny est à mettre au compte de ce premier enseignement : si l'on retrouve partout les mêmes tendances, celles-ci se déploient de façon particulièrement appuyée en Seine-Saint-Denis. Le développement de la troisième voie, la systématisation des relations privilégiées avec l'Education nationale, et la mise en place de groupes locaux de traitement de la délinquance inaugurant une forme originale - à la fois partenariale,

judiciaire et très « opérationnelle » - de justice de proximité, en sont les principales manifestations. Les entretiens réalisés à Pontoise, à Toulouse et à Lyon ont quant à eux permis, joints à ceux de Bobigny, d'opérer une mise en perspective des différentes tendances observées.

*
* *

Ensemble de pratiques plutôt que véritable concept, la justice de proximité ne se résume pas pour autant à une addition de dispositifs n'ayant en commun que d'être inspirés par la politique de la ville. A partir des investigations menées sur les quatre sites, on explorera deux lignes principales d'analyse. La première concertera la notion générale de justice de proximité. Une «présentation raisonnée » des différents dispositifs permettra à la fois de rendre disponibles un ensemble de données empiriques insuffisamment connues et d'en proposer un principe de compréhension. Au-delà de la diversité des pratiques, et de leur inspiration alternative, la justice de proximité trouve son unité dans un souci de remédier, de façon judiciaire, aux dysfonctionnements de l'appareil de justice. Dans une seconde partie, on centrera l'attention sur la justice des mineurs, pour montrer en quoi celle-ci se trouve mise en question par les pratiques nouvelles. Ces pratiques seront analysées comme porteuses de lignes de tension susceptibles, sinon de supplanter, du moins d'ébranler le modèle actuel de justice des mineurs, dans le sens d'une redéfinition de la place et du contenu de sa dimension éducative.

I. DE JUSTICE ALTERNATIVE EN ALTERNATIVES JUDICIAIRES LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE

Depuis le milieu des années quatre-vingt, la nouvelle politique de prévention de la délinquance puis la politique de la ville ont constitué pour l'institution judiciaire l'occasion à la fois d'un examen de conscience sur la pertinence de ses interventions traditionnelles et d'une prise en compte de l'existence potentielle de réponses autres que judiciaires aux questions de sécurité. Parti de la participation des magistrats aux instances partenariales de la prévention, profitant ensuite de l'essor de l'idéologie et des pratiques de médiation, d'une part, de l'approche transversale et territorialisée d'autre part, ce mouvement a pris des formes multiples. La réalité judiciaire française se caractérise en effet, à partir d'une culture professionnelle où l'indépendance voire l'individualisme dominant, par le développement des innovations par la base, dans les juridictions, à l'initiative et au gré de l'imagination des magistrats en place (Ackermann, Bastard, 1993).

Si l'impulsion ne provient pas d'en haut, l'échelon national ne reste pas pour autant indifférent à ces émergences. Succédant à une phase d'observation bienveillante, une dynamique d'incitation à géométrie variable s'est progressivement précisée. Des circulaires reprennent des concepts nés à la base, d'autres textes de portée générale traitent de domaines voisins. Certains modes de fonctionnement font l'objet d'incitations fortes de la part de la Chancellerie. Des services nouveaux se créent, en rapport également avec les réalités locales. Le discours commence à se construire à propos des lignes gouvernant la politique pénale.

Quelle cohérence peut-on dégager de cet ensemble ? Le développement qui va suivre se propose de mettre en évidence les éléments constitutifs, le mode de

construction et le contenu essentiel de ce qui est progressivement devenu une politique. La justice de proximité sera d'abord envisagée dans une perspective diachronique. Née dans quelques juridictions, cette politique y a pris des formes variées, réalisant une sorte de progression que les sites choisis illustrent particulièrement bien. On confrontera à cette construction sur le terrain la manière dont les pratiques ont, dans un second temps, été formalisées au niveau national, faisant l'objet d'une généralisation et d'une appropriation dans le discours de la hiérarchie. Dans une perspective synchronique, on tentera ensuite de faire apparaître la cohérence qui peut être trouvée entre ces pratiques. L'hypothèse avancée est la suivante : le noeud de cette cohérence, malgré les origines non judiciaires d'un certain nombre de procédures, ne se situe pas dans la recherche d'une *alternative à la justice*, au sens de la recherche de manières de faire l'économie du moment judiciaire. On y voit plutôt des *alternatives judiciaires*, par lesquelles l'institution elle-même s'applique à combler une distance devenue trop importante entre les événements facteurs de sentiment d'insécurité et ses propres capacités de réponse. Le mouvement d'éloignement par rapport à l'institution et de retour vers elle constitue néanmoins un élément essentiel de la construction de ces réponses nouvelles.

1. DES EXPERIMENTATIONS SUCCESSIVES

Les quatre ressorts visités ouvrent un large éventail de pratiques. Chaque juridiction a développé, sur fond d'une organisation judiciaire identique, « sa » version de la justice de proximité. L'inventivité individuelle voisine avec des phénomènes d'imitation parfois à la limite de l'effet de mode. L'échantillon de juridictions retenues pour l'enquête présente à cet égard une particularité de nature à éclairer la compréhension du phénomène de justice de proximité. Les parquets des tribunaux de grande instance de Pontoise, Lyon et Bobigny ont eu à leur tête, successivement, un même procureur qui a engagé dans chacun d'entre eux, sur la base d'une inspiration unique, des expérimentations différentes, modelées ensuite par ses successeurs respectifs. Même si ce sont ces derniers qui ont inscrit les dispositifs dans la durée, en

leur imprimant la forme qu'ils ont aujourd'hui, l'étude de l'impulsion initiale donnée dans trois ressorts par un même acteur permet de mettre en évidence une progression dans l'élaboration de réponses nouvelles à la petite et moyenne délinquance des zones urbaines. Ce point de vue paraît d'autant plus instructif que l'initiateur de ces dispositifs se trouve aujourd'hui, en tant que directeur des Affaires criminelles et des grâces, en situation de pouvoir transformer les idées nées du terrain en éléments d'une politique impulsée au niveau national. Le tribunal de Toulouse illustre quant à lui un autre aspect de la construction de dispositifs judiciaires de proximité. La création d'une maison de justice, pour tenter d'apporter une réponse à la délinquance des quartiers, y est explicitement présentée comme ayant représenté d'abord une façon de sacrifier à l'air du temps, pour ne se constituer qu'ensuite, progressivement, la coquille se remplissant, une politique locale dotée d'une réelle spécificité.

A. Pontoise-Lyon-Bobigny ou les étapes de la construction d'un concept

« La justice de proximité s'est mise en place empiriquement, sans esprit de système : il s'agissait de répondre à des besoins immédiats. Le point de départ est la carence de la réponse classique, à partir de quoi il fallait trouver des réponses non classiques. On a mis en place un modèle, d'abord sans savoir exactement ce qu'on faisait, et on l'apeu à peu affiné. Ce modèle comportait trois thèmes majeurs : le traitement en temps réel, l'idée que la réponse judiciaire ne peut pas se trouver uniquement dans les audiences correctionnelles, et enfin la proximité dans l'espace. » (entretien, DACG)

Envisagée dans une perspective diachronique, la série Pontoise-Lyon-Bobigny donne à voir la construction progressive de ce qui va devenir une politique, le dosage des trois « ingrédients » de la justice de proximité se modifiant selon les résultats ou les difficultés rencontrées au fur et à mesure de sa mise en place. On constate, avec Pontoise, comment la première idée mise en oeuvre fut celle d'une délocalisation, d'une implantation immobilière de la justice dans les quartiers dégradés, selon une optique inspirée de l'approche territoriale mise à l'honneur par la politique de la ville. On voit ensuite, avec Lyon, comment le principe du traitement en temps réel, a priori

peu évident à faire admettre aussi bien aux magistrats qu'aux policiers, a pu se trouver mis en oeuvre de façon systématisée, en raison d'une meilleure préparation du terrain, et optimiser de la sorte les effets d'une troisième voie devenue traitement massif de la petite et moyenne délinquance. Bobigny enfin montre d'une part comment l'idée de délocalisation a dans un premier temps été abandonnée, sa version « immobilière » suscitant trop de réticences chez les magistrats, avant de réapparaître sous une forme nouvelle, les groupes locaux de traitement de la délinquance. C'est à Bobigny d'autre part que pour la première fois les réponses à la délinquance urbaine mettent l'accent sur les mineurs, à partir de la conjonction entre une prise de conscience du caractère crucial de leur délinquance, une absence d'opposition forte de la part des magistrats de la jeunesse et un partenariat inédit unissant le parquet, la police et l'inspection académique.

Pontoise

Le tribunal de Pontoise a été le lieu de la création, à partir de 1990, des quatre premières maisons de justice: Cergy, Sarcelles, Villiers-le-Bel et Argenteuil². Conformément à ce qui deviendra un schéma classique, installées dans des quartiers difficiles, elles sont destinées à y « réintroduire le droit ». Dans ce but, elles abritent à la fois une ou plusieurs activités d'accès au droit (consultations d'avocats, d'associations, service d'aide aux victimes) et une activité judiciaire de traitement de la petite et moyenne délinquance.

Le traitement judiciaire pratiqué dans ces maisons de justice s'inspire de la médiation pénale qui commence à se développer à la même époque. La pratique la plus connue est celle qu'a mise sur pied à Valence le procureur Apap (Apap 1990). Au lieu de faire l'objet soit de poursuites tardives devant le tribunal correctionnel, soit d'un classement sans suite, les faits de petite délinquance sont, dans deux quartiers, traités par des médiateurs individuels choisis en raison de leur connaissance de

² La MJD d'Argenteuil a été fermée en 1995 à la suite de différends avec la municipalité. Une nouvelle MJD a été installée dans le ressort du tribunal de Pontoise, à Persan, en 1997.

l'environnement local. Abordant l'infraction comme le symptôme d'un conflit entre deux individus, le médiateur, tiers neutre, a pour mission d'amener les parties à trouver entre elles un terrain d'entente, de manière à ce que soit apaisé le différend qui les oppose. Les procédures de médiation connaissent également un développement important dans leur application à des situations qui ne doivent leur caractère pénal qu'à l'« impuissance » du droit civil, les conflits familiaux. C'est en s'inspirant de ces diverses pratiques alternatives que, entre la poursuite correctionnelle et le classement sans suite pur et simple, le parquet de Pontoise organise un traitement nouveau de la petite délinquance et du « pénal familial », qu'il inscrit juridiquement dans le cadre de son pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites. Le tiers neutre est remplacé par un magistrat du parquet dont l'intervention s'assimile à du classement sous condition : de la situation de médiation subsiste la volonté déclarée de prendre en considération non plus uniquement l'auteur de l'infraction mais également sa victime; c'est donc moyennant une réparation du dommage causé par l'infraction que le dossier sera classé sans suite. Dans la pratique, pour des raisons tenant sans doute en partie à la persistance des logiques pénales classiques, les victimes ne sont pas systématiquement présentes et la dimension de simple réaffirmation du droit prend également une place importante. « *Dans les deux tiers des cas, reconnaît un substitut, nous faisons du rappel à la loi* ».

Assez rapidement, ce traitement a fait l'objet à Pontoise d'une large délégation à des acteurs non judiciaires. Ce fut le cas dès l'origine pour les affaires pénales familiales, confiées à des spécialistes de l'intervention psycho-familiale, sur réquisition et sous le contrôle du parquet. La délégation s'est étendue, plus récemment, aux autres affaires. Des « assistants de justice » (avocats stagiaires, étudiants en droit...) sont venus prendre le relais de magistrats du parquet trop peu nombreux ou, pour certains, difficiles à mobiliser sur une activité à leurs yeux secondaire par rapport à l'exercice classique de l'action publique.

Le traitement en temps réel - instauré à la fin de 1988 - ne connaît pas à Pontoise, au moment du recueil des données, un développement systématisé : une partie des affaires de majeurs reste traitée selon les procédures traditionnelles, les

officiers de police judiciaire conservant apparemment une assez large marge d'appréciation quant à l'utilisation de la voie téléphonique.

Quant à la politique menée en matière de mineurs, elle reste marquée par l'importance secondaire que la justice a longtemps accordée à cette problématique. Le dispositif de traitement direct ne s'étend pas aux affaires de mineurs. Le parquet des mineurs, bien qu'en cours de réorganisation (avec notamment la nomination à sa tête d'un procureur adjoint) occupe encore à cette époque la position marginale de nombre de ses homologues en France, caractérisée notamment par un déficit plus ou moins chronique en personnel et par une localisation dans une annexe du palais de justice, au détriment de la fluidité de la communication. Cela étant, la troisième voie a progressivement trouvé sa place dans ce qui se dessine comme un arsenal d'orientations possibles, au sein duquel puisent les substituts des mineurs³. La convocation en maison de justice concerne les délinquants primaires mis en cause pour des faits de faible gravité qu'ils reconnaissent avoir commis. Cette orientation est explicitement présentée comme une alternative au classement sans suite. Les modalités de la troisième voie comprennent pour les mineurs, de façon plus ou moins développée en fonction notamment de la personnalité des magistrats, le classement sous condition, le rappel à la loi et la réparation pénale. Pontoise se caractérise à cet égard par un développement relativement différencié des pratiques selon les maisons de justice. Ainsi la réparation pénale connaît-elle une application plus fréquente à Villiers-le-Bel qu'à Cergy, par exemple, en fonction de différences d'appréciation chez les magistrats respectivement responsables de ces maisons de justice. Contrairement aux procédures visant des majeurs, le principe est ici la non-délégation : c'est un magistrat du parquet qui officie. L'importance quantitative de ce traitement reste toutefois modeste⁴.

Dans un registre différent, mais toujours sous l'appellation « justice de proximité », un magistrat du parquet de Pontoise développe enfin, autour de la maison de justice de Villiers-le-Bel, un ensemble d'actions de partenariat plus axées sur

³ Ces orientations et leur domaine d'application sont formalisés dans un tableau reprenant les types de procédures et les opérations à charge respectivement de la police, du parquet, du SEAT. La palette comprend la « convocation en MJD », le « déféré parquet », le « rendez-vous judiciaire », le « déféré juge des enfants », le « déféré juge d'instruction » et la « procédure courrier ».

l'accès au droit que sur le renforcement de l'efficacité de la poursuite et l'intervention judiciaire. Cette partie de l'activité du tribunal de Pontoise n'a pu faire l'objet d'investigations plus approfondies. On reprendra rapidement ici la présentation qu'en font les acteurs locaux. Ils décrivent les « ateliers de citoyenneté » comme la base d'un « *réseau destiné à rendre le droit plus accessible, d'abord à un certain nombre de relais, puis aux gens les plus défavorisés* ». A la fin de 1996, ces ateliers se tenaient tous les trois mois, depuis un an environ : les directeurs de collèges, le coordinateur de la ZEP, les policiers, les gendarmes, les représentants de la ville, de la PAIO, du secteur social, de diverses associations participent dans ce cadre à « *des débats concrets, en dehors d'une position institutionnelle, qui permettent de rompre l'isolement, de voir que les autres intervenants connaissent les mêmes problèmes* ». Pour 1997, les ateliers débouchent sur la réalisation d'un projet d'« *exposition interactive* » intitulé OPUS 1997. Il s'agit, autour de divers thèmes en rapport avec la demande de droit⁵, eux-mêmes définis à partir des travaux d'une « équipe diagnostic », de rendre disponible une série d'instruments, de documents pédagogiques, puis d'en faire le point de départ de discussions. Le matériel ainsi réuni doit ensuite circuler dans le département, de façon à ce que d'autres sites organisent à leur tour un OPUS 98, 99 etc. La philosophie du dispositif est définie comme suit :

« *Ces relais sont des personnes motivées qui ont entre elles des relations de travail mais pas de réflexion collective. C'est cette réflexion qu'on essaie de rendre possible. en effet, les gens ont besoin d'un rapport aux institutions qui ne soit pas classique, il faut une adaptation du service public à des quartiers. La justice locale peut jouer un rôle de médiateur très important. Même si elle est à bout de course pour un certain nombre de choses, c'est aussi un interface, un médiateur dans plusieurs domaines. On a l'autorité qu'il faut pour le faire, on a la crédibilité, reste à avoir le savoir-faire.* » (entretien, parquet)

*

* * *

⁴ Le document établi par la Chancellerie intitulé *L'activité pénale des juridictions en 1996* fait état de 50 mesures de médiation-réparation mineurs à Pontoise pour l'année en question.

⁵ Cinq journées correspondent ainsi à cinq thèmes : « Les violences des moins de 13 ans », « La prévention des violences familiales », « Les 13-18, école et ville », « Un itinéraire : l'accès à la nationalité », « Familles recomposées et autorité parentale ».

Si donc on se place - un peu artificiellement, certes, mais pour les besoins de la mise en perspective - dans une optique « historique », on peut voir dans Pontoise, sur le plan strictement judiciaire, l'illustration d'une première étape de la justice de proximité. L'aspect de délocalisation immobilière, avec l'implantation dans les quartiers de quatre maisons de justice, apparaît premier. Le contenu de l'activité demeure quant à lui hésitant. Non pas tellement dans son exercice quotidien : les magistrats initiateurs se sont rapidement investis, avec enthousiasme, dans une entreprise présentant pour eux tout l'attrait d'un certain exotisme judiciaire, et les travailleurs sociaux délégués font preuve en matière familiale d'une compétence avérée. Mais la place prise par cette activité dans l'édifice d'ensemble, elle, reste incertaine. Le traitement en maison de justice conserve un certain degré de marginalité : dépourvu d'un principe systématisé d'organisation, notamment en raison du développement limité du traitement en temps réel, il présente en outre une tendance forte à dépendre de l'implication individuelle des acteurs.

On observera ensuite le degré d'attention accordée à un traitement spécifique des mineurs. Pontoise se situe à cet égard dans une position moyenne. On y trouve des traces profondes du caractère traditionnellement «mineur» de la juridiction des mineurs, mais également un mouvement de remise en valeur de celle-ci, qui semble hélas peu favorisé par un sempiternel manque de moyens.

Enfin, plus récemment, s'est dessinée dans ce ressort une démarche de rapprochement de la justice adoptant une perspective autre que strictement judiciaire. Même si elle n'a pu être étudiée en détail, il a paru intéressant de la mentionner, dans la mesure où elle illustre une logique de prise en compte collective de phénomènes liés à la délinquance dont on rencontrera ailleurs d'autres exemples.

Lyon

Le tribunal de grande instance de Lyon abrite lui aussi, depuis 1991-1992, quatre maisons de justice : Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, Bron et Lyon⁸⁶. Comme celles de Pontoise, elles doivent leur création à Marc Moinard. Le dispositif lyonnais se distingue du précédent par une systématичité qui va de pair avec le caractère massif du traitement. Une étape est franchie dans la position qu'occupent les pratiques nouvelles par rapport à l'ensemble de l'institution. La dimension d'alternative, avec ce qu'elle comporte de relative marginalité, de fragilité, s'estompe. S'agissant des mis en cause majeurs, la troisième voie a d'emblée acquis à Lyon le statut de dispositif de droit commun. Elle se greffe en effet sur le traitement en temps réel de *l'ensemble* des procédures pénales, que le procureur y a instauré dans le même mouvement. Dans la deuxième mouture de la justice de proximité « modèle Moinard », le traitement direct devient l'élément central du dispositif. Rétrospectivement, on peut y voir une petite révolution judiciaire.

« Le traitement en temps réel, aujourd'hui, c'est quelque chose qui paraît évident. Mais en 88 ? Vous imaginez le bruit que ça a fait ! Chez les policiers on entendait : "Comment ? Demander des instructions au parquet ? !" Et chez les magistrats : "Mais vous allez vous faire manipuler par les flics !" » (entretien, DACG).

Avec le temps, certes, l'idée fait son chemin dans les mentalités, mais rien n'aurait été possible sans le volontarisme de ses auteurs. A Lyon la systématisation du traitement direct résulte d'un véritable travail de persuasion : tenue de multiples réunions destinées à informer et à motiver les forces de police et de gendarmerie, et mobilisation, au parquet, des magistrats les plus intéressés. Le traitement en temps réel peut alors devenir la règle. Toute affaire élucidée, quelle qu'en soit la gravité, fait l'objet d'un appel téléphonique de l'officier de police au judiciaire au parquet, lequel décidera sur-le-champ de l'orientation à donner au dossier. Le traitement en maison de justice apparaît, dans cette organisation nouvelle, comme l'élément indispensable à la

⁶ Une cinquième maison de justice a été ouverte à Givors, à la fin de l'année 1997. Il n'en sera pas question dans les développements qui vont suivre dans la mesure où sa création est postérieure au travail de terrain.

prise en compte par l'appareil judiciaire d'une masse de petites infractions que les audiences correctionnelles ne peuvent à elles seules absorber.

