



# Rapport au Garde des Sceaux

LA DETENTION PROVISOIRE  
Edition 2003/2004



**LOI n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes**

**Art. 72.** - Une commission de suivi de la détention provisoire est instituée. Elle est placée auprès du ministre de la justice.

Elle est composée de deux représentants du Parlement, d'un magistrat de la Cour de cassation, d'un membre du Conseil d'Etat, d'un professeur de droit, d'un avocat et d'un représentant d'un organisme de recherche judiciaire.

Elle est chargée de réunir les données juridiques, statistiques et pénitentiaires concernant la détention provisoire, en France et à l'étranger. Elle se fait communiquer tout document utile à sa mission et peut procéder à des visites ou à des auditions.

Elle publie dans un rapport annuel les données statistiques locales, nationales et internationales concernant l'évolution de la détention provisoire ainsi que la présentation des différentes politiques mises en œuvre. Elle établit une synthèse des décisions en matière d'indemnisation de la