Parallèlement à une importante activité d'accès au droit, les maisons de justice lyonnaises pratiquent donc la troisième voie de façon massive et selon une temporalité que le traitement direct généralisé a considérablement accélérée. Elles traitent en moyenne 4000 affaires par an, pour 6000 affaires jugées par les chambres correctionnelles⁷, dans un délai ne dépassant que rarement les deux mois à compter de l'infraction. En ce qui concerne les acteurs de ce traitement, le système s'est construit, sous la pression du barreau, en relative opposition avec celui de Pontoise. Hostiles à toute délégation, les avocats lyonnais ont subordonné leur caution du dispositif au principe d'un traitement entièrement confié à des magistrats du parquet en exercice. La conjugaison des contraintes matérielles et de la reconnaissance d'une culture judiciaire commune a toutefois rapidement généralisé un système de délégation ne disant pas son nom. Ce sont à présent des magistrats honoraires qui tiennent les audiences dites de médiation. Le choix des affaires est guidé par la logique de la troisième voie: comparaissent en maison de justice des délinquants primaires auteurs d'infractions peu graves contre les biens ou les personnes, dont les dossiers auraient été classés sans suite faute d'une capacité d'absorption suffisante pour qu'ils soient jugés dans des délais raisonnables par le tribunal correctionnel. La procédure tient de la médiation en ce qu'elle est fondée sur la rencontre entre le délinquant et la victime, elle-même rendue possible - et sans doute plus fréquente qu'à Pontoise - par la brièveté des délais séparant l'infraction de la comparution. L'intervention du magistrat - qui relève plutôt du classement sous condition - est suivie, dans un tiers des dossiers environ, de celle d'un travailleur social qui mettra en oeuvre des techniques plus spécifiquement médiatrices pour les affaires le justifiant, tel le contentieux pénal familial. Au moment du recueil des données, le principe de la non-délégation se voyait à nouveau battu en brèche, puisque le procureur mettait à l'étude un dispositif de médiation déléguée faisant appel cette fois aux trois associations locales d'aide aux victimes, avec

⁷ Source : *L'activité pénale des juridictions en 1996*, précité.

lesquelles une convention était en cours d'élaboration. Le dispositif avait vocation à s'inscrire en quelque sorte en amont du traitement en maison de justice.

« Je constate qu'on est peut-être un peu négligent vis-à-vis des victimes. Je pense à une série de demandes que l'on a tendance à classer sans suite - des questions de mal-vivre, des conflits latents. J'ai imaginé pour cela une médiation déléguée. On pourrait parler d'une médiation à géométrie variable. Ces personnes seront reçues par les associations qui travaillent dans les maisons de justice. Celles-ci vont dégrossir le problème, voir si on peut trouver une formulation juridique. Si oui, elles passeront le relais au permanent pour une médiation pénale » (entretien, parquet).

S'agissant des mineurs, les maisons de justice lyonnaises ont développé une activité de même nature, plus restreinte toutefois sur le plan quantitatif. Outre le fait que la délinquance des mineurs ne constituait pas à l'époque autant qu'aujourd'hui une cible perçue comme prioritaire, l'implantation des maisons de justice a fait l'objet à Lyon d'une résistance particulièrement forte de la part des juges des enfants. Leur méfiance face à ce qu'ils considéraient globalement comme une ingérence parquetière a considérablement freiné le développement des interventions en direction des mineurs. Il semble également, de façon moins attendue, que des résistances soient provenues dans les premiers temps des magistrats du parquet des mineurs eux-mêmes, en quelque sorte solidaires des juges des enfants, «fusionnant» avec eux dans une même logique de l'éducatif avant tout, du traitement au long cours plutôt qu'en temps réel. En 1996, on dénombrait à Lyon 454 procédures de mineurs pour 1523 requêtes au juge des enfants.

«A Lyon c'est particulier. Les juges des enfants sont à part, et le parquet des mineurs est dans la fusion. J'ai découvert ici un parquet qui ne faisait jamais appel des décisions des juges des enfants. Pourquoi cette espèce de démission? En raison de relations conviviales débouchant sur du fusionnel, sans différenciation du rôle de chacun» (entretien, parquet des mineurs).

La « médiation-réparation », terme générique désignant à Lyon le traitement en maison de justice des mineurs, met en scène, outre le mineur, ses parents et la victime, un magistrat du parquet des mineurs et un travailleur social. Le maintien de l'intervention d'un magistrat en exercice résulte de la pression de la Protection

judiciaire de la jeunesse. Encore effective au début de 1997, cette présence d'un magistrat demeurait menacée par les mêmes contraintes matérielles que du côté des majeurs. C'est à des problèmes d'effectifs qu'est d'ailleurs attribuée la diminution (de l'ordre de 50%) du nombre d'affaires traitées cette année-là par rapport à l'année précédente. En juin 1997, la possibilité de mobiliser pour ces procédures des assesseurs du tribunal pour enfants était à l'ordre du jour. A la même époque, le parquet des mineurs connaissait une double évolution. D'une part il faisait l'objet d'un renforcement d'effectifs. D'autre part la permanence (traitement direct), jusque-là tenue par chaque substitut des mineurs, à tour de rôle, dans son bureau personnel situé à proximité de ceux des juges des enfants, rejoignait la section de traitement direct (majeurs).

Le traitement des mineurs en maison de justice se trouve depuis peu, comme à Pontoise, inscrit dans une palette de réponses présentée comme « la politique pénale des mineurs »⁸. Il peut prendre la forme de la réparation pénale, du classement sous condition, du rappel à la loi. L'idée de la nécessité d'une réponse systématique, d'un objectif de disparition des classements sans suite purs et simples est évoquée, sans toutefois, apparemment, faire l'objet d'un consensus parmi les magistrats du parquet.

Les rapports avec l'Education nationale commencent, au moment de l'enquête, à se structurer progressivement. Le signalement d'incidents survenus dans les établissements scolaires en vue de leur traitement dans les maisons de justice reste fonction de l'investissement individuel des permanents. Une activité d'information plus générale sur le droit et la justice se développe à partir de certaines maisons de justice en direction des établissements scolaires locaux, également sur des initiatives individuelles. Par ailleurs, le parquet négocie à cette époque avec les autorités scolaires, pour l'ensemble du ressort, des conventions destinées à régir d'une part le signalement des mineurs en danger, d'autre part celui des mineurs délinquants.

⁸ La gradation est la suivante : classement, avec lettre d'avertissement au mineur et au civilement responsable ; rendez-vous au parquet pour rappel à la loi, avec éventuellement enquête rapide ou entretien réalisés par la PJJ ; médiation-réparation en maison de justice ; convocation par officier de police judiciaire ; rendez-vous devant le juge des enfants ; déféré soit devant le juge des enfants soit devant le juge d'instruction.

*
* *

Le tribunal de Lyon illustre deux éléments importants de l'histoire de la justice de proximité. On y découvre d'abord la dimension de systématisation susceptible d'être donnée à la troisième voie, une fois celle-ci articulée avec un traitement en temps réel lui-même généralisé. C'est à Lyon que l'on passe des « modes alternatifs de résolution des litiges » à une alternative qui s'intègre à l'institution. Ce passage nécessite une intense activité de persuasion, couplée avec une dose de dirigisme. Même si ce type de fonctionnement ne s'est pas maintenu, les premiers temps du dispositif à Lyon ont en effet été marqués par l'obligation faite à tous les magistrats du parquet de travailler à la STD et d'intervenir en maison de justice.

Le deuxième élément concerne la justice des mineurs. Il ne s'agit plus ici d'une justice marginale ou marginalisée. La juridiction lyonnaise des mineurs apparaît au contraire particulièrement forte, animée par des magistrats du siège militants de l'éducatif, implantés de longue date, dont certains ne cachent pas leur hostilité par rapport aux pratiques nouvelles. Cette résistance aura contribué, à sa manière, à la construction de la justice de proximité. Dans la mesure où elle mettait en avant plusieurs objections de principe et dénonçait divers dysfonctionnements, elle a en effet constraint les initiateurs des dispositifs nouveaux à répondre à ces objections (on le verra par exemple dans la circulaire consacrée aux maisons de justice) et à s'appliquer, dans la pratique, à corriger les éventuelles dérives.

Bobigny

Le tribunal de Bobigny, troisième de la série, pratique la troisième voie *sans délocalisation*. Les explications données à cette évolution illustrent à nouveau une construction opérée « *sans esprit de système* ». Le principal obstacle est humain : les magistrats du parquet de Bobigny ne manifestent guère d'enthousiasme à l'idée d'aller officier dans les quartiers. Qu'à cela ne tienne Le « traitement autonome du parquet » prendra place au palais de justice. Le traitement en temps réel est en revanche

particulièrement systématisé, et concerne à Bobigny aussi bien les mineurs que les majeurs.

Nous nous trouvons dans l'un des premiers ressorts où les préoccupations de proximité, au sens de réponse à la délinquance urbaine, se sont axées sur la question des mineurs. Marc Moinard reconnaît aujourd'hui avoir tardé à comprendre que là se trouvait l'enjeu central et avoir de ce fait « manqué » son implantation à Lyon. Lors de son passage en Seine-Saint-Denis, il a jeté les bases, en collaboration avec l'inspection académique et la police, d'un partenariat serré qui a concerné d'abord le signalement des incidents survenus en milieu scolaire. Ce dispositif a permis, assez rapidement, de briser une tradition de règlement « en interne » de ces incidents, dans des établissements scolaires où la police n'était introduite qu'en ultime recours. Profitant de la brèche ouverte par l'aggravation des situations et le sentiment d'impuissance grandissant des enseignants, le parquet s'est engagé dans la voie de la généralisation du signalement des incidents les plus sérieux par télécopie adressée non seulement à l'inspection académique mais également à la police et au parquet, de façon à ce que ces faits connaissent, grâce au traitement en temps réel, une réponse immédiate.

Parallèlement, la troisième voie s'inscrivait dans un dispositif axé sur l'objectif d'une réponse systématique aux actes de délinquance des mineurs, si minimes soient-ils. Le système repose sur le souci d'éviter le sentiment d'impunité des jeunes et son corollaire, l'incompréhension qui sera la leur le jour où, devenus majeurs, les frasques accumulées apparemment sans réponse « ressortiront » pour leur valoir devant le tribunal correctionnel une condamnation sans commune mesure avec ce à quoi ils pouvaient s'attendre. Les moyens mis en oeuvre consistent, sous l'étiquette « traitement autonome du parquet » (également en vigueur pour les majeurs), en une version non délocalisée de la troisième voie confiée à des « délégués du procureur », anciens policiers ou gendarmes. Ceux-ci, sous le contrôle du magistrat, ont à leur disposition plusieurs catégories d'interventions : classement actif (l'affaire est classée après que le délégué ait vu et « rappelé à la loi » le mineur et ses parents en présence de la victime) ; sursis à exécution de poursuites (le dossier n'est classé qu'au bout d'un certain temps - 3 mois, 6 mois, un an - sans réitération) ; sursis à exécution de poursuites assorti de conditions telles que le dédommagement de la victime, des

excuses, l'interdiction de paraître à tel endroit, une déclaration à l'assurance, un examen thérapeutique. Pas, ici, de réparation pénale, et peu de collaboration avec des éducateurs qui, en revanche, rencontrent de manière systématique tous les mineurs déférés, et pas uniquement, comme les textes le prévoient, ceux à l'encontre de qui est demandé un mandat de dépôt. Ce traitement autonome élargit la palette de réponses possibles par rapport à l'alternative classement/poursuite. Par ce biais le parquet prend *de facto* en charge une partie de la délinquance des mineurs, dans l'objectif affiché que l'action des juges des enfants puisse se concentrer sur un nombre gérable de dossiers, les plus difficiles.

Enfin, toujours dans la rubrique justice de proximité, le tribunal de Bobigny fait à nouveau oeuvre de pionnier avec les groupes locaux de traitement de la délinquance. Egalement créés par Marc Moinard, sur deux sites d'abord, ces groupes se sont multipliés depuis et ont vu leur modus operandi systématisé par Pierre Moreau, substitut alors responsable du parquet des mineurs. On en compte actuellement huit dans le ressort. Ils concernent quelques-uns de ces quartiers dits hors droit, c'est-à-dire où règne désormais une autre loi, celle de l'économie parallèle, des trafics, et de la violence souvent impitoyable qui y est associée. Le problème n'y est plus seulement la multiplication de petits troubles à l'ordre public dont la police renoncerait à se saisir, sachant que la justice ne pourra les absorber. Il tient aussi à la prolifération d'une délinquance dont les dimensions de violence, d'organisation, de territorialisation sont telles que la police ne suffit plus à assurer le travail d'investigation nécessaire au maintien de la continuité. Dans ces quartiers - une cité, deux ou trois « tours » ou « barres » - la police n'intervient plus guère, paradoxalement, que pour régler les différends familiaux. Seuls subsistent quelques équipements publics comme l'école, parfois un bureau de poste, et quelques intervenants sociaux. Après dix-neuf heures le territoire appartient aux « *bandits* ». Les gros trafiquants de passage s'appuient sur les petits caïds locaux qui eux-mêmes emploient les jeunes, voire les enfants, du quartier à des tâches de guet et de diversion.

Le dispositif consiste en résumé à articuler de façon totalement opérationnelle une action d'intervention policière et judiciaire et une action de prévention, en mobilisant des partenaires choisis « au plus près » du site considéré et recrutés non

seulement dans le domaine de la police, de la justice et du travail social, mais également du côté de l'Education nationale (faisant fond sur le partenariat préalablement développé) ainsi que chez les acteurs économiques que sont les bailleurs sociaux, les sociétés de transport et les centres commerciaux. Destinés à ne pas durer, à disparaître dès que « *des conditions de vie supportables auront été rétablies* » sur le quartier concerné, ces groupes déploient leur activité dans des registres variés allant de l'absentéisme scolaire aux trafics organisés. Il s'agit en effet de conjuguer une action de répression visant ceux qui font régner sur ce type de quartier une loi autre que celle de la République et une action dite de prévention, appuyée sur la première, consistant à restaurer sur le site un maillage social suffisant pour qu'une régulation y fonctionne à nouveau, sur la base d'une confiance renouvelée des habitants, dont la majorité subit plus qu'elle n'accepte la situation de non-droit. Crées et dirigés par le parquet, les groupes locaux de traitement de la délinquance se distinguent sur ce point des conseils communaux de la délinquance, dont l'inspiration était partiellement analogue, mais dont le pilotage municipal a précipité le glissement vers des actions de moins en moins spécifiques. Ils s'en distinguent également par l'étroitesse de leur cible et surtout par le caractère essentiellement opérationnel de leur action.

*
* * *

Sans vouloir faire de Bobigny un « modèle » de justice de proximité, on ne peut que constater qu'il constitue d'une certaine manière la version la plus aboutie de la démarche. Aboutie, dans divers sens. D'une part en raison de la place centrale que finit par y occuper la justice des mineurs, à une époque où la délinquance de jeunes de plus en plus jeunes apparaît comme le phénomène le plus préoccupant. Le parquet des mineurs est à Bobigny un parquet « haut-de-gamme » dont les magistrats, dans un registre relevant souvent du militantisme, déploient sur un secteur difficile des trésors d'imagination. La démarche se construit peu à peu, de plus en plus sophistiquée, et en même temps en dehors de tout dogmatisme. Les pratiques mises en oeuvre procèdent d'une véritable réflexion, spécialisée, à l'inverse d'une tendance à l'assimilation entre

délinquance des majeurs et délinquance des mineurs. Quant aux juges des enfants, ils acceptent de jouer le jeu, et le jouent. C'est à partir de Bobigny d'ailleurs que s'initiera un mouvement plus global de revalorisation des parquets des mineurs.

Aboutie, la démarche l'est également au plan institutionnel. Elle se caractérise en effet par la prise en compte optimale à la fois des ressources et des contraintes de l'institution. La faiblesse du dispositif des maisons de justice réside dans sa lourdeur : nécessité d'assurer une présence régulière dans des lieux éloignés, obligation de composer avec les autorités municipales et la tendance qu'ont certains élus à vouloir « s'approprier » la structure, le tout à partir de moyens en magistrats toujours limités en nombre et inégaux en motivation. Que le magistrat responsable quitte le ressort, et tout le dispositif risque de capoter. Ce que le tribunal de Bobigny a réussi, en particulier au niveau du parquet des mineurs, présente comme point fort qu'il s'agit à présent d'une organisation et d'un fonctionnement systématisés, qui se sont intégrés au fonctionnement d'ensemble de la juridiction des mineurs. L'ensemble du processus pénal s'est trouvé en quelque sorte « revisité » par les pratiques nouvelles. Le parquet n'est plus celui qui joue cavalier seul et que les autres acteurs accusent alors d'empiéter sur leurs domaines de compétence. Du côté de la police, si le traitement en temps réel peut à juste titre être considéré comme un instrument de reprise en mains par le parquet, la réponse systématique et rapide a aussi pour conséquence non négligeable de casser le discours et l'attitude défaitistes de policiers qui supportent de plus en plus difficilement de voir les jeunes revenir les narguer le lendemain de leur interpellation, et finissent par renoncer à intervenir faute d'être suivis par la justice. Du côté des juges des enfants, passé le premier moment d'émotion face au développement d'une intervention parquetière soupçonnée d'être trop exclusivement répressive, c'est également la satisfaction qui prévaut, dans la mesure où cette intervention est reconnue, à l'expérience, comme contribuant réellement à une meilleure répartition des charges au sein de la juridiction.

B. Toulouse ou comment s'approprier l'air du temps

Le tribunal de Toulouse offre un autre type d'illustration de la manière dont s'est construite la justice de proximité. Dans la série Pontoise-Lyon-Bobigny, on voit comment l'innovation est liée à une individualité, dont les changements d'affectation font que se « répandent » de nouveaux modes de fonctionnement. Toulouse offre un exemple de la manière dont un certain « effet de mode » peut constituer le facteur déclenchant d'un mouvement qui débouchera dans un second temps sur une politique élaborée et spécifique au ressort.

La maison de justice de Toulouse a ouvert ses portes en septembre 1991. Sa création, particulièrement rondement menée, semble avoir été portée par une conjonction de volontés - associative, judiciaire et municipale - plus unanimes autour d'un objet, d'un « concept » comprenant l'idée d'une alternative, que sur un contenu nettement défini. C'est La notion de justice de proximité, avec une référence explicite aux « *mesures alternatives mises en place par Marc Moinard en région parisienne* » qui emporte l'adhésion. Faire autre chose, sans que cet « autre chose » ait encore réellement de consistance. Les propos recueillis en témoignent sans équivoque... La dimension d'abord immobilière, de présence physique de la justice dans un quartier, quel que soit à la limite le contenu de l'immeuble en question, ressort nettement.

« *On a commencé par la maison de justice, au départ de façon un peu symbolique, axée sur le concept à la mode de justice de proximité : mettre dans un quartier sensible un dispositif qui permette de produire du judiciaire. Mais on ne savait pas trop quel contenu lui donner...* » (entretien, parquet)

« *Tout a été tellement vite que ça a surpris un peu les troupes du procureur. On s'est trouvés dans les murs, avec des subventions... en se demandant ce qu'on allait y faire.* » (entretien, association)

Dès le départ, toutefois, le dispositif toulousain prend en compte et se positionne par rapport aux obstacles rencontrés ailleurs. L'expérience, d'un lieu à l'autre, se cumule. C'est ainsi que la maison de justice s'intitulera d'abord « antenne de justice». Il s'agissait « *d'éviter de froisser les susceptibilités judiciaire.* ». L'expression « maison de justice » étant associée à l'idée d'une justice autonome et

plus ou moins de seconde zone, cette «*précaution oratoire* » était destinée à marquer que le dispositif envisagé était conçu comme une émanation du parquet, par rapport auquel subsistait un lien réel de subordination.

L'évolution ultérieure de la maison de justice suit les mêmes lignes de force que ce que l'on a pu observer dans le développement précédent. La dimension d'alternative s'estompe, pour faire place à un certain degré de systématisation. Après une ou deux années d'expérimentation, où la préoccupation de traitement d'un quartier spécifique domine, un basculement s'opère. En 1993, le traitement en temps réel, déjà instauré en 1991 pour les mineurs, est généralisé, «*fruit de six mois d'un travail énorme, avec la police, les gendarmes* », au moment précis où la démarche territoriale, avec ce qu'elle comportait de marginal, commence à laisser voir ses limites.

« *En 1992 on s'est aperçus que l'antenne de justice allait être sous-employée. Notamment parce qu'entre les faits constatés au quotidien et les faits portés à la connaissance de la police ou du parquet, la déperdition est énorme. On était partis d'un constat illusoire, celui qu'il y avait de la matière sur ces quartiers-là* » (entretien, association)

La mise en vigueur du traitement direct fait alors «*exploser* » l'activité de l'antenne. La proximité géographique s'atténue. La maison de justice s'institutionnalise, comme à Lyon. Au moment de l'enquête, le procureur déclare qu'on y traite «*20% de la matière pénale, et cela dans un délai de 3 à 4 semaines* ». Tous les substituts sont appelés à y envoyer des affaires, tous vont y suivre les dossiers qu'ils y ont envoyés. Comme le résume l'un d'eux,

« *le schéma, c'est une maison de justice pour faire joli, un contenu, et puis un mode d'emploi pour se servir de ce contenu : le traitement en temps réel, d'abord pour les mineurs, puis pour les majeurs.* » (entretien, parquet)

Qu'il s'agisse des majeurs ou des mineurs, la troisième voie présente à Toulouse la particularité d'être très largement déléguée. Elle se greffe sur le traitement en temps réel, qui concerne majeurs et mineurs. Le substitut ne se rend à la maison de justice qu'une fois par semaine, pour y suivre les dossiers qu'il y a envoyés et assurer la présence symbolique du parquet dans ce lieu qui se proclame judiciaire. Les affaires de majeurs sont traitées, sous la forme du classement conditionnel ou de la médiation, par

deux associations. L'une d'entre elles intervient en outre, depuis peu, sur des incivilités qui sont soumises à la maison de justice à partir des mains courantes.

Pour les mineurs, la systématisation de la réponse judiciaire est la règle. Le parquet des mineurs déclare ne plus connaître le classement simple. La troisième voie fait partie d'une gamme hiérarchisée de réponses où l'on trouve : le procès-verbal de mise en garde, le procès-verbal d'admonestation (par le substitut), la convocation par officier de police judiciaire devant le juge des enfants, le déféré devant le juge des enfants. Se distinguant des pratiques de Lyon, où le substitut des mineurs garde une position centrale dans une intervention menée en tandem avec un éducateur, et de Bobigny où la délégation s'opère en direction d'anciens policiers ou gendarmes sans collaboration avec les éducateurs, le système toulousain a pour acteurs principaux, sous le contrôle étroit du parquet, des travailleurs sociaux. La Protection judiciaire de la jeunesse a pris en charge les mesures de réparation pénale, qui font l'objet d'une réflexion soutenue, et l'association de contrôle judiciaire (qui officie également dans les dossiers de majeurs) pratique des rappels à la loi concernant essentiellement le contentieux des vols à l'étalage.

Le partenariat avec l'Education nationale, largement entré dans les moeurs sous l'impulsion du parquet des mineurs, a été récemment contractualisé, sous la forme d'un protocole « *calqué sur Bobigny* ». Un autre protocole lie le parquet à la ville pour la mise en place de « cellules de sécurité» destinées à « *réagir au plus près* », ponctuellement, sur des quartiers sensibles, que ce soit pour répondre à des situations de crise urbaine ou dans le cadre de cas individuels. Ces cellules sont présentées comme des relais entre la cellule justice qui existe au niveau départemental et chacun des six quartiers de Toulouse. Coordonnées par le CCPD, elles comprennent la coordinatrice du CCPD, le chef de projet, la PJJ, le commissaire, les partenaires associatifs et d'Etat, comme l'Education nationale. Leur est dévolu un rôle de « clignotants » et de réflexion, à la demande, sur des situations particulières.

*

* * *

Le procureur de Toulouse faisait remarquer, avec un brin d'ironie, qu'il n'était pas nécessaire d'aller chercher à Bobigny et Pontoise une justice de proximité dont Toulouse déclinait tous les éléments. L'exemple de Toulouse illustre assez bien, en effet, au-delà des pratiques elles-mêmes, l'agencement complexe d'ingrédients qui fait l'histoire de cette politique: une préoccupation d'abord floue pour les quartiers, le sentiment d'inadéquation de la réponse pénale classique, avec l'envie de faire « autre chose », ce mouvement associant l'idée de « faire ailleurs » et de « faire autrement », la progressive intégration de l'autrement dans le fonctionnement judiciaire d'ensemble, et enfin, de façon concomitante à Toulouse (comme à Bobigny), de façon décalée dans les autres ressorts, la montée en force de la préoccupation pour la délinquance des mineurs... le tout joint à des configurations partenariales locales plus ou moins favorables.

« On est partis de l'idée qu'il fallait faire quelque chose pour les quartiers, une structure qui serait la tête de pont du parquet. En même temps on a éprouvé le besoin de travailler sur la médiation, à cause du sentiment d'inefficacité du correctionnel pour un certain nombre de problèmes : les délais, la victime pas indemnisée, etc. Et puis on a ressenti la nécessité d'entreprendre un travail sur les mineurs. Tout cela était ressenti confusément et on a profité d'un terrain favorable : les bonnes dispositions de l'association, la personnalité très enrichissante de son directeur. » (entretien, parquet)

2. UNE DYNAMIQUE NATIONALE D'INCITATION A GEOMETRIE VARIABLE

Les débuts de la justice de proximité se caractérisent par la faible implication du niveau national. Le mouvement de rapprochement entre justice et territoire, quasiment identifié aux maisons de justice, apparaîtra longtemps comme laissé à l'initiative des acteurs locaux, et relevant en quelque sorte essentiellement de ceux-ci. Pendant plusieurs années on ne verra apparaître ni textes de cadrage ni réelle impulsion d'ensemble susceptibles de structurer des pratiques continuant à évoluer au gré du pragmatisme local. L'année 1996 se distingue par une sorte d'effervescence, tant politique, avec l'inscription des maisons de justice dans le cadre du pacte de relance pour la ville, que normative, avec la production par le ministère de la Justice de

plusieurs textes officiels. Certains de ceux-ci concernent directement les pratiques expérimentées dans les juridictions. Ils accompagnent un travail de réflexion et de pédagogie entrepris parallèlement par la Direction des affaires criminelles autour de plusieurs thèmes, sur les manières de répondre aux contraintes nouvelles pesant sur l'action publique. Ce mouvement s'avère instructif en termes de clarification des objectifs et d'identification de priorités, tout en témoignant de la complexité des interactions entre le niveau central et les initiatives locales. D'autre part, la même époque voit la production de textes se rapportant aux mêmes problématiques, en particulier la justice des mineurs, dont la coexistence avec les pratiques de justice de proximité au sens strict pose à tout le moins question.

A. Etat des lieux

Les *maisons de justice* qui, malgré leur multiplication, n'avaient fait l'objet depuis 1992 d'aucune formalisation, sont à présent au centre d'une circulaire (datée du 19 mars 1996) qui, élaborée dans la foulée d'un rapport parlementaire⁹, se donne pour objectif d'en encadrer l'organisation et le fonctionnement. La création de nouvelles maisons de justice au rythme de dix par an pendant trois ans a été inscrite au programme du pacte de relance pour la ville présenté en janvier 1996. Si cet objectif s'est trouvé entre temps relativisé, la création de maisons de justice constitue depuis cette époque un axe essentiel de l'activité du Secrétariat général pour la politique de la ville¹⁰. Cette instance transversale déploie une intense activité de consultation et de montage de projets. Après la « première vague » de maisons de justice, la circulaire a inauguré une seconde époque où, sans qu'il s'agisse de généralisation imposée par le haut, intervient un suivi minimum des créations. Si donc l'ouverture de nouvelles maisons de justice continue de procéder d'abord et avant tout de l'existence d'un projet

⁹ Rapport Vignoble, printemps 1995.

¹⁰ Cellule transversale créée au ministère de la Justice en 1993, placée auprès du directeur des affaires criminelles et des grâces et réunissant des représentants des différentes directions.

partenarial local, le ministère opère à présent un cadrage élémentaire, sur la base du texte de 1996.

« Il ne s'agit pas de dire "Je ne veux voir qu'une seule tête". On a essayé d'homogénéiser, et de proposer quelque chose qui soit supportable en termes de poids pour les juridictions. C'est là en effet que se trouve l'une des raisons - pas la seule - de la difficulté à étendre le dispositif: les parquets trouvent cela trop lourd. C'est pour cela, entre autres, qu'on a limité l'intervention du magistrat du parquet. Le magistrat du parquet a vocation à mandater, à recevoir des comptes rendus, il n'a pas vocation à faire lui-même. » (entretien, DACG)

La philosophie de l'impulsion actuelle, telle qu'elle ressort de la circulaire et des discours tenus au ministère, profile la maison de justice comme une structure dont les « *trois étages* » sont l'action judiciaire, l'accès au droit et la communication. L'action judiciaire pénale est présentée par la hiérarchie comme relevant d'une démarche plus générale (pouvant se développer dans d'autres cadres que celui d'une structure délocalisée) de diversification de l'intervention judiciaire, destinée à lutter contre un taux devenu insupportable de classements sans suite. La circulaire - pour des raisons où se mêlent considérations de principe et contraintes matérielles - fait un sort aux « *médiations* » pratiquées par le parquet: « *le rôle de médiateur n'entre pas dans ses attributions* ». Texte et discours laissent toutefois aux parquets une marge de manœuvre relativement considérable : il s'agit, que ce soit ou non en maison de justice¹¹, en faisant appel à des intervenants de la société civile ou en diversifiant l'intervention des magistrats eux-mêmes, d'utiliser les multiples ressources « *venues de la base* » que sont la médiation, la réparation pénale, le classement conditionnel, le rappel à la loi, pour assurer, entre le classement simple - générateur de sentiments d'injustice et d'impunité - et la poursuite - pas toujours efficace ou adaptée -, une diversification de la réponse judiciaire désormais présentée comme incontournable.

Au-delà de cette formalisation des objectifs et des moyens permettant d'y parvenir, le texte, intervenu après plusieurs années d'expérimentations locales, prend en compte les objections que celles-ci ont suscitées et s'applique à y répondre, tantôt sur le mode impératif de la prescription ou de l'interdiction, tantôt sur celui de

¹¹ Si la circulaire et ses commentateurs insistent sur la démarche de « *proximité* » et la nécessité de privilégier des sites investis par la politique de la ville, ils sont loin d'en faire une condition centrale.

l'incitation. Outre la reconnaissance de l'incompatibilité entre la fonction de magistrat du parquet et la position de médiateur, on y trouve une insistance pour que la création des nouvelles structures, contrairement aux premières, volontiers qualifiées de « maisons du parquet », procède d'une décision conjointe du siège et du parquet. Des injonctions à éviter une «confusion des genres» souvent stigmatisée par les détracteurs des maisons de justice y figurent également, lorsqu'il est question de l'éventualité d'y développer des activités judiciaires civiles.

En janvier 1997, on dénombrait dix-sept maisons de justice en métropole, douze « antennes juridiques et de médiation » dans le ressort du tribunal de grande instance de Marseille, et vingt antennes de justice réparties sur le ressort de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion¹². Les maisons de justice créées depuis 1997 relèvent de la « seconde époque ». En février 1998, on en compte douze nouvelles en métropole et une en Guyane. Le lancement de la procédure des contrats locaux de sécurité (circulaire du 28 octobre 1997)¹³ est présenté au printemps 1998 comme susceptible de constituer un facteur d'accélération du mouvement.

« Les maisons de justice constituent une proposition très honorable que peut faire la justice dans le cadre des contrats locaux de sécurité. Notamment parce que ce dispositif apparaît comme garant d'un bon fonctionnement de la justice. » (entretien, DACG)

Un certain nombre projets existent actuellement, à des stades divers d'élaboration, sans qu'il soit possible de formuler des pronostics précis quant aux dates de création.

A la même époque, la Chancellerie fait paraître deux circulaires et s'associe à une troisième dont l'objet commun est de prévoir, dans le cadre de la gestion des violences urbaines ou scolaires, une collaboration de la justice avec *d'autres partenaires*. Une circulaire du ministère de la Justice du 22 mars 1996 concerne la « lutte contre la violence en milieu scolaire ». Conséquence de la multiplication et de

¹² MINISTÈRE DE LA JUSTICE. Direction des affaires criminelles et des grâces. Secrétariat général pour la coordination de la politique de la ville. *Etat des lieux des maisons de justice et du droit créées antérieurement à 1996*, Paris. ronéo, janvier 1997.

¹³ Ce nouveau dispositif, né après la période d'enquête sur le terrain, ne sera pas, pour cette raison, abordé dans le présent rapport.

l'aggravation des phénomènes de violence dans les écoles, elle a pour objectif, sur la base de conventions liant les autorités scolaires au parquet, la systématisation du signalement à l'autorité judiciaire des infractions commises et des incidents survenus dans les établissements, depuis l'infraction pénale caractérisée jusqu'aux violences verbales répétées ou à l'absentéisme jugé problématique. On retrouve « en texte » le partenariat inauguré en Seine-Saint-Denis et qui commence à être pratiqué dans d'autres ressorts. Relevant du même mouvement, une circulaire interministérielle du 14 mai 1996 est consacrée à la coopération des ministères de l'Education nationale, de la Justice, de la Défense et de l'Intérieur pour la prévention de la violence en milieu scolaire. Elle pose le principe du signalement systématique dont le texte précédent détaillait le mode de mise en oeuvre et propose un modèle de convention entre les partenaires au niveau local, destiné à préciser les modalités de leur coopération.

Une circulaire du ministère de la Justice du 26 juin 1996 traite quant à elle de la gestion des crises urbaines. Déclarant viser les « *nouvelles formes de délinquance* » que constituent « *de véritables actions de guérilla urbaine menées par des délinquants organisés et équipés, parfois organisés en véritables associations de malfaiteurs* », cette circulaire ambitionne de situer l'action des parquets à la fois en *amont* et en *aval* de ces crises. Il s'agit de « *systématiser les pratiques des parquets* » dans le double but de développer « *une démarche absolument anticipatrice dans la gestion des crises urbaines* » (en complétant dans ce sens le plan départemental de sécurité par la mise en place d'indicateurs d'alerte et l'instauration d'une cellule de crise) et, « *pour traiter la délinquance qui en résulte* », de « *mettre au point avec les partenaires une politique pénale souple et adaptée* », passant par la généralisation du traitement en temps réel, et par l'extension, pour les sites d'action publique prioritaires, de l'expérience des groupes locaux de traitement de la délinquance (comprenant un représentant de la police, un représentant du parquet, un représentant de la collectivité locale et un partenariat ad hoc). Ici à nouveau Bobigny fait école.

Au carrefour des différentes modalités de « justice douce » inspirées de la médiation pénale et des nouvelles formes de partenariat local, le ***traitement en temps réel*** des affaires pénales apparaît comme bénéficiant d'une impulsion particulièrement

puissante. Si l'édifice de la justice de proximité demeure entouré d'un certain brouillard, le traitement en temps réel pourrait bien y faire figure de clef de voûte. La procédure mise en place par la Chancellerie ne manque pas d'intérêt. On rappellera que le traitement en temps réel fut si ce n'est inventé, du moins systématisé, successivement dans les parquets de Pontoise, Lyon et Bobigny. Sa généralisation à l'ensemble des parquets figure parmi les principales missions du Bureau de la Police judiciaire, créé à la Chancellerie en mars 1994 dans le but plus global « *de favoriser une meilleure analyse des difficultés rencontrées sur le terrain dans le domaine de la police judiciaire* » et « *de développer avec les partenaires institutionnels du ministère de la Justice que sont en particulier le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Défense, dans le domaine considéré, des contacts nourris permettant d'opérer des approches tenant mieux compte des spécificités et complémentarités* » (Ministère de la Justice, 1995). Plutôt que de produire une circulaire, le ministère a choisi de procéder par la « pédagogie », et cela de façon systématique. Depuis 1995 les réunions se succèdent, rassemblant les procureurs par groupes d'une dizaine en fonction de la taille de leur juridiction. Sur cette activité de présentation et de mise en débat du traitement en temps réel se greffent la rédaction et la diffusion de « mémentos » destinés, à partir des remarques formulées par les acteurs de terrain et en reprenant ce qui ici ou là peut faire figure de modèle, à servir d'outil de mise en place de cette façon nouvelle de concevoir la conduite de l'action publique.

Le contenu de cette pratique nouvelle se révèle évolutif. Au départ, il s'agit de « traitement direct ». Alors que le parquet et les officiers de police judiciaire ne communiquaient entre eux par téléphone que pour les infractions graves, le gros des affaires étant traité « en différé », par courrier, le traitement direct, oral, devient la règle pour toute affaire élucidée, c'est-à-dire pour toute situation d'infraction dans laquelle l'auteur, clairement identifié, se trouve entre les mains de la police ou de la gendarmerie. Au lieu de transmettre la procédure par courrier, l'officier de police judiciaire est désormais tenu de prendre contact par téléphone avec le magistrat de permanence afin que celui-ci lui indique, après avoir entendu son rapport, quelle orientation prendra la procédure. Au « traitement direct » a maintenant succédé le « traitement en temps réel », dont l'appellation, de l'aveu des magistrats en poste à la

Chancellerie, ne correspond que partiellement avec le contenu. Le procédé a vocation à s'étendre à l'ensemble des procédures pénales, simples ou moins simples, immédiatement élucidées ou nécessitant une enquête préalable. C'est l'ensemble des relations entre police et parquet qui se déroule désormais « en direct ». Plus précisément, le travail de la police se trouve à présent encadré par le parquet de façon plus étroite, via la communication orale.

Deux autres textes concernent spécifiquement les *mineurs*. Sans être unanime, leur rattachement à l'univers de la justice de proximité se rencontre à plusieurs reprises dans les discours recueillis au cours de l'enquête. Il témoigne de la montée en puissance d'une préoccupation politique et médiatique pour la délinquance des mineurs, dont les « ravages » sont particulièrement sensibles dans les zones urbaines défavorisées¹⁴. Les deux textes datent de l'été 1996. L'un (circulaire du 7 juin 1996) concerne la création des « unités à encadrement éducatif renforcé » (UEER). Supposées répondre à une préoccupation de plus en plus souvent exprimée, celle de voir s'éloigner d'un quartier, au moins pour un temps, des mineurs « irréductibles » présumés responsables de l'essentiel de l'insécurité locale, ces unités sont destinées à accueillir, à raison de quatre ou cinq par structure, des mineurs qui « *ne relèvent pas (ou pas encore) d'une prise en charge collective traditionnelle mais ont besoin d'une rupture avec leur milieu naturel pour un temps limité* ». L'encadrement éducatif renforcé consiste dans « *la mise en place d'un accompagnement éducatif individualisé et permanent des mineurs dans les actes de la vie quotidienne* » destiné à « *leur permettre d'acquérir des rythmes de vie nouveaux et d'intégrer des repères sociaux* ».

¹⁴ La partie du pacte de relance consacrée aux questions de sécurité, intitulée « Rétablir la paix publique » fait une place centrale à la délinquance des mineurs. Ses trois rubriques sont organisées de la manière suivante :

- Actions de prévention, avec notamment les plans départementaux de prévention de la délinquance et une rubrique « traitement des faits à caractère non pénal ».
- Lutte contre la délinquance (effectifs de police).
- Une réponse juste à la délinquance des mineurs, avec :
 - comparution à délai rapproché
 - UEER
 - cellule d'information sur les capacités des foyers
 - MJD et groupe de traitement local de la délinquance
 - traitement en temps réel des procédures pénales
 - convention sur le signalement des mineurs
 - conventions entre les parquets, la PJJ, les établissements scolaires.

auxquels ils n'ont pas été confrontés ». L'autre texte (loi du 1^{er} juillet 1996) se rapproche de l'esprit du traitement en temps réel dans la mesure où il organise la « comparution à délai rapproché», devant le tribunal pour enfants, de mineurs poursuivis pour des faits de nature correctionnelle et à propos desquels les investigations relatives à la personnalité ont déjà été réalisées. Le texte n'est pas sans rapport avec une campagne menée par les organisations policières sur le thème « La police les arrête et la justice les relâche le soir même ». Il est présenté comme devant concerner dans la pratique « *les tribunaux pour enfants qui refusent de faire du pénal et reportent systématiquement ce genre d'affaires à deux ans* ». UEER et comparution à délai rapproché voisineront donc désormais avec la mesure de réparation pénale (inspirée de la médiation) introduite en 1993 dans l'ordonnance de 45. A côté de la « justice de proximité », voit-on se profiler, pour les mineurs, un retour au pénal pur et dur, sous la pression tantôt de la police, tantôt de « l'opinion » ? Cette question sera examinée dans la seconde partie du rapport.

Parmi les textes à portée générale produits au cours de la période d'enquête, on mentionnera enfin une circulaire passée plus inaperçue, la circulaire du Premier ministre consacrée à la **prévention de la délinquance**, en date du 13 février 1997. Fait remarquable : alors que les circulaires de ce type se sont succédé d'année en année depuis 1990, depuis 1994 le silence s'était installé. La circulaire de 1997 innove peu, reprenant pour l'essentiel les termes de celle du 29 mars 1994. Elle détaille « *l'articulation des compétences, des structures et des moyens au sein du plan départemental de prévention de la délinquance* », puis réénonce les contenus autour de l'idée de « *recentrage des actions de prévention vers les jeunes en difficulté, en voie de marginalisation et en risque de délinquance* ». Dans ce second développement, un paragraphe consacré à la prévention de la récidive mentionne notamment le traitement en temps réel, les zones d'action publique prioritaire, les groupes de traitement local de la délinquance. Le paragraphe consacré à la justice de proximité et à l'aide aux victimes », qui accorde une large place à ce second point, prévoit que la justice de proximité soit « *recentrée sur ses missions régaliennes* ». Les maisons de justice y sont présentées dans des termes identiques à ceux de la circulaire de mars 1996. On verra

dans l'impact réduit de ce texte, de même que dans son contenu, le reflet de la perte d'influence dont la Délégation interministérielle à la Ville commence à souffrir à cette époque, à la fois sur un plan général, et en particulier dans le domaine de la sécurité, dont l'appréhension reflue de plus en plus sur les ministères thématiques compétents.

On n'examinera pas en détail ici les textes et rapports - nombreux - intervenus sur le sujet depuis les élections de juin 1997 et le changement de gouvernement, c'est-à-dire postérieurement à l'enquête de terrain. L'histoire de la justice de proximité se poursuit, avec la gauche, dans le cadre d'une préoccupation affichée pour la *sécurité*, notion qui a acquis droit de cité¹⁵, et dont la prise en charge se veut pluridisciplinaire et partenariale. Les contrats locaux de sécurité, inspirés de la démarche des groupes locaux de traitement de la délinquance, en constituent la principale traduction. Le thème des mineurs délinquants est lui aussi abondamment exploré : prise en charge des mineurs délinquants les plus difficiles¹⁶, fonctionnement des UEER¹⁷, prévention et traitement de la délinquance des mineurs¹⁸, violences urbaines¹⁹. Plus récemment, les groupes locaux de traitement de la délinquance, d'une part, et la spécialisation des parquets des mineurs, d'autre part, ont commencé à faire l'objet, un peu à la manière du traitement en temps réel, d'un essai de « modélisation » à partir des expérimentations locales.

B. Entre local et central

Le rapport entre le central et le local, on le voit, est complexe. Toutes les innovations ont vu le jour à la base, « *sans esprit de système* » à l'origine, pour

¹⁵ Cette ligne a été inaugurée officiellement et médiatiquement les 24-25 octobre 1997 avec le colloque de Villepinte, *Des villes sûres pour des citoyens libres*.

¹⁶ Inspections générales des ministères de la Justice, de l'Intérieur, et de l'Emploi et de la Solidarité. *La prise en charge des mineurs délinquants les plus difficiles*, remis en janvier 1998.

¹⁷ CIRESE. *Les unités à encadrement éducatif renforcé*, confidentiel, remis en décembre 1997.

¹⁸ C. LAZERGES, J.-P. BALDUYCK. *Réponses à la délinquance des mineurs*, Paris. La Documentation française, mai 1998..

¹⁹ N. LE GUENNEC, S. BODY-GENDROT. *Mission sur les violences urbaines*, confiée en février 1998. Remise prévue en avril 1998.

répondre à des blocages, de façon pragmatique. Ensuite, d'une part elles ont connu localement un mouvement plus ou moins ample de systématisation contribuant à les consolider, d'autre part elles ont essaimé, toujours par la base, au gré des changements de poste de leurs initiateurs ou des idées données aux uns par les autres. Au-delà des individualités, des réseaux se constituent peu à peu, des habitudes de travail s'instaurent entre partenaires, participant à asseoir les expérimentations. Ainsi entend-on, par exemple, que les policiers ayant pratiqué le traitement en temps réel font par la suite de cet élément un facteur important dans leur choix de nouvelle affectation.

Ce n'est qu'ensuite que certaines des innovations sont reprises et plus ou moins amplifiées par la hiérarchie.

« Ce qui est nouveau, c'est la généralisation, la rationalisation. Ce type d'initiative vient du terrain. Je suis convaincu qu'il faut que cela vienne du terrain. Il ne faut pas que ce soit l'administration centrale qui impose des dispositifs. L'administration centrale fait le tri et puis voit comment généraliser. » (entretien, DACG)

Le rapport « terrain-ministère » connaît alors des modalités diverses. On l'observe par exemple en comparant la « mise en circulaires» du partenariat concernant les violences urbaines et scolaires avec le processus de formalisation des maisons de justice. Pour ces dernières, il a fallu attendre que s'écoulent des années de pratique locale, que les structures se multiplient dans divers endroits du territoire, que l'idée d'« assises immobilières de la justice » entre dans le discours médiatique, avant que le national ne s'empare du concept, acceptant de ce fait de lui donner la caution de l'institution, tout en se gardant de prétendre vouloir le généraliser de façon autoritaire. Au moment où le signalement scolaire se trouve visé par une circulaire, en revanche, un petit nombre d'expériences seulement est en cours et, loin de faire l'objet d'un consensus, le principe est encore souvent présenté comme illustrant une insupportable tendance à la « pénalisation du social ». La même remarque vaut, de manière plus nette encore, pour les groupes locaux de traitement de la délinquance. Lorsqu'ils entrent dans les textes (juin 1996), deux d'entre eux seulement ont fonctionné, et les six groupes expérimentaux de Seine-Saint-Denis viennent tout juste d'être mis en place, alors que le milieu judiciaire et socio-judiciaire développe à leur sujet un discours fait, là aussi, de la plus grande défiance. La formalisation des maisons de justice prend acte

plus qu'elle n'impulse. La mise en circulaire du signalement scolaire et des GLTD, plus anticipatrice, aura-t-elle pour autant un pouvoir dynamisant ?

L'observation de la « modélisation » du traitement en temps réel est également intéressante. Sans doute la démarche rappelle-t-elle à certains égards celle qui préside à la multiplication des maisons de justice: la Chancellerie procède par induction, dégageant la substantifique moelle de ce qui s'invente jour après jour dans les juridictions, pour la restituer sous forme de « mode d'emploi » plutôt que de façon impérative. Mais l'impulsion, ici, est d'une tout autre nature : c'est de généraliser qu'il s'agit ici, pas de multiplier. Et la voie « pédagogique » est à cet égard plus impérieuse que celle de circulaires dont la circulation et l'application s'avèrent souvent improbables. Par ailleurs, avec le traitement en temps réel, l'institution judiciaire campe sur son terrain, ce qui rend à plusieurs titres la tâche plus aisée. D'une part, elle n'a pas à tenir compte de l'existence d'une volonté municipale. D'autre part, le dispositif, par sa nature, suscite sans doute moins de résistances chez des magistrats volontiers soucieux de préserver la spécificité de leur intervention.

Que dire, à partir de là, du processus de construction de l'action publique ? Pourquoi certaines innovations sont-elles « consacrées » plutôt que d'autres ? Jusqu'à quel point le central peut-il modeler le local ? Deux éléments entrent en compte. L'un est d'ordre culturel. Dans le milieu professionnel judiciaire, malgré son caractère hiérarchisé, l'indépendance représente une notion essentielle, avec la tendance à l'individualisme qui l'accompagne. L'initiative individuelle bénéficie, on a pu le constater, d'une marge de manœuvre appréciable. En sens inverse, l'impulsion centrale, une fois donnée, peut n'être que relativement connue et intégrée par le local, qui garde une large autonomie. A la Chancellerie on entend évoquer sans beaucoup d'états d'âme ces juridictions où les circulaires (au demeurant peu nombreuses) sont un peu impertinemment ignorées, ne circulant que chichement. La circulaire « interdisant » aux magistrats du parquet de pratiquer la médiation ne semble pas avoir radicalement modifié la pratique lyonnaise. Même les efforts de généralisation du traitement en temps réel ont sur le terrain des résultats éminemment hétérogènes :

« Il y a les vraies résistances, et puis il y a les magistrats qui disent faire du traitement en temps réel sans en faire, et ceux qui en font sans le savoir... » (entretien, DACG)

Cela dit, les magistrats en poste dans les juridictions ne restent pas totalement insensibles aux effets de reconnaissance induits par l'un ou l'autre texte ou, en termes de carrière, à la valorisation par la hiérarchie de la mise en place de tel ou tel dispositif. Une certaine ambivalence règne... des magistrats de la base ironisant à propos de ceux du sommet, à qui ils reprochent d'être déconnectés, tout en se réjouissant lorsque leurs inventions sont reprises en haut lieu; une Chancellerie avide d'idées sans toutefois surestimer sa capacité à les modéliser et à les généraliser ; et des juridictions qui, entre elles, jouent tantôt de la fascination, tantôt de l'agacement.

Si la souplesse, l'adaptabilité apparaissent dès lors acquises, permettant de tenir compte à la fois de la diversité des situations et de l'individualisme judiciaire, l'envers de la médaille est la fragilité de dispositifs ne se maintenant que grâce à la conviction, voire au militantisme de quelques individus.

« Moreau, à Bobigny, il est intéressant, passionnant. Mais quand il partira... Il fait des réunions le soir, le samedi. Ça ne tiendra pas. » (entretien, parquet)

On trouve le second élément de compréhension dans la nature des pratiques. La priorité va nettement aux dispositifs dont la nature ou l'initiative judiciaire est centrale. C'est le cas du traitement en temps réel, mais également du signalement scolaire ou du traitement local de la délinquance initié par le parquet. Dans ces différents dispositifs, la compétence mise en oeuvre par la justice se situe sans équivoque dans le registre de l'action publique.

Si la diversité règne dans les pratiques, l'histoire ainsi retracée de la justice de proximité permet donc de commencer à voir se dessiner une cohérence d'ensemble, que l'on va tenter à présent d'expliciter.

3. UN REMEDE AUX DYSFONCTIONNEMENTS DE L'APPAREIL JUDICIAIRE

Le principe de cohérence qui relie les différents dispositifs tient en quelques mots. Face à l'explosion de la petite et moyenne délinquance et à l'impasse dans laquelle celle-ci met la justice, des réponses « non classiques » viennent de l'extérieur - entendu géographiquement, sur le plan du contenu, sur le plan des acteurs. Elles sont ensuite « rapatriées » à l'intérieur de l'institution. D'où la formule : d'alternatives à la justice en alternatives judiciaires. Il en résulte une adaptation de la réponse judiciaire, consistant à la fois dans sa diversification et dans son accélération.

A. « Que fait la justice ? »

« Le départ, c'est la carence de la réponse classique, à partir de quoi il fallait trouver des réponses non classiques. » (entretien, DACG)

Le départ, c'est évidemment la question « Que fait la justice ? ». Formulé dans les termes « topologiques » de la politique de la ville, l'enjeu commun de tous ces dispositifs consiste à tenter de réduire l'écart entre justice et territoire. En langage foucaldien, on parlera de réduire l'écart entre « surface d'émergence » et « instance de délimitation ». Au-delà des clivages entre enjeux préventifs et répressifs, entre atténuation et extension du pénal, ce qui ressort comme fédérant en quelque sorte le tout serait la reconnaissance, par la hiérarchie, d'un décalage de plus en plus important entre l'« instance de délimitation » que constitue l'institution judiciaire et la « surface d'émergence » des problèmes dont elle est supposée se saisir. Entre la production de l'institution judiciaire qui, en prononçant un jugement infligeant une peine, délimite, identifie ce qui est délit, et les problèmes qui surgissent dans ce qu'on appelle aujourd'hui « la ville », la superposition n'existe plus. Entre les délits reconnus et traités comme tels et les multiples manifestations du sentiment d'insécurité, le hiatus est devenu béant. Dans la continuité entre le territoire et la justice, continuité autrefois assurée par le travail de l'appareil policier, se sont développées de multiples fractures, que les dispositifs nouveaux apparaissent en définitive tous comme destinés à combler.

Ainsi le milieu scolaire est-il devenu une « surface d'émergence » n'entrant pas dans le domaine de l'activité policière normale. D'où les conventions Education nationale-justice. Le discours tenu par le parquet de Bobigny aux policiers est à cet égard sans ambiguïté.

« Ce n'est pas simple ni pour la police, ni pour la justice, ce type de relations, mais c'est nécessaire au bon fonctionnement de la police, et de la justice, et de l'Education nationale. Car si l'Education nationale baisse les bras, on est fichus. Il faut faire en sorte que l'Education nationale résiste à la pression des mineurs, des parents. »

Ainsi également voit-on se multiplier les petits troubles à l'ordre public dont la police renonce à se saisir, sachant que la justice ne pourra les absorber. D'où la « troisième voie » et le traitement en temps réel. Ainsi encore certains quartiers sont-ils le lieu de prolifération d'une délinquance dont les caractéristiques (de violence, d'organisation, de territorialisation) sont telles que la police ne suffit plus à assurer le travail d'investigation nécessaire au maintien de la continuité. D'où les sites d'action publique prioritaires et les groupes locaux de traitement de la délinquance. C'est donc ce décalage entre justice et territoire, reconnu comme affectant une grande partie du territoire urbain, et la reconnaissance de l'urgence qu'il y a à le combler, qui apparaît comme l'élément fédérateur de la « nébuleuse » qui a été décrite ci-dessus.

B. « Trouver des réponses non classiques »

Des réponses non classiques ? Les dispositifs évoqués ont en commun, sur trois plans au moins, une dimension *d'extériorité* par rapport à l'institution judiciaire. Extériorité par rapport à ses procédures : trouver des réponses non classiques consista d'abord à rechercher des réponses non judiciaires. La justice pénale arrive trop tard, on la trouve inadaptée, trop peu humaine, trop lointaine. On se tourne alors vers la prévention, la médiation, les « alternatives à la justice », qui fleurissent dans le cadre de la nouvelle politique de prévention et du développement social urbain. La troisième voie est née de la médiation, cette rencontre de l'auteur et de la victime, cette « justice douce » présentée comme plus humaine que la poursuite correctionnelle. Rétablir la

continuité c'est, par une justice différente, se rapprocher des justiciables, parler une langue qu'ils comprennent, les conduire à créer entre eux du lien.

L'extériorité est également matérielle, dans la mesure où les réponses nouvelles se situent hors des murs des palais de justice : audiences foraines, et surtout maisons de justice. Reflétant les préoccupations de cette politique de la ville qui raisonne en termes de territoires, la justice de proximité se caractérise par une dose plus ou moins importante de délocalisation de l'institution. Elle vise à rétablir une continuité « physique », à travers un objet qui, quelles qu'en soient par ailleurs les activités, a pour fonction de donner à voir l'Etat, la justice, dans les territoires relégués.

Enfin, pour combler les carences, il est fait appel à des acteurs extérieurs. La justice est impuissante, limitée, elle manque de moyens, d'autres qu'elle peuvent faire autre chose... ou travailler avec elle. Il peut s'agir d'accroître, en aval, la capacité d'absorption de l'appareil judiciaire, en confiant une partie du traitement du contentieux à des acteurs associatifs ou autres « délégués du procureur ». Combler le hiatus entre territoire et institution peut également prendre la forme d'une action en amont, qui associe ou ajoute à l'activité d'investigation policière celle de partenaires autrefois concurrents ou hostiles tels que l'école, dans les conventions avec l'Education nationale, ou tous les acteurs intervenant dans les groupes locaux de traitement de la délinquance.

Une seule parmi les réponses nouvelles, « non classique » elle aussi, s'inscrit au contraire résolument dans la logique interne de l'institution, c'est le traitement en temps réel. La justice pénale est trop lente. Intervenir avec retard ne vaut guère mieux que ne pas intervenir du tout. Le traitement en temps réel vise à rétablir, entre justice et territoire, une continuité dans le temps.

C. Diversifier et accélérer la réponse

A partir de ce mouvement de « fuite » ou en tout cas de transformation prenant la voie d'une prise de distance par rapport à l'institution, un triple mouvement de réinvestissement s'opère dans un second temps. Le tribunal de Bobigny l'illustre

particulièrement bien, mais on peut observer une tendance identique dans d'autres ressorts, ainsi qu'au travers des lignes de force qui se précisent au plan national. La nature des interventions s'éloigne du domaine de l'alternative, sous l'effet essentiellement de la généralisation du traitement en temps réel, dont la logique est judiciaire.

On parle de « *diversification de la réponse* », mais cette réponse se veut et s'affirme judiciaire. Délégée ou non, la troisième voie se pratique sous le contrôle étroit et dans le champ de compétences (opportunité des poursuites) des magistrats du parquet. La médiation s'est introduite dans l'institution, dont elle contribue à enrichir la palette d'interventions. De la recherche d'une solution négociée entre deux parties égales sous la houlette d'un tiers neutre, subsiste la rencontre entre un auteur et une victime et le traitement d'une infraction selon des modalités que l'institution s'applique à présent à mettre en conformité avec l'ensemble de ses règles de procédure. De la justice douce, subsiste une justice plus présente, plus rapide, plus efficace - notamment parce qu'elle utilise des procédures plus adaptées à la petite délinquance concernée.

Le déplacement matériel de l'intervention, lui aussi, se relativise : du dispositif des maisons de justice, jugé trop lourd par beaucoup, subsiste le principe de la troisième voie, dont la délocalisation n'est plus jugée indispensable. Le changement se lit clairement dans la série Pontoise-Lyon-Bobigny. Il est présent à Toulouse, dans une moindre mesure. L'idée d'un traitement spécifique du quartier a fait place à la troisième voie, greffée sur le traitement en temps réel, pour l'ensemble du ressort. Plusieurs propos recueillis localement trahissent un certain scepticisme quant au sens supplémentaire que peut donner à une mesure de réparation le fait de la pratiquer à la maison de justice. D'autres laissent entrevoir une maison de justice devenant « lieu des alternatives », renversant en quelque sorte le mouvement (la délocalisation, initialement constitutive de l'innovation, n'en est plus que la ponctuation). Ce qui reste de l'implantation physique, c'est en définitive moins le local lui-même que les rencontres d'acteurs qu'il rend possibles. A Pontoise, à Toulouse, à Lyon, l'implantation locale des maisons de justice est présentée comme constituant le lieu d'un rapprochement entre divers acteurs. A Bobigny, la proximité géographique,

absente dans la troisième voie, réapparaît en se déplaçant, avec les groupes locaux de traitement de la délinquance.

La même observation vaut, enfin, pour les acteurs de la troisième voie. Non seulement ils ne sont pas tous véritablement extra-judiciaires (magistrats honoraires à Lyon, gendarmes ou policiers en retraite à Bobigny, étudiants en droit ou élèves avocats à Pontoise...), mais ils se trouvent dans une position de « sous-traitants » bien encadrés par les magistrats du parquet. A Bobigny, les délégués du procureur insistent sur leur subordination par rapport à celui-ci, et les travailleurs sociaux qui interviennent à la maison de justice de Toulouse sont parfois qualifiés de « *parquet social* ».

On pourrait dire, avec un peu de recul, que la justice est passée par l'extérieur pour se refaire une beauté de l'intérieur. Qu'il s'agisse des alternatives aux poursuites, des diverses formes de partenariat local, des maisons de justice ou du traitement en temps réel, l'institution cherche moins à créer une ou des alternatives à la justice qu'à recouvrer sa crédibilité en essayant de combler un fossé devenu intolérable.

Les dernières évolutions de la justice de proximité renforcent cette analyse tout en la complexifiant. A côté d'un mouvement de diversification et d'accélération de la réponse proprement judiciaire, un autre mouvement prend de l'ampleur. Toujours impulsé par l'institution, il la déborde dans la mesure où il a pour objectif d'inscrire son action spécifique dans un réseau d'autres actions. La « proximité de la justice » se réalise d'abord sur un mode bilatéral. Les maisons de justice permettent que se nouent progressivement des relations entre la justice et d'autres intervenants. C'est le cas tout au moins lorsque le magistrat coordonnateur s'investit personnellement. Il est devenu plus visible, plus accessible, les autres acteurs peuvent venir à lui depuis qu'il est, lui, venu à eux.

« Les maisons de justice sont des lieux qui permettent de communiquer, parce qu'on est là où on ne nous attendait pas, on y est visible, et de plus sous un jour un peu plus "séduisant" qu'au tribunal. C'est ce qui fait que l'institution judiciaire est plus connue en 97 dans le Val d'Oise qu'avant la création des maisons de justice. (entretien, parquet)

Puis, avec les groupes locaux de traitement de la délinquance, c'est une dynamique fédérative que met en oeuvre le magistrat. Dans les maisons de justice il attire à lui les autres acteurs. Dans les GLTD il va les chercher. Dans les deux cas, si d'autres acteurs interviennent, c'est en relation ou en appui sur un acteur judiciaire qui les mobilise à partir de l'exercice renforcé de sa propre compétence. Ici encore donc, même si d'autres compétences sont requises, la compétence proprement judiciaire est centrale.

Au-delà de la cohérence, des divergences, certes, subsistent entre les formules de restauration de la continuité entre justice et territoire. Ce qui se révèle être une stratégie demeure parcouru de contradictions internes irrésolues, fruits de l'idéologie, des configurations locales, des contraintes institutionnelles, des logiques professionnelles ou des histoires personnelles. On a préféré ici focaliser l'attention sur les lignes de convergence d'un mouvement dont il paraissait important, d'abord, d'expliciter le sens général. C'est dans la même perspective que sera abordée la seconde ligne d'analyse, consacrée spécifiquement à la justice des mineurs.

II. VERS UN NOUVEAU MODELE DE JUSTICE DES MINEURS ?

La dimension « alternative » de la justice de proximité n'est pas aussi radicale que l'annoncent certains de ses promoteurs. Il n'en demeure pas moins que cette justice introduit dans l'institution des éléments de nouveauté qui paraissent de nature à en infléchir les logiques. C'est le cas particulièrement en ce qui concerne la justice des mineurs. Si les dispositifs nouveaux ont concerné d'abord quasi exclusivement les majeurs, la prise en compte spécifique de la délinquance des mineurs se trouve aujourd'hui partout à l'ordre du jour. Sans doute la force d'impulsion s'avère-t-elle variable selon les ressorts. De même le contenu de ce mouvement - entre réparation pénale et comparution à délai rapproché par exemple - apparaît-il pluriel.

Compte tenu des limites, voire de l'épuisement du modèle classique de la justice des mineurs, dont la visée protectrice fait de moins en moins l'unanimité, la question se pose alors de savoir dans quelle direction ce regain d'intérêt pour les mineurs est susceptible de se préciser. La « tentation répressive » prendrait, à l'extrême, la forme d'une déspecialisation du droit pénal des mineurs, lequel se fondrait dans le droit pénal ordinaire, privilégiant des réponses rapides où la préoccupation de la sanction reléguerait au second plan le souci d'éducation. Une autre voie semble toutefois se profiler, lisible au travers des pratiques inspirées de la justice de proximité. Qu'elles concernent les majeurs ou les mineurs, la plupart d'entre elles ont le parquet pour moteur ou pour lieu d'ancrage. Ce changement est particulièrement sensible s'agissant d'une justice des mineurs dont le parquet est en général le grand absent. Même si les pratiques de la justice de proximité ne connaissent encore qu'un développement inégal, tant sur le plan quantitatif que sur celui de leur contenu, un certain nombre d'axes forts y sont d'ores et déjà repérables. On voudrait montrer comment, autour de la montée en

puissance du parquet, s'introduisent au sein de la justice des mineurs des lignes de transformation : au lieu d'une perte de spécificité, on assisterait ainsi à l'émergence d'une spécificité nouvelle, sous la forme d'une redéfinition du contenu et des modes de mise en oeuvre de la dimension éducative de cette justice.

1. DU « TOUT-EDUCATIF » AU « TOUT-REPRESSIF» ?

La délinquance des mineurs est à l'ordre du jour. Les statistiques témoignent d'un accroissement quantitatif qui, pour devoir être interprété avec circonspection (Aubusson de Cavarlay, 1997) n'en demeure pas moins préoccupant. Cet accroissement s'accompagne, de l'avis général, d'une tendance nette au rajeunissement des mineurs concernés. Il s'agirait, enfin, d'une délinquance dont la nature se modifie : « délinquance d'exclusion » (Salas 1997), « délinquance flamboyante », elle s'inscrit dans le contexte de la crise sociale.

« *La délinquance a changé de nature, c'est plus un mode de vie, revendiqué comme tel, la délinquance flamboyante.* » (entretien, parquet des mineurs)

Face à ce phénomène, le modèle classique de justice des mineurs se trouve, de plus en plus, mis en question. Les appels à plus de répression se multiplient. Toutefois, entre protection et punition, une autre voie pourrait se dessiner.

A. Les limites du modèle tutélaire

Dans la justice des mineurs, telle que la pratique l'a constituée depuis son émergence en 1912 et particulièrement à travers les ordonnances de 1945 et de 1958, le mineur est pensé comme un être en devenir, inachevé, fragile. Même *dangereux* par les actes de délinquance qu'il commet, il est considéré avant tout comme étant *en danger*, donc à protéger plus qu'à sanctionner. La matérialité des faits reprochés importe bien moins que leur valeur symptomale, ce qu'ils révèlent de la personnalité du jeune, et de

son milieu d'origine. Ce qui compte en effet, pour cette justice, c'est l'avenir et les possibilités qu'il recèle en termes d'évolution positive de l'enfant, plus que le présent et la responsabilité du jeune par rapport à ses actes. La justice des mineurs apparaît ainsi comme ouvrant sur « *une sollicitude éducative sans frontière, soucieuse de compréhension plutôt que de sanction judiciaire* » (Donzelot 1977).

Tutélaire pour ce qui est de son contenu, cette justice est volontiers qualifiée d'informelle quant à son expression. Le droit s'y trouve comme doublement suspendu. Le droit pénal, d'abord, est tenu en suspens : dans la justice des mineurs, la sanction ne tombe que rarement, laissant la place à un autre contenu, l'éducation. Justice tutélaire, protectrice. Le droit de la procédure pénale, de même, n'apparaît que furtivement. Dans la logique de cette visée protectrice, le juge des enfants ouvre systématiquement, à côté du dossier pénal, un dossier d'assistance éducative.

« Il y a un certain nombre de gens qui vilipendent le double dossier. Pour moi, cela correspond à une réalité, une réalité de type idéologique. Qu'un gamin fasse de l'anorexie ou soit délinquant, c'est avant tout un gosse en danger. » (entretien, juge des enfants)

La justice des mineurs devient informelle dans la mesure où les décisions prises le sont alors le plus souvent au civil, dans le cabinet du juge, où se trouvent superposés jugement et traitement social du problème. Elle ne se construit pas autour du procès : à l'absence du parquet fait écho celle de l'avocat. La justice des mineurs, qui protège plus qu'elle ne poursuit, tend à se dispenser des garanties que constituent la procédure et la défense.

« Les juges des enfants ne faisaient pas de pénal, ils s'asseyaient sur la procédure pénale, sous prétexte que c'était pour avantager le mineur. Autrefois les mineurs arrivaient à l'audience sans avoir été jamais inculpés. Les avocats ne disaient rien parce que les sanctions étaient très légères, on avait un consensus soft. » (entretien, parquet des mineurs)

La victime, également, brille par son absence. Seul le mineur et son devenir ici importent. Centré autour d'un enfant « objet » de toute sollicitude, ce modèle de justice des mineurs s'organise autour du couple formé par le juge des enfants et l'éducateur, légitimés par l'expert, psychiatre ou psychologue. Le délit sert de porte d'accès à la personnalité du mineur. L'enjeu de l'intervention est global, il s'agit de permettre au

mineur d'accéder à l'autonomie, à travers un processus de maturation psychologique dont l'éducateur apparaît comme le principal artisan. C'est à lui en effet que sont confiées ces mesures au long cours, dont il maîtrise largement la durée, en vertu d'un savoir de la parole et de la relation qui doivent remettre le jeune, peu à peu, dans le droit chemin. Juge et éducateur sont, au nom de l'inachèvement du jeune, dans la même logique tutélaire, où l'acte de délinquance passe au second plan.

Dans ce modèle de justice, l'éducateur apparaît, pour reprendre la formule utilisée par l'un d'eux, « *tout-puissant et isolé* ». Maître d'oeuvre, grâce à son savoir psycho-relationnel, d'une autonomisation de nature essentiellement subjective, il entretient avec les autres institutions des relations distanciées, dans lesquelles celles-ci se situent en seconde ligne. Il prend ses distances par rapport à la police, cela va sans dire, mais également par rapport à l'univers de l'enseignement, de l'économique, du politique.

« Avant, l'éducateur était tout. Il pensait. "Je suis éducateur, donc je sais." Le travail social était très méprisant, il croyait pouvoir tout régler, il pensait que les autres ne comprenaient pas. On se disait : "Nous, nous sommes propres, nous pouvons comprendre les jeunes, nous ne sommes pas compromis par les lois, par le répressif. " »

« L'économique, le politique, ça nous faisait peur, nous ne voulions pas être contaminés par ça. Ce métier a cru pendant longtemps qu'il pouvait faire à côté, sans les autres. »

« Autrefois, nous étions à côté des choses. Nous étions là pour boucher des trous, nous ne faisions pas partie du système. » (entretiens, éducateurs)

Ce modèle tutélaire de justice des mineurs se caractérise également - quoique dans une mesure qui s'est progressivement atténuée - par le regard qu'il porte sur la famille. Le mineur objet de tous les soins, le mineur en danger, l'a longtemps été d'abord par rapport à sa propre famille : perçue comme déviante ou pathologique, sur fond de l'existence encore plus ou moins avérée d'un modèle familial de référence, celle-ci voyait son autorité largement disqualifiée. Le placement en institution était quant à lui souvent pensé et organisé contre l'environnement familial.

Force est de reconnaître que ce modèle consistant à poser en un seul objet enfant en danger et enfant dangereux, sous les auspices d'une psychologie de la famille induisant un traitement à base d'intervention psycho-sociale, ne fait plus le poids.

« Pour ces collègues qui sont dans le tout-éducatif, malheureusement il y a des réalités de terrain qui leur reviennent à la figure... des gamins qui malgré les efforts éducatifs multiplient les passages à l'acte. Nous portons la responsabilité d'une certaine forme d'approche des problèmes des jeunes... des gamins de plus en plus déstructurés, qui cherchent la loi. » (entretien, parquet des mineurs)

La violence urbaine qui décontente tant la justice n'est décidément pas soluble dans la seule logique familiale. La *catégorie* de l'action sociale et judiciaire qu'était le « mineur en difficulté », dangereux ou en danger mais toujours à protéger ou à éduquer, a fait place à une multitude de *situations* qui ne peuvent plus être appréhendées sous l'angle unique de la normalisation éducative. La délinquance des jeunes ne se situe plus dans le seul écart entre un phénomène initiatique, typique de l'adolescence, donc transitoire, et un phénomène pathologique. L'exclusion est passée par là, produisant une violence irréductible qui renvoie à une situation d'habitat, à une condition économique, à la perception qu'a le mineur de la place qu'il occupe ou qui lui est refusée dans la société. Le mineur en danger, de même, n'est plus réductible à l'enfant dont les parents ne s'occupent pas. Egaré dans des filières sans débouchés, victime de toxicomanie lourde, de conduites autodestructrices, installé dans une économie parallèle, enfant d'immigrés sommé de manifester sa volonté de devenir français, ou jeune étranger sans papiers dissimulant son origine et son âge... autant qu'un éventuel abandon, c'est l'incertitude de son statut au sein de la société, sa position de sujet de droit, qui fait problème. *« Comment intervenir face à des jeunes qui loin de ces violences transitoires de jadis se fixent très tôt dans une marginalité où ils ne sont ni en danger, ni délinquants, donc invisibles pour la justice des mineurs ? »* (Salas 1995).

B. La tentation répressive

Face à l'inflation du nombre d'affaires de délinquance de mineurs, les juges des enfants ont eu tendance à continuer de privilégier l'éducatif, au détriment du pénal. De plus en plus fréquemment toutefois, la question se pose aujourd'hui d'un retour au pénal. On ne compte plus les appels à la réforme de l'ordonnance de 45, globalement considérée comme trop exclusivement protectrice, laissant trop peu de place à la répression. Ces pressions ne sont pas totalement dénuées d'effets. On l'a vu avec l'introduction de la comparution à délai rapproché et la création des UEER. S'agit-il pour autant d'une tendance lourde ?

L'hypothèse d'un renforcement de la dimension pénale de la justice des mineurs, selon des modalités qui tendraient à la rapprocher, voire à l'absorber dans le traitement pénal des adultes, se trouve alimentée par diverses informations recueillies au cours de l'enquête. Outre les textes évoqués, dans les juridictions on entend évoquer ou on observe divers phénomènes allant dans un sens analogue. L'un des plus constants est la position de faiblesse ou de marginalité qu'occupe souvent le parquet des mineurs : les effectifs manquent à Toulouse et à Pontoise, le parquet des mineurs est logé dans une annexe à Pontoise, ce qui rend malaisés tant l'application du traitement en temps réel que le fonctionnement harmonieux du signalement scolaire. L'organisation du parquet peut également dénoter des tendances similaires. Ainsi, à Lyon, lorsqu'un renforcement des effectifs est annoncé, il va de pair avec un rapprochement entre le traitement direct majeurs et le traitement direct mineurs. Malgré une argumentation qui se veut rassurante quant au contenu de l'intervention, le changement suscite l'inquiétude.

« La délinquance des mineurs n'est pas très différente de celle des majeurs, et s'accroît en outre en intensité. On ne peut donc plus considérer qu'il s'agit d'une délinquance mineure. L'objectif est aussi d'arriver à une meilleure communication, une meilleure lisibilité de la réponse, et de donner l'impression qu'il n'y a qu'un seul parquet - même s'il y a une spécificité dans le traitement (on applique l'ordonnance de 45, et l'éducatif l'emporte sur le répressif). » (entretien, parquet)

« Le rattachement du parquet des mineurs à la section de traitement direct n'est pas neutre, il est hautement symbolique. Cela traduit une perte de spécificité. J'ai un peu peur qu'on passe du tout-éducatif au tout-répressif. » (entretien, parquet des mineurs)

Une tendance identique se manifestera par ailleurs du côté de la police. Parallèlement à l'exaspération de policiers ne supportant plus l'insuffisance de la réponse judiciaire et renonçant à intervenir, on observe la déspecialisation d'un appareil où les brigades de mineurs ne traitent plus que des dossiers de mineurs victimes.

« Dans certains quartiers aujourd'hui, ce qui prédomine, c'est le maintien de l'ordre public, la maîtrise du territoire, une approche militaire du territoire. La délinquance des jeunes se résume-t-elle à une question d'ordre public ? C'est important, bien sur. Mais se pose d'autre part la question de savoir si les autorités policières ne devraient pas faire un effort par rapport à la spécialisation des effectifs, il faudrait que les policiers aient une approche en termes de personnes. Il faut conserver un travail policier traditionnel, il faut que soit valorisé ce travail en direction des mineurs. » (entretien, parquet)

Une bonne partie des discours, toutefois, tend plutôt à relativiser cette hypothèse. Plusieurs intervenants spécialisés dans le domaine des mineurs voient dans les derniers textes plus « répressifs » l'expression d'un « *mouvement de balancier* » qui a toujours animé la justice des mineurs, sans jamais véritablement entamer sa vocation éducative. Face aux pressions de la police et de l'opinion, un consensus encore solide subsisterait, que ce soit chez les parlementaires, les associations, les magistrats, sur la nécessité de préserver la dimension éducative de la justice des mineurs. Les textes en question seraient moins extrêmes que ne le souhaite l'opinion. Ils ne seraient pas réellement appliqués... ou bien ils l'étaient déjà. Quant aux UEER, elles auraient été détournées de leur objectif initial.

« La demande de pénal est évidente. C'est haro sur les mineur Mais la justice est relativement sereine par rapport à ça. » (entretien PJJ)

« Le danger était que soit supprimée la spécificité de la justice des mineurs, la dimension du temps. C'est une dynamique qui a été freinée par Toubon et par la résistance des associations, si pas des magistrats. Il me semble qu'on reste dans le schéma classique, même s'il y a des évolutions. » (entretien, juge des enfants)

« Le but de la loi de 96 est de raccourcir le délai de jugement des mineurs multirécidivistes. En réalité, ici, nous n'avions pas besoin de cette loi. C'est un pur effet d'annonce. Nous avions nos rendez-vous judiciaires. La seule vertu de cette loi, c'est la césure du procès pénal qu'elle a rendue possible en audience de cabinet. Mais pour le reste, juger dans un délai de un à trois mois des multirécidivistes, même les fameux juges lyonnais ont toujours joué le jeu.» (entretien, parquet des mineurs)

Ces remarques ne signifient pas, bien sûr, qu'un tel mouvement ne soit pas dominant dans certains ressorts ou émergeant dans d'autres. Si l'ordonnance de 45, dans sa splendeur éducative, a la vie dure, les tentations sécuritaires des parquets, en particulier sous la pression de la police, ne sont pas quantité négligeable. Une autre voie que celle de la pure répression apparaît toutefois au travers des dispositifs de justice de proximité.

C. L'entrée en scène du parquet des mineurs

Le point commun le plus évident des nouvelles pratiques se trouve dans leur origine chez les magistrats du parquet. La troisième voie consiste à répondre à l'impossibilité de laisser se multiplier les classements sans suite, en tenant compte du caractère limité de la capacité d'absorption du tribunal correctionnel, par un déplacement du traitement des petites infractions au niveau du parquet, que ce traitement soit ou non directement pris en charge par un magistrat. Sur le plan juridique, ce mode nouveau de traitement prend place dans le cadre de l'exercice par le parquet de son pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites. Le signalement par les établissements scolaires des « comportements problématiques» des élèves, non seulement à l'inspection académique mais également au parquet et à la police, a également été initié par les parquets, qui jouent dans ce dispositif un rôle central. Les substituts reçoivent les télécopies des établissements et assurent, par le biais du traitement en temps réel, le suivi des enquêtes diligentées par la police sur ces affaires. Le parquet de Bobigny a en outre mis en place, grâce à la présence de plusieurs jeunes effectuant un service national « politique de la ville », une permanence assurant aux

établissements qui en font la demande un retour d'information sur les suites données à leur démarche. Quant aux GLTD, chacun d'entre eux a été pris en charge par un substitut, à partir d'une impulsion provenant du parquet des mineurs et dans un fonctionnement articulé avec une politique pénale des mineurs particulièrement élaborée.

Face à l'urgence urbaine, l'institution judiciaire explore ainsi les opportunités qu'ouvre le passage d'une administration de gestion à une administration de mission (Pisani 1956). Le juge des enfants, avec son éducateur, avec ses mesures inscrites dans la durée, pratique une administration de gestion. « *L'administration de gestion est générale : la somme de ses services couvre l'ensemble du territoire et l'ensemble des domaines ; elle est permanente et stable* », « *peu évolutive* » voire « *repliée sur elle-même* », « *elle a le goût de faire* ». Le parquet, avec son souci d'apporter une réponse à la fois diversifiée et rapide à une problématique complexe, serait quant à lui le point d'ancrage d'une démarche de mission: « *adaptée à un problème, à un temps, à un lieu* », « *localisée* », « *spécialisée* ». « *L'administration de mission est légère, elle a le goût de faire faire, elle est réaliste, mouvante, elle va vers l'événement ; elle est mêlée à la vie, elle n'attend pas l'initiative, elle la sollicite.* » « *L'administration de gestion est juge ; l'administration de mission est acteur.* »

De façon plus générale, au-delà des dispositifs décrits, cette montée en puissance du parquet s'inscrit dans un mouvement, inégal mais réel, de revalorisation du parquet des mineurs. Cette tendance se dessine de façon particulièrement nette à Bobigny. Elle est perceptible, de façon moins appuyée, dans les autres ressorts.

La politique menée à Bobigny se caractérise par son volontarisme, son souci de systématisation et l'importance qu'elle accorde à l'individualisation du traitement. L'objectif poursuivi consiste à ne laisser sans réponse aucun fait de délinquance de mineurs, aussi minime soit-il. On veut par là remédier à une situation où les jeunes, « arrêtés puis relâchés » tout au long de leur minorité, accumulent apparemment impunément de petites infractions pour se retrouver à 18 ans brusquement traités en adultes et, le cas échéant, soumis à des sanctions sévères qui leur apparaissent alors difficilement compréhensibles. Il ne s'agit pas pour autant de réprimer purement et

simplement, mais plutôt de marquer le coup et de profiter de l’interpellation pour faire le point avec le mineur et avec ses parents. Cette intervention, conçue comme s’inscrivant dans une graduation de la réponse, permet en second lieu de « *recentrer l’action des juges pour enfants sur les jeunes les plus durs* ». On veut enfin, sur un autre plan, remobiliser les forces de police qui supportent de plus en plus difficilement l’impression d’intervenir dans le vide, faute de suites réelles données à leur action par l’institution judiciaire. C’est ainsi qu’à Bobigny, le volontarisme du parquet se traduit par l’organisation de réunions au cours desquelles un magistrat expose de façon détaillée aux officiers et agents de police judiciaire la politique d’action publique.

« Le parquet joue un rôle de filtre, pour rendre l’action des juges des enfants plus efficace par rapport à un parcours. C’est l’idée de la réponse graduée. Quand le jeune voit la réponse des adultes ainsi ordonnée, et coordonnée, cela calme à un certain niveau les choses. » (réunion, APJ et OPJ)

Tout fait signalé à la police débouche ainsi systématiquement sur une comparution du mineur au parquet. Celle-ci peut prendre la forme d’un défèrement, pour les faits les plus graves, ou s’inscrire dans le cadre du « traitement autonome du parquet » : l’augmentation du nombre d’affaires nécessitant le recours à d’autres acteurs que les seuls magistrats, les jeunes auteurs de faits de faible gravité comparaissent devant des « délégués du procureur ». Anciens gendarmes ou policiers, ceux-ci reçoivent les mineurs, leurs parents et les victimes selon une procédure inspirée de la médiation et procèdent, sous le contrôle des magistrats, à diverses formes de « classement actif ». Les faits portés à la connaissance du parquet par le biais du signalement scolaire sont traités, quand c’est nécessaire, dans ce même cadre. Enfin, l’action des GLTD s’articule elle aussi étroitement avec le traitement en temps réel et le traitement autonome du parquet. La politique pénale des mineurs du parquet de Bobigny apparaît ainsi comme particulièrement élaborée.

Toulouse, également, applique le principe de la réponse systématique. Le parquet des mineurs y dispose d’un ensemble gradué de réponses dont la mise en oeuvre est partagée entre les substituts et des travailleurs sociaux relevant de la Protection judiciaire de la jeunesse et d’une association habilitée.

« Dans le système existant, les mineurs ne s'en tiraient pas du tout à bon compte. C'était l'éducatif, le renvoi aux parents ou, si on prenait une sanction pénale, l'accumulation des sursis et à 18 ans la catastrophe : en correctionnelle, pour une bêtise, ils prenaient d'un coup 18 mois ferme. C'était disproportionné. J'ai l'impression qu'aujourd'hui les éducateurs ne sont pas choqués par le fait que les sanctions pénales soient plus importantes. Pour moi, des jeunes traités uniquement par l'éducatif cela devient ingérable pour les éducateurs. » (entretien, parquet des mineurs)

A Lyon, en revanche, l'idée de systématisation ne fait pas l'objet d'un consensus.

« La philosophie d'ensemble de la réponse, au niveau du parquet, c'est qu'il y ait une réponse et une réponse rapide. Il ne faut pas de classements sans suite purs et simples. Il faut toujours une réponse, qui peut être un rappel à la loi, et qui peut être graduée. » (entretien, parquet)

« On a l'opportunité des poursuites. Cette obsession de la toute-puissance du parquet, c'est utopiste. Croire que parce qu'on va tout poursuivre, la délinquance va diminuer... Nous ne sommes pas des machines, nous pouvons faire preuve d'humanité. Mais ça fait bien. » (entretien, parquet)

Dans les quatre ressorts, toutefois, la pratique de la troisième voie a conduit à la mise en place d'une palette de réponses graduées correspondant à une volonté d'appliquer à la question des mineurs une véritable politique.

La montée en régime des parquets des mineurs va de pair avec leur investissement par des magistrats manifestant un réel intérêt pour cette problématique.

« Ce qui change, c'est qu'aujourd'hui au parquet des mineurs il y a des gens intéressés, alors qu'avant il n'y avait que les gens qui ne trouvaient pas de place ailleurs, et qui donc ne s'investissaient pas. » (entretien, parquet des mineurs)

Certains magistrats apparaissent même comme de véritables militants. Le parquet des mineurs de Bobigny l'illustre de façon exemplaire. A Toulouse, le volontarisme des substituts des mineurs est présenté comme jouant un rôle important. Ainsi par exemple pour la mise en place du signalement scolaire.

« C'est le résultat d'une démarche à mettre au compte du parquet des mineurs. Les deux substituts sont allées dans les collèges. Elles sont

identifiées comme des gens qui produisent du dialogue, du partenariat. Les réticences dont vous parlez ont ainsi été vaincues depuis pas mal de temps. » (entretien, parquet)

Au-delà de ce militantisme, par nature exceptionnel, la situation évolue peu à peu au plan institutionnel. On a mentionné la nomination d'un procureur adjoint à la tête du parquet des mineurs de Pontoise, un renforcement des effectifs, assorti de la nomination d'un procureur adjoint affecté uniquement à cette tâche, à celui de Lyon. Le mouvement reste toutefois hésitant. Le parquet des mineurs de Bobigny a vu ainsi l'un de ses substituts changer de fonction sans être remplacé et celui de Toulouse déplore un constant manque d'effectifs.

Le décor étant ainsi planté, l'examen du contenu des pratiques montre en quoi elles apportent au modèle actuel de justice des mineurs des perspectives d'évolution témoignant d'une logique autre que celle d'un rabattement sur le traitement pénal appliqué aux majeurs.

2. LA JUSTICE DE PROXIMITE : UN CHANGEMENT DE PARADIGME ?

En quoi les tendances nouvelles de la justice pénale, dans leur recherche d'une plus grande « proximité », sont-elles susceptibles d'affecter le modèle existant de la justice des mineurs et la conception du travail social qui s'est construite par référence à celui-ci ? Les observations et entretiens réalisés dans les quatre sites de l'enquête permettent de proposer des éléments de réponse. Il ne s'agira pas de procéder à une comparaison site à site. Suivant une démarche analogue à celle qui a été adoptée pour la première partie de l'analyse, notre propos consistera avant tout à dégager des lignes de force repérables dans les différents ressorts, de façon à donner sens à une dynamique d'ensemble. On ne négligera pas pour autant d'attirer l'attention sur les variations dans les accentuations, ainsi que sur les résistances ou les objections dont les pratiques nouvelles peuvent faire l'objet. Trois types de dispositifs seront au centre de la réflexion, tous trois plus ou moins étroitement articulés au traitement en temps réel :

la troisième voie avec les différentes modalités que comprend sa mise en oeuvre dans le traitement des mineurs, le signalement scolaire, et les groupes locaux de traitement de la délinquance.

Simplement esquissé, le déplacement en question s'observe à deux niveaux. D'une part, au plan de la nature de la réponse, la « suspension » du droit fait place à un retour du droit, conduisant à repenser l'intervention éducative. D'autre part, s'agissant des acteurs, la refonte du rôle des éducateurs dans le réseau général des agents d'intégration - au rang desquels on compte désormais les familles des mineurs elles-mêmes - apparaît comme la première manifestation d'un mouvement plus ample de redistribution et de réappropriation des compétences par les différents acteurs de la régulation.

A. De la suspension de la sanction à l'explicitation du droit

A travers la montée en puissance du parquet, les dispositifs observés ont en commun, sous des formes diverses, d'introduire dans les réponses apportées à la délinquance des mineurs une dimension autre que purement protectrice. Deux catégories d'acteurs voient leur position ébranlée et le contenu de leur action soumis à réévaluation. Les juges des enfants, d'une part, ne peuvent plus camper sur la position de quasi-monopole qu'ils occupaient et sont contraints de revoir leur mode d'intervention. Les éducateurs, d'autre part, confrontés à un interlocuteur jusqu'alors inconnu d'eux, sont conduits à prendre en compte une logique nouvelle et à se positionner par rapport à elle.

Enoncer le droit, prendre en compte la victime

Qu'il s'agisse de la troisième voie, du signalement scolaire ou des groupes locaux de traitement de la délinquance, la place centrale occupée par le parquet introduit dans le traitement des mineurs une dimension « publique » que son contenu

strictement individuel, protecteur, subjectif, avait jusque-là laissée à l'arrière-plan. Elle se manifeste sous diverses formes : de la simple énonciation des règles sociales au déploiement d'une activité proprement répressive, en passant par la prise en compte plus réelle de la victime.

Les pratiques de *troisième voie* déclinent - au sens large - diverses formes de classement conditionnel : le magistrat ne prendra sa décision de classement sans suite qu'après un « traitement », fût-il élémentaire, de l'affaire. Les formules sont multiples et graduées. Toutes comportent - tantôt seule, tantôt associée à une autre modalité - une dimension d'énonciation de la règle au sens large. Le « rappel à la loi », dont l'étrange appellation renvoie à un mélange de rappel *de la loi* et de rappel *à l'ordre*, se résume la plupart du temps à une admonestation, occasion pour le magistrat ou son délégué de rappeler au mineur mis en cause non seulement le contenu de la loi pénale mais également quelques points de repère de la vie en société. Il peut également prendre des formes plus élaborées. L'association toulousaine de contrôle judiciaire a ainsi mis au point une procédure particulièrement sophistiquée de rappel à la loi pour des faits de vol à l'étalage.

Le second élément présent dans toutes les pratiques de troisième voie consiste dans la prise en compte de la victime. Ce qui reste de la médiation, inspiratrice de ces pratiques, c'est essentiellement la confrontation entre le mineur mis en cause et la personne ayant eu à subir un préjudice du fait de l'infraction. Le droit, ici, redevient présent à travers le retour à une situation plus proche du procès, où l'acte délinquant n'est pas considéré uniquement en tant que symptôme d'un déficit subjectif à combler sur le mode de la protection, mais également en tant qu'atteinte à un autrui lui-même sujet de droits. Du droit en mots, on passe au droit en actes. La configuration des dispositifs en témoigne. Qu'il s'agisse des différentes formes de « classement actif » pratiquées par les délégués du procureur à Bobigny, des « médiations-réparations » de Lyon ou de la « réparation pénale », à Pontoise et à Toulouse, tous accordent une place centrale à cette rencontre du mineur et de sa victime. Même si la mise en oeuvre varie selon les sites, certains acteurs affichant quelque réticence par rapport à une action qui

ne serait plus exclusivement centrée sur le jeune. un pas a été franchi. qui semble irréversible.

Le partenariat entre le parquet et les établissements scolaires comporte également une dimension importante de réaffirmation du droit. Pendant longtemps, l'école a maintenu face aux faits de délinquance la touchant, qu'ils affectent les jeunes ou les adultes, une position consistant à les traiter « en interne ». C'était le temps de l'école-sanctuaire, où chaque établissement se montrait soucieux autant de sauvegarder une image d'établissement sans problèmes que de se préserver et de préserver ses ouailles d'une police considérée avec la plus grande méfiance. L'augmentation du nombre et de la gravité des incidents, conduisant en certains endroits à ce que se trouve gravement compromis l'exercice de la fonction d'enseignement, a rendu possible, et parfois très vite, un type de rapport avec la justice inimaginable peu de temps auparavant. Sous l'impulsion de quelques procureurs et inspecteurs particulièrement motivés, furent signées les premières conventions par lesquelles les autorités scolaires s'engageaient à signaler au parquet, systématiquement et « en temps réel » les incidents survenus entre leurs murs.

Plus complexe apparaît ici la dimension de retour au droit. Il ne s'agit pas uniquement de permettre le traitement par l'institution judiciaire de faits qui autrefois lui échappaient, c'est-à-dire de permettre l'application de la loi aux jeunes délinquants et de poursuivre de la sorte, via l'école, l'action entreprise dans le but de faire disparaître un certain sentiment d'impunité. C'est aussi l'école elle-même qu'on veut soumettre à l'application du droit. L'ouverture du scolaire sur le judiciaire, en une sorte d'appel au secours, s'accompagne en effet d'un appel inverse, de la justice en direction de l'école, pour que celle-ci contribue à la restauration du droit à l'intérieur même d'établissements où le traitement « maison » n'allait pas toujours sans certains accommodements avec la loi. Ainsi se multiplient, dans les écoles, des actions consistant dans une information des élèves aussi bien sur leurs devoirs que sur leurs droits. L'exposition « 13-18 / Questions de justice » mise sur pied et présentée par la Protection judiciaire de la jeunesse et d'autres actions du même genre visent à permettre aux jeunes et à leurs parents de se réapproprier le règlement intérieur de

l'école. Certaines maisons de justice lyonnaises sont à l'origine d'un rapprochement entre justice et monde scolaire où l'information, la connaissance de la justice et du droit tiennent une place importante. Le parquet de Bobigny a quant à lui développé, en collaboration avec la police, une campagne d'information, à destination des lycées et collèges, sur un certain nombre d'infractions concernant particulièrement les jeunes, telles que le racket ou le recel. C'est autour de l'école que se précise peu à peu, dans ce ressort, l'idée qui servira d'argument à l'action des groupes locaux de traitement de la délinquance celle de la construction d'un « *discours cohérent* » que puissent tenir l'ensemble des acteurs par rapport à une jeunesse de plus en plus dépourvue de points de repère.

« On a voulu ne pas séparer le traitement direct d'un certain nombre d'axes forts de prévention. Ce n'est pas parce qu'on aura parlé de recel qu'on aura fait de la prévention. Ça, c'est de l'information. La prévention tient d'une cohérence du discours, du discours qui rebondit d'adulte en adulte. » (entretien, Education nationale)

Les **groupes locaux de traitement de la délinquance** représentent la version la plus élaborée de l'intervention territorialisée du parquet. Les magistrats y interviennent en effet dans plusieurs registres, qui tous contribuent à la reconstitution d'instances locales de régulation. Au premier niveau on trouve l'action publique au sens strict. La police déploie sur les sites concernés, sous le contrôle du parquet, une présence renforcée dont la visibilité constitue un élément essentiel. Il s'agit de réaffirmer, sur des sites apparemment délaissés, la présence de l'autorité chargée au premier chef de garantir la sécurité des citoyens. Parallèlement, le parquet assure la systématisation de la réponse judiciaire à propos des faits intervenus dans les quartiers en question. L'objectif, identique, consiste à lutter contre le sentiment d'abandon qui s'empare de ces quartiers, en réaffirmant que le droit, ici à travers l'action publique, répressive, les concerne toujours. Ce premier volet de l'action a pour fonction, dans un second temps, de servir de soutien à une démarche visant à la réintroduction de la loi commune par l'intermédiaire des acteurs non pénaux oeuvrant sur le site. Enseignants, bailleurs sociaux, sociétés de transport sont ainsi mis à contribution, sous l'impulsion et avec le soutien d'un substitut dont la présence constitue le garant de la démarche commune.

Dans ces quartiers hors-droit, avec les GLTD, c'est-à-dire avec des moyens à la mesure de la gravité de la situation, c'est bien encore de réintroduction du droit, du droit commun, qu'il s'agit avant tout. Sans viser uniquement les mineurs, le dispositif les concerne à différents niveaux. D'abord, au même titre que les majeurs, par ces opérations répressives musclées destinées à provoquer un électrochoc salutaire, à rappeler l'existence du droit par la force. Ensuite, de manière plus spécifique, parce que ce rappel à l'ordre de la loi a vocation à permettre et à soutenir d'une part le déploiement d'actions d'information sur le droit (racket, violence dans le sport, port d'armes...) et d'autre part la production, par le parquet, la police, les établissements scolaires et les intervenants sociaux, d'un langage qui soit commun aux différentes instances de régulation.

Les juges des enfants : « Une vraie juridiction des mineurs »

L'investissement opéré par les magistrats du parquet, en particulier avec la troisième voie, ne va pas sans susciter des réactions chez les juges des enfants, qui occupaient jusque-là une situation de quasi-monopole. Deux lignes s'affrontent. Une tendance forte semble encore à la résistance. Une autre position commence à se dessiner, perceptible essentiellement à Bobigny : la reconnaissance de la pertinence des orientations nouvelles s'accompagne d'un ajustement progressif opéré par les juges des enfants.

Les résistances des juges du siège peuvent être rangées en deux catégories. On qualifiera les premières de corporatistes, les secondes exprimant quant à elles une préoccupation d'ordre idéologique.

Les juges des enfants expriment d'abord leurs réticences en termes de dépassement de compétence. Avec la troisième voie, les magistrats du parquet rempliraient abusivement une mission réservée au siège.

« *La troisième voie, c'est empiéter sur la juridiction.* » (entretien, juge des enfants)

Des arguments de procédure viennent appuyer ce reproche : des décisions quasi-juridictionnelles ne peuvent être prises sans que soient garantis les droits de la défense. Ainsi, pour les juges lyonnais, la réparation pénale ne serait concevable que dans sa version « siège ».

« La réparation suppose qu'on ait posé la question de la responsabilité en termes judiciaires. La mesure de réparation mise en oeuvre par le juge traduit vraiment le souci éducatif de l'ordonnance de 45, adapté à ces jeunes. En amont, au niveau du parquet, ce n'est pas la même chose. De quel droit, dans un temps aussi réduit, avec quelle légitimité engager quelque chose d'éducatif, quelque chose qui est intrusif chez les gens sans les garanties liées au judiciaire ? » (entretien, juge des enfants)

On rapprochera de cette argumentation les reproches, formulés à peu près dans tous les ressorts, concernant les dysfonctionnements observés aux débuts de la mise en oeuvre des mesures nouvelles. Les erreurs d'orientation - infractions trop graves ou mineurs déjà suivis par un juge - sont stigmatisées, au même titre que l'implication parfois excessive des substituts dans une logique relationnelle, au détriment de leur position d'autorité. Alors que chez certains magistrats ces critiques se sont rapidement tuées, elles demeurent pour d'autres le fer de lance d'une position de principe hostile aux nouvelles pratiques.

Derrière ce que l'on nomme corporatisme, certains acteurs n'hésitent pas à voir les effets pervers d'une vision faussée de l'ordonnance de 45, plaçant le juge des enfants dans une position de puissance absolue.

« Il faut avoir été juge des enfants pour comprendre que quand on l'est on est tout-puissant, parce qu'on vous veut tout-puissant. Vous êtes "le juge", "mon juge", la référence des mamans qui craquent, des pères alcooliques, celle de l'enfant qui vient se lover contre vous en vous demandant de le protéger. Les éducateurs, eux aussi, vous investissent. Tout cela renvoie au juge des enfants une toute-puissance absolument terrible. C'est tellement bon d'être tout-puissant qu'on s'enferme là-dedans. Comme juges des enfants, on est à la fois des sous-magistrats et les seuls à détenir une vérité que d'autres n'ont pas. Alors on supporte mal que d'autres viennent s'immiscer là-dedans. » (entretien, parquet des mineurs)

Au-delà de cet empiétement, c'est la nature de l'intervention nouvelle qui fait l'objet de suspicion. On entend fréquemment formuler l'argument en termes de

temporalité : les juges du siège opposent le « temps réel », le temps immédiat des substituts à l'intervention au long cours qu'eux-mêmes développent. pour mener une action éducative digne de ce nom.

« Est-ce que ça ne contribue pas à la dévalorisation de l'action éducative ? Les substituts ne prennent plus nos mesures dans la durée. Ils contribuent à la réduction à l'acte délinquant, ce qui s'oppose au travail éducatif. Le relationnel n'est possible qu'avec le temps » (entretien, juge des enfants)

On accède ici au registre des choix idéologiques. Protection ou répression ? L'intervention rapide est quasiment identifiée, dans ce discours, à une action de nature répressive.

« Le souci qui apparaît depuis quelques années, d'aller plus vite, fait naître la crainte qu'on aboutisse plus vite à des solutions répressives. » (entretien, juge des enfants)

Interrogés sur l'hypothèse d'un salutaire retour au droit, sur l'idée d'un appui que les éducateurs pourraient prendre sur la loi, ces magistrats y voient plutôt une solution de facilité.

« Les éducateurs y trouvent leur compte parce qu'ils sont perdus, parce qu'ils se retrouvent dans un face-à-face avec le jeune, sachant qu'il n'aura pas de travail, etc. Dans cette situation, la loi est quelque chose de bien commode. Ils se rabattent sur l'acte, sur la loi. » (entretien, juge des enfants)

Ou alors, sur un mode ironique...

« C'est quand même bizarre... Le juge trop social, puis le retour au droit, et à ce moment-là ce sont d'autres qui mettent en place des choses en-dehors du droit... » (entretien, juge des enfants)

Des brèches semblent toutefois s'ouvrir dans cette position. En contrepoint des critiques « dogmatiques » et de leur arrière-fond corporatiste s'affirme peu à peu, à Lyon comme ailleurs, la conscience, plus pragmatique, que les dossiers traités par le parquet sont des procédures dont les magistrats du siège n'auraient pas eu à connaître, voire que ce traitement présente en définitive un certain nombre d'intérêts en tant que tel.

D'autres magistrats du siège sont entrés de plain pied dans le jeu ainsi modifié par ceux du parquet. Passé un premier moment d'interrogation plus ou moins suspicieuse, ceux-là font des pratiques nouvelles une lecture où les a priori s'effacent au profit d'une appréciation des avancées réelles dont elles leur semblent porteuses. Le discours théorique se renverse alors radicalement. Au lieu du repli sur des champs de compétences apparemment balisés pour l'éternité, de l'appel aux garanties judiciaires, de la sacralisation d'un éducatif immuable enchassé dans des mesures ne pouvant que durer, le discours rend hommage à ce qu'il présente comme la mise en actes du véritable esprit de l'ordonnance de 45, son application rigoureusement fidèle.

« Il n'y a pas de glissement entre les missions. Au contraire, on se demande comment il se fait que le parquet n'ait pas fait cela plus tôt. Recevoir les gens pour voir si on va classer sans suite ou non, voir les victimes pour mettre fin au trouble social, recevoir les jeunes et considérer leur acte de délinquance comme s'inscrivant dans une séquence... Le projet mis en oeuvre par le parquet allie prise en compte de l'ordre public et considération pour la personne. C'est ce que tous les parquets devraient faire, aussi bien pour les majeurs que pour les mineurs. En plus c'est conforme à l'ordonnance de 45. » (entretien, juge des enfants)

Ces magistrats mettent en évidence, d'abord, le rééquilibrage procédural auquel on assiste. Le réinvestissement opéré par le parquet a conduit à ce que se reconstitue « une véritable juridiction des mineurs ». Succédant à une situation de monopole où les juges des enfants faisaient en définitive fonction de procureurs (appréciant *de facto* l'opportunité des poursuites), l'architecture du procès pénal, avec sa répartition des tâches entre poursuite et jugement, refait surface. L'émergence de la victime, « grande oubliée des juges des enfants », est présentée comme devenue incontournable.

« La situation actuelle n'a rien à voir avec le fait que le parquet empiéterait sur les compétences des juges des enfants ou que les juges des enfants démissionneraient. Le parquet assume sa responsabilité d'apprécier la réponse à donner à la délinquance, comme inscrite dans une séquence de vie. »

« Les juges des enfants ont été punis par là où ils avaient péché. On les a laissés trop longtemps être des deus ex machina » (entretien, juge des enfants)

Au-delà de la dimension procédurale, les juges concernés ont pu apprécier la pertinence du système au plan de l'efficacité. L'intervention du parquet dans les affaires mineures opère une hiérarchisation, un filtrage permettant aux juges des enfants de se consacrer aux cas les plus lourds, sans pour autant avoir l'impression d'abandonner les mineurs pour lesquels il est encore temps d'intervenir. Même l'éducatif y trouve son compte...

« Les collègues ont compris, même s'il y a eu des résistances au début, que l'essentiel de leur travail n'était pas attaqué. Le juge des enfants est plus que jamais concentré sur les cas durs, pour lesquels il y a à garantir sur le long terme une prise en charge. Le parquet joue le rôle de filtre. Nous n'avons qu'à y gagner. Si aujourd'hui je suis aussi décontracté, c'est parce que le parquet s'active, ainsi que le juge des enfants de permanence. Sinon, mon téléphone ne cesserait pas de sonner... » (entretien, juge des enfants)

Les dysfonctionnements observés dans la pratique des magistrats du parquet sont considérés ici avec humour comme des « erreurs de jeunesse », que les juges des enfants eux-mêmes commirent en leur temps, et qu'un peu d'expérience suffira à gommer. Ni la compétence, ni la position statutaire ne font l'objet de la moindre mise en cause. L'intérêt substantiel de l'intervention parquetière, par contre, est salué.

« A présent, quand un juge des enfants est saisi, il y a un passé, des choses ont été faites. Des choses simples, comme une remobilisation parentale, un rappel à la loi, des excuses, une réparation. On en voit les résultats. Bien sur, ce n'est pas toujours positif. Mais ça montre les limites, ça élimine des hypothèses. Le juge des enfants pourrait dire qu'il a été saisi trop tard, que le travail du parquet a pris du temps, que ça a été un échec, etc., mais rien ne garantit qu'un juge y aurait fait quoi que ce soit. Car je ne vois pas en quoi un juge est meilleur qu'un procureur. » (entretien, juge des enfants)

La question de savoir si le mouvement ne pourrait conduire à un accroissement de la répression n'est pas évacuée pour autant. Il appartient aux juges des enfants de rester vigilants. Car la tentation répressive, malgré tout, n'est jamais définitivement conjurée.

« Ce qui change, c'est dans la tête des juges, sous l'influence de l'idéologie. certains ont tendance à considérer les jeunes, une fois passé 16 ans, comme des délinquants et rien d'autre. Nous ne sommes plus que quelques-uns à considérer qu'ils sont encore des enfants en danger. Les

autres ferment les dossiers d'assistance éducative quand le jeune a 15 ans et demi, 16 ans. Pour moi, jusqu'à 18 ans un enfant est un enfant. Ça, ça nous divise. Effectivement, il y a ce type de mutation. » (entretien, juge des enfants)

La position des juges des enfants par rapport aux groupes locaux de traitement de la délinquance s'avère globalement plus en retrait. Peu nombreux sont ceux qui voient d'un bon oeil le dispositif, plus rares encore ceux qui se risquent à y participer. Dans un premier temps, quelques représentations schématiques tiennent lieu de justification. Ainsi celle consistant à voir dans les GLTD « *un lieu où on échange des noms* », ceux d'individus particulièrement perturbateurs, dans le but d'organiser leur « *élimination* ». Ou une démarche se résumant à « *investir les cages d'escalier* » à grand renfort d'effectifs policiers, voire un dispositif où les substituts vont sortir les jeunes de leur lit à 8 heures du matin...

De façon plus argumentée, la difficulté essentielle semble résider dans l'approche collective qui prévaut dans ces groupes et que les juges du siège considèrent comme incompatible avec la fonction juridictionnelle, par nature individuelle, qui est la leur.

« Le GLTD se situe dans une fonction de politique pénale. Nous, magistrats du siège, y perdrons notre impartialité. Ce que l'on entend dans ces groupes, en particulier des demandes de répression concernant telle ou telle famille ou personne, va à l'encontre de notre travail à partir d'une procédure écrite. Nous ne pouvons pas entrer dans un système qui en fait serait de l'auto-alimentation. Il faut que nous apparaissions comme pouvant encore trancher un conflit. Que les gens n'aient pas l'impression que la justice est une machine indifférenciée unie pour les broyer. » (entretien, juge des enfants)

On peut toutefois se demander jusqu'à quel point l'argument juridique ne soutient pas une hésitation à s'engager dans des pratiques nouvelles. Le discours de principe cède parfois la place en effet, lorsque l'entretien se poursuit, à une position plus souple consistant à envisager une participation possible dans la mesure où le groupe serait le lieu d'un travail de restauration du lien social.

« Le GLTD devrait pouvoir être le lieu où les gens de la cité voient ce qu'on peut proposer aux mineurs dans l'optique de la prise en compte des victimes, une réparation utile socialement. Pour moi, c'est autour de

cela que le GLTD pourrait avoir un rôle : participer à la réinsertion du jeune dans le quartier, à travers des mesures de réparation. » (entretien, juge des enfants)

D'autres magistrats vont plus loin. Le juge du siège doit, selon eux, être capable de communiquer sur sa politique, tout en demeurant impartial sur le plan du traitement individuel. L'exercice est difficile, certes, et requiert indiscutablement une certaine expérience. L'image de la justice, elle, aurait tout à gagner à sortir de l'identification pure et simple avec le parquet.

« Un magistrat du siège peut s'engager sur une politique pénale. De toute façon on en a une, consciemment ou non : moi, ma politique est répressive pour les stupéfiants, et pas pour les outrages à la police, par exemple ; je fais passer l'assistance éducative avant le pénal, c'est une politique, c'est un choix. En outre, je pense qu'on devrait en rendre compte. Le juge du siège a le tort de ne pas communiquer. On devrait pouvoir en discuter dans les tribunaux, confronter son action aux attentes d'une population. Mais ne pas être tenu par rapport à une décision individuelle. Il faut être suffisamment fort pour ne pas s'engager. C'est une question de positionnement du juge, d'assurance dans sa fonction. »

« Que représente un président de tribunal s'il n'est pas capable de définir la politique de son tribunal ? Il faut vivre la juridiction comme une institution en soi, mais dont chaque membre n'est pas lié dans sa juridiction individuelle. Le parquet y arrive très bien ! L'intérêt est double : cela permet au juge d'être informé, et cela renvoie aux autres institutions une image plurielle de la justice » (entretien, juge des enfants)

Les éducateurs : « Travailler avec le parquet... »

Autrefois partenaires uniquement des juges des enfants, développant à partir de leur mandat une action dans laquelle le souci de protection était dominant, les éducateurs se trouvent, dans les juridictions qui développent les nouveaux dispositifs, en situation de « travailler avec le parquet ». Les uns interviennent en maison de justice préalablement au passage du mineur devant le magistrat ou le délégué du procureur. D'autres sont directement acteurs du traitement, soit aux côtés du représentant du parquet, soit pour la mise en oeuvre de la mesure - réparation pénale, rappel à la loi -

que celui-ci aura ordonnée. Se multiplient d'autre part les permanences éducatives, c'est-à-dire les entretiens avec les mineurs délinquants déférés au parquet immédiatement après leur arrestation.

L'expression « travailler avec le parquet » mérite sans doute d'être relativisée. Mais elle éclaire bien l'enjeu de la méfiance manifestée par nombre d'éducateurs invités à s'inscrire dans ce mouvement: refus de collaborer chez les uns, acceptation sous bénéfice d'inventaire ou cantonnée dans des limites jugées suffisamment protectrices chez d'autres. A les entendre, ce changement de partenaire les exposerait à un double risque : celui de perdre leur âme (d'éducateur), en s'associant à une intervention essentiellement répressive ou trop exclusivement centrée sur des enjeux indemnitaires ; celui de perdre... leur temps, en passant du temps long des juges des enfants - le seul à leurs yeux qui soit véritablement « éducatif » - au temps accéléré, «*forcément* » réducteur et improductif, du traitement en temps réel.

La résistance initiale s'est manifestée surtout chez les éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse. La « petite histoire » de la collaboration entre les éducateurs et le parquet, dans chaque ressort, ne manque pas d'intérêt. A Pontoise, l'implication du SEAT s'est dans un premier temps limitée à une délocalisation, sans modification dans l'activité. L'éducateur prépare les audiences de maison de justice. Il vérifie que le mineur n'est pas suivi au tribunal des enfants - manière de prévenir les risques, stigmatisés par des juges des enfants soucieux de leurs prérogatives, de manque de cohérence dans le traitement. L'éducateur peut avoir avec le mineur un entretien destiné à cerner rapidement sa personnalité, entretien dont il rend compte au substitut avant que celui-ci reçoive lui-même le jeune.

« Quand Moinard a imaginé cette justice de proximité sur Cergy, il voulait des éducateurs. Nous, comme il y avait un débat autour de la perte de pouvoir des juges, comme on avait un peu peur de perdre son âme, pour éviter d'être pris en otages, nous avons proposé de simplement délocaliser notre activité. C'était une manière de savoir où on allait. » (entretien, PJJ)

Plus tard, ce sont des éducateurs des COAE locaux qui ont pris en charge la mise en oeuvre des mesures de réparation. Là également, la décision de collaboration a fait l'objet d'une réflexion préalable.

« En 1993, à l'initiative de la PJJ, la question a fait l'objet d'un groupe de réflexion interne. Vous savez comment c'est à la PJJ, quand quelque chose de nouveau arrive, on se dit : "Qu'est-ce qu'on veut nous faire faire ?" ». (entretien, PJJ)

Le cas de Lyon illustre la « progression » évoquée dans la première partie. Les réticences rencontrées par Marc Moinard en région parisienne l'ont conduit à prendre contact avec la PJJ avant de mettre en place son projet lyonnais. De leur côté, les éducateurs, instruits par l'expérience de leurs homologues, ont posé un certain nombre de conditions et contribué ainsi à préciser à la fois le contenu leur intervention et ses modalités. Par ailleurs, il a été décidé de faire appel également à des éducateurs provenant du secteur associatif, en confiant à la PJJ une mission de coordination pédagogique. Les éducateurs qui interviennent en maison de justice proviennent ainsi à parts presque égales du secteur public et du secteur associatif (les trois grosses associations locales interviennent chacune dans une MJD). Du côté de la PJJ, Lyon se distingue de Pontoise par la position de retrait occupée par le SEAT. On ne voit officier dans les maisons de justice que des éducateurs appartenant au service social, aux CAE et à une institution d'hébergement.

« Le SEAT proprement dit reste au tribunal. Son approche reste centralisée. Il est positionné sur la grosse délinquance. Ces éducateurs voient les jeunes les plus difficiles. Intervenir en maison de justice leur aurait peut-être fait faire un grand écart un peu long. Cela étant, vouloir rester au tribunal n'est pas neutre, c'est vouloir garder la même image. Le SEAT a voulu garder l'idée de charge symbolique. » (entretien, PJJ)

La mission des éducateurs en maison de justice consiste à la fois à éclairer la décision du substitut et à accompagner la réalisation de l'activité de réparation, directe ou indirecte, réelle ou symbolique, qui pourra être proposée au mineur.

« La PJJ a voulu se positionner sur de l'acte éducatif et pas sur l'exécution d'une décision judiciaire. Ça, c'est plus ou moins bien accepté, mais c'est comme ça. » (entretien, PJJ)

Les éducateurs ont d'autre part exigé que le traitement judiciaire soit pratiqué par un magistrat du parquet des mineurs en exercice, s'opposant ainsi, avec le soutien des avocats, à toute délégation.

« Il est hors de question que la justice des mineurs soit traitée par d'autres que des spécialistes des mineurs. » (entretien, PJJ)

A Toulouse, PJJ et secteur associatif occupent chacun un champ bien délimité. L'association de contrôle judiciaire développe une activité de rappel à la loi, pratiquée par les travailleurs sociaux eux-mêmes, en direction des mineurs auteurs de faits de vol à l'étalage. Cette activité s'inscrit dans le principe de la systématisation de la réponse judiciaire à la délinquance des mineurs. La réparation pénale a quant à elle été confiée par le parquet, de manière quasiment autoritaire, aux éducateurs de la PJJ. Historiquement, ce sont les éducateurs d'un centre d'hébergement qui venait de fermer qui furent les premiers à se lancer dans l'aventure. Aujourd'hui, après tout un travail de conviction, tous les éducateurs du SEAT pratiquent la réparation.

« Sur le plan historique, on a affaire à un groupe particulier qui s'est "réparé" en faisant de la réparation. Aujourd'hui la réparation est inscrite comme une mesure essentielle du SEAT. Tous les éducateurs la pratiquent. Ça n'a pas été facile, il a fallu convaincre. Ainsi, la direction régionale, pour calmer les esprits, donner une légitimité, a organisé une réflexion qui a débouché sur un référentiel régional. » (entretien, PJJ)

A Bobigny enfin, la troisième voie ne fait pas appel à la collaboration d'éducateurs : ceux-ci ont refusé d'y participer et gardent sur cette activité un point de vue assez critique. En revanche, les éducateurs du SEAT sont étroitement associés à la politique de systématisation de la réponse judiciaire : *tous* les mineurs déférés au parquet ont un entretien avec un éducateur. Il en résulte également, dans ce ressort de manière un peu différente des autres, un déplacement de l'activité des éducateurs du siège vers le parquet. La permanence éducative occupe dans leur emploi du temps une place croissante, qui empiète sur leurs disponibilités pour la mise en oeuvre des mesures ordonnées par les juges des enfants.

Au-delà des résistances corporatistes qu'on voit affleurer dans certains propos, et qui sont développées dans d'autres, notamment en termes de moyens, l'essentiel du débat se situe autour de la difficulté à s'associer à un organe, le parquet, dont la

fonction est quasiment identifiée à l'idée de répression. Chez les éducateurs demeurés par principe extérieurs aux différents dispositifs, l'argument s'étend à l'ensemble de la justice de proximité, qualifiée d'extension du contrôle social ou à tout le moins de « mélange des genres ».

« Tout cela a conduit à judiciariser des situations qui ne le méritaient pas, comme les tags, siphonner une mobylette... De même pour le protocole avec l'Education nationale, qui permet aux proviseurs de se défausser, quand il y a absentéisme, de ne pas utiliser tous les circuits propres. C'est la même chose, c'est judiciarisé. C'est du dérapage. » (entretien, PJJ)

Les objections juridiques et procédurales repérées chez les juges des enfants sont également de mise: absence de garanties, non-respect de la présomption d'innocence, confusion entretenue chez les jeunes entre les différents acteurs.

Un certain nombre d'éducateurs se sont néanmoins lancés dans l'aventure. D'abord avec circonspection. On l'a vu dans la forme de leur engagement, mesuré, progressif, conditionnel. Le discours qui l'accompagne met en évidence la puissance de la logique judiciaire, les dangers d'instrumentalisation aussitôt perçus - et d'ailleurs pas totalement absents de ces pratiques fondées en partie sur la nécessité de gérer une certaine pénurie.

« La maison de justice n'a pas de ligne, parce qu'il y a plusieurs partenaires différents, parce que notre association elle-même ne s'investit pas en tant qu'association, mais que ce sont plutôt des individus qui s'investissent. Cela conduit petit à petit à une acculturation au discours dominant, qui est le discours du parquet. C'est ainsi que le procureur adjoint nous appelle le « parquet social ». Le fait qu'il manque des références - références politiques, références d'une pratique - renvoie à la référence la plus apparente, le judiciaire. C'est une image dont j'essaie de me démarquer, mais c'est difficile. » (entretien, association)

« Les travailleurs sociaux des associations, au début, nous ont regardés un peu de travers. Maintenant ils sont comme l'émanation du parquet. » (entretien, parquet)

Les éducateurs ont ensuite surmonté leurs hésitations et, au fil de la pratique, repris confiance dans leur capacité à ne pas laisser dénaturer leur intervention par une

logique exclusivement répressive. A un premier stade, dans une version encore conflictuelle, l'argument consiste à prétendre contrebancer, par l'éducatif, la logique pénale. Les termes utilisés parlent d'eux-mêmes. On déclare « *polluer le parquet* », on entre dans un jeu de « *donnant-donnant* ».

« Travailler avec le parquet, ce n'est pas très innocent. Nous n'avons pas une particularité suffisamment affirmée pour pouvoir faire face. Nous n'avons pas su assez affirmer notre identité pour pouvoir tenir à distance des gens qui font des choses... de telle façon que nous sommes bien obligés de nous compromettre un peu. Mais cela peut être perçu dans l'autre sens. Nous sommes aussi des modérateurs de ce parquet. C'est un peu du donnant-donnant. Il n'a pu être plus répressif qu'en introduisant plus d'éducatif. Nous sommes tous dans la compromission. » (entretien, PJJ)

« "Avec le dispositif de réparation, le parquet devient éducatif", dit le procureur, qui en parle mieux qu'un éducateur. Nous l'avons suffisamment pollué pour qu'il puisse parler de la réparation. Bref, mon lien avec le parquet ne me pose pas problème. » (entretien, PJJ)

Un autre type de position décrit le travail effectué avec le parquet dans le cadre des nouveaux dispositifs comme ne différant pas fondamentalement de la pratique antérieure. Ce que d'autres éducateurs présenteront comme des nouveautés est ici gommé de façon presque systématique, même si la mission elle-même est remplie dans l'esprit des dispositifs. Comme si subsistait une certaine gêne, perceptible dans le discours uniquement.

« Nous n'avons pas changé de façon de travailler, parce que cette mesure, nous l'abordons d'un point de vue éducatif. » (entretien, PJJ)

Plusieurs éducateurs, franchissant une étape supplémentaire, s'approprient pleinement la démarche. L'argumentation passe du défensif au positif, du conflictuel à un relatif consensualisme. Les changements d'optique introduits par la montée en puissance du parquet sont regardés en face, assumés par les éducateurs, avec leurs risques et leurs avantages, comme apportant à leur intervention quelque chose de nouveau, dont ils savent pouvoir tirer parti. C'est alors en termes de complémentarité que les interventions respectives sont analysées. Récusant l'identification entre parquet et répression, ces éducateurs-là centrent leur discours sur l'idée du droit, de la limite, de la réaffirmation de la règle.

« Pourquoi identifier parquet et répression ? La loi n'est pas forcément quelque chose qui sanctionne. C'est ce qui pose la question de l'individu, du sujet, de la garantie. » (entretien, PJJ)

A partir de là, leur position va consister à se servir de l'acte de transgression pour développer une intervention éducative certes plus ramassée dans le temps mais qui en serait d'autant plus percutante. Celle-ci peut prendre des formes diverses. Dans tous les cas il s'agit « *d'articuler la parole éducative à la parole judiciaire* », la première venant donner chair à la seconde, souvent mal entendue par le jeune.

A Toulouse, pour les affaires de vol à l'étalage, le *rappel à la loi* est pratiqué à la maison de justice, sur réquisition du parquet, par les travailleurs sociaux de l'association de contrôle judiciaire. Chaque mineur est reçu avec ses parents. L'entretien, qui dure environ trois quarts d'heure, est structuré en trois parties. Une information sur les conséquences sociales et judiciaires de l'infraction est suivie d'un entretien avec le mineur seul, puis d'une « mise au point» réunissant à nouveau le mineur et ses parents. A partir du même schéma, les accentuations diffèrent en fonction du travailleur social. L'un consacre une part essentielle de l'entretien à l'information. Après avoir rappelé les faits, il présente la démarche :

« La maison de justice n'est pas un tribunal, vous n'êtes pas ici pour être jugé. Mais le vol à l'étalage, quelle que soit la valeur de l'objet volé, est une infraction. Ce qui nous intéresse, c'est le passage à l'acte, et ce que nous voulons, c'est mettre les choses au point à ce sujet, donner une réponse, pour que vous ne croyez pas que ce genre de chose est permis, pour éviter que vous recommenciez. Après cela, que nous appelons « rappel à la loi », qui est une sorte d'avertissement, l'affaire sera classée sans suite. Le but, ce n'est pas de faire de la répression, mais de la prévention. » (entretien de rappel à la loi)

Il déroule ensuite ce qu'il appelle le « *scénario catastrophe* » des conséquences possibles d'une telle infraction. Pour les mineurs, la répétition de faits analogues, le passage devant un juge des enfants, le suivi par un éducateur, même le placement en centre fermé. L'entretien se poursuit avec l'explication des notions de responsabilité pénale (personnelle au mineur) et de responsabilité civile (incombant à ses parents), l'évocation pouvant aller jusqu'à l'image de l'huissier venant saisir les meubles. Le « *scénario-catastrophe* » comprend ensuite la liste des conséquences possibles d'une

infraction une fois que le jeune sera devenu majeur: tribunal correctionnel, amende, prison avec sursis, prison ferme. Dernier élément : le casier judiciaire. Le mineur, qui n'est intervenu jusque-là que pour répondre à des questions un peu formelles ponctuant l'exposé, est interrogé sur ses projets d'avenir. A partir de là, le travailleur social reprend son scénario en lui indiquant en quoi son casier l'empêchera d'exercer la profession qu'il a choisie.

La seconde phase est plus centrée sur le mineur lui-même. Rapide chez l'un des intervenants, qui se contente de quelques questions visant à débusquer, assez rarement, des difficultés plus importantes qui le conduiront à orienter le jeune vers d'autres professionnels, cette phase est centrale chez l'autre, qui souhaite se montrer « *subversif* » par rapport à la commande du parquet.

« Je demande au jeune son age, sa biographie, succinctement sauf s'il y a des problèmes particuliers, mais sans insister. Puis le noeud de l'entretien c'est, "Que s'est-il passé ?". J'engage là une discussion, qui peut prendre plusieurs formes. Je ne me positionne pas sur ce qu'il faut faire ou pas, je sollicite toujours leur point de vue. Puis je résitue l'acte dans leur parcours, dans un contexte... sans trop se prendre la tête quand même. » (entretien, association)

Face aux objections que formule la profession, considérant que les travailleurs sociaux occupent là indûment une position d'autorité appartenant au magistrat, les intervenants de l'association répondent qu'ils ne bénéficient en effet d'aucune légitimité sur le plan juridique. Pour l'un, il s'agit d'assumer une mission qui sans cela ne serait remplie par personne et qu'il juge nécessaire. Son argumentation emprunte au registre du préventif, dans lequel il inscrit une démarche qu'il considère comme étant de nature essentiellement informative.

« J'insiste sur le fait que c'est de la prévention. Il n'est pas question pour nous de sanctionner les vols à l'étagage. Il s'agit de rentrer dans cette situation pour sensibiliser le mineur au risque encouru, en le mettant face à ses responsabilités, en lui expliquant ce qu'est un parcours judiciaire. Donc ce n'est même pas un rappel à la loi, c'est un appel à la loi... une explication de ce qu'est la loi et des conséquences pénales d'une infraction. Bref, notre souci est explicatif, éducatif, et donc foncièrement préventif. » (entretien, association)

Une autre argumentation renvoie plutôt à l'éducatif proprement dit: au-delà d'une simple information sur les conséquences sociales et pénales de l'acte, une ébauche de travail pédagogique s'engage à partir celui-ci et de la place qu'il occupe dans la vie du mineur.

« Quant à ma pratique, je refuse le terme de rappel à la loi. Pour moi, le rappel à la loi relève plutôt du magistrat. En ce qui me concerne, de ma place qui est l'éducatif, et pas le judiciaire, il s'agit plutôt de rappel à l'interdit, à la règle. » (entretien, association)

La question de la **victime** est également présentée comme l'occasion de réaliser un travail éducatif d'un genre nouveau. Là encore, certaines réticences ont dû être surmontées. Elles tiennent essentiellement, dans une culture éducative centrée sur la personnalité d'un jeune toujours considéré lui-même peu ou prou comme une victime, à la crainte d'entrer dans une logique soit sécuritaire, soit trop exclusivement financière. Redoutant de se voir transformés en agents d'un contentieux de recouvrement, certains éducateurs affirment alors avoir « dévié » par rapport aux objectifs initiaux de la mesure. A Pontoise, l'intervention ne comprend pas la mise en présence du mineur et de la victime, et la réparation directe n'est pratiquée que de façon exceptionnelle. A Toulouse, les éducateurs du SEAT donnent à la « réparation » une dimension sensiblement plus symbolique qu'instrumentale. On veut donner au mineur ayant commis un délit l'occasion de produire un acte positif. L'actuelle mesure de réparation tente d'articuler la prise en considération de la victime et la « réparation » du mineur lui-même :

« Elle est une proposition faite à l'intéressé de modifier l'image qu'il a donnée, donc lui faire prendre conscience de son acte, et de l'aider à proposer quelque chose qui compense, qui montre les éléments positifs de sa personnalité. » (entretien, PJJ)

Il s'agit d'une réparation au sens large, qui ne se confond pas nécessairement avec la réparation matérielle du préjudice causé à la victime : réparation indirecte sous forme de travail au profit de la collectivité, réparation symbolique par la rédaction d'une lettre d'excuses, par la constitution d'un dossier d'information en rapport avec l'acte... tout cela au gré de l'imagination, parfois débordante, des magistrats, des travailleurs sociaux, voire des mineurs eux-mêmes. Quand la victime est présente, le

travail ne porte pas essentiellement sur son préjudice, mais sur la relation, sur les représentations réciproques.

« Prendre en compte la victime et son préjudice (personnel, pas financier, on n'est pas un service de contentieux), prendre en compte le droit de la victime, et lui montrer de quelle manière elle peut contribuer à une citoyenneté aidante et réparatrice. Donc un double travail sur les représentations des uns et des autres. » (entretien, PJJ)

La répartition des compétences, à Bobigny, est différente. La troisième voie ne comporte pas d'intervention systématique des éducateurs. Les mineurs, leurs parents et les victimes comparaissent devant les délégués du procureur dont l'intervention traduit, par rapport à ces dernières, le souci d'une réparation aussi bien matérielle que symbolique. Ils réalisent notamment par rapport aux parents un travail d'information et d'incitation concernant les démarches à effectuer en matière d'assurance... si bien que les juges des enfants eux-mêmes saluent leur efficacité en la matière.

Les éducateurs, quant à eux, sont mobilisés par le parquet dans le cadre de la « *permanence éducative* ». La dimension pédagogique de leur intervention *à partir* de l'acte délictueux et *autour* de celui-ci, apparaît de façon peut-être encore plus nette. L'entretien qu'ils réalisent à l'occasion de la permanence éducative leur paraît susceptible de constituer le noyau d'un nouveau type d'intervention. Il ne s'agit plus de lancer une mesure au long cours, devant se dérouler durant les mois, voire les années, qui séparent l'infraction d'un « jugement » sans grand enjeu ; il s'agit maintenant, dans les trois ou quatre mois qui s'écouleront avant la tenue d'un procès véritable, d'amener le jeune à une réflexion centrée sur son acte.

« On ne se situe plus dans une empathie déclarée avec la famille et le mineur. Il faut lui rappeler qu'il a commis tel acte, lui demander ce qu'il a à en dire, parce que l'enjeu va être le procès, parce qu'on a une échéance. Le procès n'est plus dans deux ou trois ans, ce n'est plus quelque chose de plus ou moins informel, il se déroule en tribunal des enfants, avec des risques réels de peine. L'objectif n'est plus de créer une sorte de convivialité où l'on se satisfaisait d'une proximité avec le mineur ; parce qu'au moment du procès, la rupture de ton serait trop insupportable. Bref le droit est réintroduit et la connivence est moins forte. » (entretien, PJJ)

« Il faut que le mineur puisse, au moment du jugement, parler des faits, et pas seulement qu'on puisse dire de lui "il a bien évolué". Il faut

démontrer qu'il a acquis un certain nombre de choses, par rapport aux faits, qu'il ne récidivera pas. On s'intéresse plus aux faits qu'à la personnalité. » (entretien, PJJ)

De manière générale, dans les propos tenus par les éducateurs, la notion d'explication est centrale : expliquer ce qu'est la loi, expliquer les conséquences pénales, mais surtout sociales de l'infraction, « *faire que les gens comprennent* ». « *Avoir un rôle éducatif par rapport au pénal : si nous ne le faisons pas, qui le fera ?* »

Le déplacement relatif du centre de gravité vers le parquet crée ainsi une tout autre relation de travail. Dans le modèle tutélaire, l'éducateur fonctionne comme le prolongement du magistrat, ne retenant l'acte que dans la mesure où il donne accès à la personnalité du mineur, pour l'amener à un comportement aussi conforme que possible à des normes d'adaptation au travail et à la vie sociale. Le « nouveau modèle » qui peut-être s'esquisse avec les dispositifs de justice de proximité abandonne un tel objectif de normalisation par la tutelle, devenu irréalisable dans des espaces où « rien ne va plus ». La démarche consiste donc à renvoyer de l'acte délinquant au droit, non pas pour le seul déploiement d'une répression mais comme explicitation des conditions d'une existence sociale. Le mineur délinquant est invité à s'emparer de ce que le procès a de délibératif, via la confrontation à la loi et, plus concrètement, à la victime, pour se positionner lui-même en tant que sujet de droit, donc acteur réfléchissant, et à entrer dans un projet de reconstruction du lien social.

S'agissant des **groupes locaux de traitement de la délinquance**, la position des éducateurs impliqués apparaît moins aisée. Peut-être le « nouveau modèle » atteint-il là, à leurs yeux, son point possible de basculement: la réduction de la responsabilisation à une dimension qui ne serait que de culpabilisation. Les éducateurs concernés envisagent alors la possibilité d'une articulation de leur intervention dans l'orbite du GLTD, moyennant toutefois un minimum de distance :

« Le rôle de la PJJ consisterait à mettre en place, après le GLTD, dans un espace qui ne lui soit pas superposable, des actions ou des liens avec les services présents sur le territoire. » (entretien, PJJ)

L'action initiée par la PJJ dans le cadre du GLTD de Stains au cours de l'année 1997, sur le thème « Tuer n'est pas jouer », sera de toute évidence à analyser dans ce sens.

B. De la toute-puissance à la redistribution

La seconde transformation qui paraît à l'oeuvre dans les mêmes pratiques concerne non plus le contenu des interventions mais la façon dont elles sont prises en charge par divers acteurs. Affectant en premier lieu la position des travailleurs sociaux par rapport aux institutions couvrant le champ de l'intégration, ce phénomène s'avère constituer l'amorce d'un mouvement plus ample de redistribution/réappropriation des compétences touchant l'ensemble des acteurs de la régulation.

Dans le modèle tutélaire, l'éducateur se donne comme l'un des termes d'une relation bilatérale visant à l'émancipation du mineur, par rapport à une famille considérée à priori comme insuffisamment capable de permettre son épanouissement. Le souci d'établir une relation privilégiée entraîne, comme naturellement, la mise à l'écart de l'ensemble des institutions. Ainsi, par exemple, l'école. Mais également l'économique, le politique. Quant à la famille, considérée dans une optique de pathologisation et de culpabilisation, il s'agit encore trop souvent de la normaliser, ou alors de la laisser sur la touche, sur fond d'une représentation de ce que devrait être une famille normale.

« Entre l'Education nationale et la PJJ, on avait chacun nos petits, chacun gardait les siens bien au chaud, tout en négligeant de voir que la vraie "mère", ce sont les parents. » (entretien, PJJ)

Cette recherche du colloque singulier entre l'éducateur et « son » mineur, dans le prolongement indifférencié de la relation protectrice instaurée par le juge des enfants, a atteint ses limites. Elle suffisait autrefois, lorsque l'indépendance matérielle n'était pas la question majeure. Aujourd'hui c'est cette matérialité qui fait problème, bien au-delà des dispositions subjectives de chacun. L'autonomie est question de réussite scolaire, elle passe par le maintien du jeune dans un système éducatif qui a

tendance à se débarrasser des élèves difficiles. Elle est aussi question d'insertion dans des dispositifs de formation professionnelle, que leurs critères de financement - le taux de réussite - rendent de moins en moins accessibles, dès l'entrée, aux publics en difficulté. Elle passe par l'accès à un logement, via des organismes HLM qui se montrent eux aussi de plus en plus exigeants. Elle ne peut plus « *se passer de la famille* ». D'ailleurs, si l'on en juge à la vogue que connaît l'ethno-psychologie, le moins que l'on puisse dire est qu'il n'existe plus *un* modèle familial de référence.

« Il y en a encore, des éducateurs qui sont dans la toute-puissance. Des gens qui disent : "Il va falloir qu'elle fasse sans ses parents". Non, il va falloir qu'elle fasse avec ses parents. Le travail de l'éducateur, c'est de connaître ses limites. » (entretien, PJJ)

La fonction de l'éducateur va consister alors à travailler avec l'ensemble des institutions, bien plus qu'à jouer sur la seule évolution psychologique individuelle. Vient ainsi la nécessité d'une mise en commun des ressources, à partir d'un renvoi aux uns et aux autres d'une parcelle de ce qui faisait jusque-là la toute-puissance de l'éducateur isolé : renvoi aux enseignants, et à un domaine qui se constitue peu à peu en spécialité, l'aide aux devoirs; renvoi aux professionnels de « l'insertion par l'économique », comme les entreprises intermédiaires ; renvoi à des professionnels dans le domaine du logement (centres d'hébergement, baux « glissants »...), renvoi à la famille, sur la base d'un parti pris de reconnaissance de sa capacité éducative. Sur fond d'une politique de la ville ayant suggéré aux différentes institutions de reprendre à leur compte la question sociale dont elles se délestaiennt jusque-là sur un corps spécialisé, l'éducateur subit, lui, un mouvement inverse, une dépossession, la nécessité de faire son deuil de la position privilégiée qu'il occupait auprès du mineur. L'éducateur « *tout-puissant et isolé* » se décrit alors comme « *impuissant donc relié* ».

« Cela demande un travail important de deuil des travailleurs sociaux, qui n'ont pas l'habitude de laisser la place, mais peut-être qu'à force d'occuper le champ ils se rendent compte enfin qu'ils n'en sont pas capables. » (entretien, association)

Celui qui se considérait comme le seul à savoir, à pouvoir comprendre, le seul surtout à avoir les mains propres, au prix d'une ignorance des autres domaines de l'action, prend conscience de la nécessité d'être non seulement relié à eux mais

impliqué avec eux. D'individuelle, strictement basée sur le mandat judiciaire, l'intervention se fait non pas tellement collective, mais plurielle, multi-professionnelle. Les dispositifs judiciaires évoqués l'illustrent bien. La mesure de réparation pénale met en mouvement, outre l'éducateur chargé de la mener à bien, un nombre indéfini de partenaires - municipalités, associations, clubs sportifs, milieu scolaire -, tous susceptibles de fournir au mineur le support d'une alternative à la poursuite pénale. Le territoire constitue le point d'ancrage de ce qui devient, pour les travailleurs sociaux, une nouvelle source de légitimité. A la distance par rapport aux institutions, dans une démarche visant à ce que le mineur par lui-même trouve les ressources d'une acceptation des normes conditionnant son autonomie, succède une proximité entre éducateurs et institutions, destinée à produire la matérialité de cette autonomie.

La toute-puissance conjointe du juge des enfants et de l'éducateur disparaît au profit d'un mouvement de redistribution. Le contenu de l'intervention s'en trouve affecté, et on recoupe ainsi la première ligne de transformation. Le partenariat, en effet, suppose l'identification et la reconnaissance de compétences multiples. Le discours foisonne, à cet égard, de remarques relatives à la réappropriation par chacun de son rôle. Le partenariat bien compris n'a rien à voir avec la confusion des rôles propre au modèle tutélaire. Ici, chacun exerce *sa* compétence, et chacun peut interroger l'autre sur la position qu'il a à occuper.

« Le travail de partenariat, c'est interroger aussi celui qui nous commande. Il s'agit que chacun puisse être à sa place. Le partenariat, c'est une question de place. Ce n'est pas interchanger les rôles. D'autre part, on n'interroge pas n'importe comment. Ce n'est pas l'agora. Il y a des formes. Sans pour autant rigidifier, il y a un cadre. » (entretien, PJJ)

Le signalement scolaire illustre à sa manière la même tendance, y compris dans les hésitations et débordements dont ont été affectés les débuts de sa mise en oeuvre. Les principales critiques concernent le basculement opéré, parfois très brutalement, par les chefs d'établissement. De l'école-sanctuaire, certains sont passés sans transition au signalement au parquet de la moindre peccadille, se voyant alors accusés de se défausser sur l'institution judiciaire. L'enjeu apparaît vite comme étant de tracer la frontière entre ce qui relève de la régulation judiciaire et ce qui relève de la régulation interne. Ici encore, on recoupe le premier mouvement : à travers la répartition des

compétences, c'est bien de la réaffirmation, à chaque niveau, de la règle de droit qu'il s'agit.

« Un gros travail reste à faire sur la question de savoir à partir de quand on signale. On ne peut pas tracer une "ligne jaune" nette entre ce qui doit rester de l'ordre disciplinaire et ce qui est de l'ordre du pénal, mais il y a une vraie réflexion à mener, entre adultes, de manière à tracer une ligne qui restera nécessairement plus ou moins floue. Le danger serait de déléguer aux autres sa propre discipline interne. La sanction interne est toujours du domaine de l'éducatif, il ne faut pas l'abandonner. » (entretien, Education nationale)

Ce mouvement apparaît plus appuyé encore, et comme poussé dans ses ultimes potentialités, avec les groupes locaux de traitement de la délinquance. Si le parquet intervient, de façon « énergique », avec la police, par le biais de contrôles d'identité répétés et d'une réponse judiciaire systématisée, c'est pour que cette action publique, sa compétence propre, serve de point d'appui à l'exercice par tous les autres acteurs de leurs compétences respectives. Loin de se résumer à une systématisation de la répression, laquelle deviendrait la réponse unique à la délinquance, les GLTD sont à la fois le lieu et le support d'une vaste redistribution des compétences.

« La maison de justice représente une réponse individuelle aux incivilités, du même ordre que le juge de police ou le juge d'instance, une réponse qui ne dure que le temps de cette relation individuelle. Le GLTD, quant à lui, est une réponse collective. On traite non pas un logement, mais la cage d'escalier. Et on essaie de ne pas trouver, nous, la solution individuelle idéale, mais de mobiliser d'autres acteurs porteurs d'autorité. » (entretien, parquet des mineurs)

A cette idée de redistribution se rattache en définitive un autre axe fort des pratiques nouvelles, celui qui consiste à « *remobiliser les adultes* », à « *restaurer les parents dans leur autorité* ». Succédant à une action où l'éducatif consistait à séparer le bon grain de l'ivraie, en invalidant d'office les familles considérées comme défaillantes, le mouvement actuel tend à se présenter, à l'inverse, comme s'appuyant sur des structurations familiales qui, pour être encore considérées comme imparfaites, sont vues d'abord sous l'angle de leur existence même. Existantes, elles sont à renforcer, à soutenir, mais d'abord à reconnaître, parce que constituant ce sur quoi les

acteurs institutionnels - magistrats, travailleurs sociaux, et autres - vont s'appuyer, ce à quoi il vont renvoyer même, plutôt que de l'invalider.

« Il faut reconnaître l'existence des parents, avoir sur eux un regard positif, éviter que l'échec de leur enfant soit leur échec, qu'ils le vivent comme ça. Il faut leur dire à la fois que ce n'est peut-être pas la bonne manière de faire et reconnaître qu'ils ont essayé quelque chose, même si ce n'est pas parfait. » (entretien, PJJ)

Les différentes formules de troisième voie sont présentées comme requérant nécessairement la présence des parents. Les travailleurs sociaux, comme les délégués du procureur, font des parents des acteurs à part entière. L'observation de diverses pratiques confirme cette tendance, explicitée lors des entretiens. Outre un renforcement de l'exigence quant à la présence des parents, que l'on accepte de moins en moins de voir remplacés par les grands frères ou les grandes soeurs, le discours qui leur est tenu évolue. S'ils sont convoqués, ce n'est pas forcément - contrairement à ce que laissent supposer certaines visions caricaturales - pour s'entendre reprocher les méfaits commis par leur progéniture. Toute une logique, assez nouvelle, s'articule autour de l'idée de ne pas permettre aux enfants de s'engouffrer dans la faille créée précisément par l'invalidation, par les travailleurs sociaux, de méthodes éducatives différentes. Il convient de « *ne pas faire à la place* », de « *ne pas s'occuper mais se préoccuper* ». Le travail de réparation, également, vise à

« remettre les parents dans leur fonction d'autorité. Par opposition à la logique précédente désignant les parents comme coupables ou comme responsables, il faut leur dire qu'ils sont dans la difficulté, certes, mais qu'ils ont la capacité de mettre en œuvre leurs propres ressources. » (entretien, PJJ)

Dans les GLTD, enfin, les parents font partie des différentes instances de régulation appelées à reprendre leur place dans la cité.

« Ce qui légitime l'action des groupes en matière de signalement, c'est le point de vue des familles qui veulent vivre en paix, et non dans un système où, après dix-neuf heures, la cité appartient à d'autres. C'est pourquoi je suis partisan de trouver des angles permettant au groupe local de parler aux parents. » (entretien, parquet des mineurs)

Le modèle tutélaire de justice des mineurs est-il en passe de céder la place à un autre modèle ? La question ne se pose sans doute pas en ces termes. Un modèle, on le sait, est avant tout un outil d'analyse. Celui-ci a permis de mettre en évidence aussi bien la persistance de l'idée de protection, du souci d'éducation, que les inflexions que connaît leur mise en oeuvre sur le plan du contenu et celui des acteurs. Les transformations dont la justice de proximité paraît porteuse sont loin, toutefois, de faire l'unanimité. Les dispositifs eux-mêmes peuvent se trouver inscrits dans des politiques sensiblement différentes de celles qui consistent à réserver aux mineurs un traitement spécifique. ...Ou la presse soudain annoncer que le ministre de l'Intérieur « *réclame, ni plus ni moins, la disparition des juges des enfants* »²⁰. Si quelques directions nouvelles se dessinent, en réponse aux interpellations dont fait l'objet la justice des mineurs, la question reste ouverte...

²⁰ *Libération*, 21 mai 1998.

CONCLUSION

Pontoise, Lyon, Bobigny, Toulouse. Maisons de justice, troisième voie, traitement en temps réel, signalement scolaire, groupes locaux de traitement de la délinquance. La « justice de proximité » est-elle autre chose qu'un feu d'artifice de pratiques locales, plus ou moins innovantes, plus ou moins systématisées, plus ou moins imprégnées de logique judiciaire ? Face à la diversité, à l'impression d'éclatement voire d'instabilité produite par ce paysage, la démarche que nous avons adoptée a consisté à tenter de dégager un certain nombre de lignes de compréhension. Il ne s'agit pas de prétendre mettre au jour une raison immanente à quoi se résumerait l'intelligibilité des pratiques. Encore moins de vouloir transformer ces lignes d'analyse en lignes de conduite. Si l'on a déclaré s'attacher à dépasser une logique de soupçon, c'est sous la forme d'un débat ouvert que la réflexion a été engagée.

Deux directions ont ainsi été explorées. La première a concerné les enjeux institutionnels globaux de la justice de proximité. L'analyse diachronique et synchronique des pratiques, celle des interactions entre l'échelon local, origine des expérimentations, et l'échelon national, lieu de leur éventuelle formalisation, ont mis en évidence comment cette politique s'est construite en trouvant à l'extérieur de l'institution les éléments d'une diversification de son action propre, destinée à en combler les carences. L'institution judiciaire est passée par l'extérieur pour se refaire une beauté à l'intérieur. Elle parvient ainsi à affronter une injonction apparemment insoluble : satisfaire une demande exponentielle en matière de petite et moyenne délinquance, à moyens égaux ou presque, sans pour autant se compromettre exagérément dans la confrontation avec les partenaires extérieurs auquel elle doit immanquablement faire appel.

C'est la dimension qualitative, de renouvellement des modes d'action, que développe la seconde partie de l'analyse. Centrée sur la justice des mineurs, elle montre comment les dispositifs de justice de proximité sont porteurs de lignes de transformation susceptibles de renouveler un modèle protecteur dont les impasses sont devenues incontournables. Deux mouvements étroitement liés se dégagent. Le premier concerne le contenu des interventions. La montée en puissance du parquet, caractéristique de ces dispositifs, la tendance à la spécialisation du parquet des mineurs qui l'accompagne, conduisent à un rééquilibrage de la juridiction des mineurs - réintroduction de l'acte délinquant, de la poursuite pénale, de l'intérêt accordé à la victime -, et à un renouvellement du contenu de l'action éducative. Celle-ci quitte l'unique registre du psycho-relationnel à visée adaptatrice, pour prendre appui sur l'idée de droit, et introduire ainsi le mineur dans un social où il doit désormais prendre sa place non plus en se conformant, mais en faisant preuve de capacités de structuration qui lui soient propres. Le second mouvement se situe au niveau des acteurs. La position de quasi-monopole qu'occupait le couple formé par le juge des enfants et l'éducateur se trouve mise en question. L'autonomisation subjective ne suffit plus à l'intégration. Celle-ci passe désormais par l'accès à un certain nombre de ressources sociales que l'éducateur à lui seul ne maîtrise pas. Se profile alors un mouvement de redistribution des compétences à l'ensemble et à chacun des acteurs de l'intégration sociale. Au carrefour de ces deux lignes de transformation, on assisterait à un phénomène de réintroduction du droit, plus largement de la règle, à chaque niveau et par chaque acteur de la vie sociale.

La confrontation des sites, celle des discours font apparaître le caractère encore incertain de ce qui ne peut être considéré comme l'avènement d'un véritable modèle nouveau de justice des mineurs. Les logiques professionnelles, idéologiques, matérielles soumettent ces lignes de transformation à des fluctuations non négligeables. Un renouvellement, toutefois, se dessine, qui prend en compte les limites du modèle traditionnel sans pour autant en récuser la nécessaire spécificité, et à propos duquel la réflexion reste à approfondir.

BIBLIOGRAPHIE

- ACKERMANN, W., BASTARD, B., *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, Paris, LGDJ, 1993.
- AUBUSSON de CAVARLAY, B., La place des mineurs dans la délinquance enregistrée, *Cahiers de la Sécurité intérieure*, juin 1997.
- BONAFE-SCHMITT, J.-P., *La médiation. unejustice douce*, Paris, Syros, 1992.
- APAP, G., La conciliation pénale à Valence, *Rev. sc. crim.*, 1990, 693 et s.
- COMMAILLE, J., Les formes de justice comme mode de régulation de la famille : questions sociologiques posées par les tribunaux de famille sous la révolution française, *in* I. THERY et Ch. BIET (dir.), *La famille, la loi, l'Etat*, Centre Georges Pompidou/Imprimerie nationale, 1989.
- COMMAILLE, J., La carte judiciaire comme projet politique, *Justices*, 1995, n° 2, 57-65.
- DONZELOT, J., *La police des familles*, Paris, Minuit, 1977.
- DONZELOT, J., ESTEBE, Ph., *L 'Etat-animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994.
- GARAPON, A., Justice rituelle, justice informelle, justice décentralisée, *in* GARAPON, A., SALAS, D. (dir.), *La justice des mineurs. Evolution d'un modèle*, Paris/Bruxelles, LGDJ/Bruylant, 1995, 139-153.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE, Direction des affaires criminelles et des grâces, Sous-direction de la justice criminelle, *La justice de proximité*, octobre 1992.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE, Direction des affaires criminelles et des grâces, *Le bureau de la police judiciaire*, 1995.

- de MUNCK, J., Le pluralisme des modèles de justice, *in* A. GARAPON et D. SALAS (dir.), *La justice des mineurs. Evolution d'un modèle*, Paris/Bruxelles, LGDJ/Bruylant, 1995, 91-138.
- PISANI, E., Administration de gestion, administration de mission, *Rev. franç. sc. pol.*, 1956, 315-330.
- SALAS, D., La délinquance d'exclusion, *Cahiers de la Sécurité intérieure*, juin 1997.
- SALAS, D., L'enfant paradoxal, *in* GARAPON A. et SALAS D. (dir.), *La justice des mineurs. Evolution d'un modèle*, Paris/Bruxelles, LGDJ/Bruylant, 1995.
- THERY, I., *Le démariage*, Paris, Odile Jacob, 1993.
- WYVEKENS, A., Justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de justice et du droit, *Droit et Société*, 1996, n° 33, 363-388.
- WYVEKENS, A., Les maisons de justice : sous la médiation, quelle troisième voie ? *in* CARIO, R. (dir.), *La médiation pénale. Entre répression et réparation*, Paris, L'Harmattan, 1997, 61-81.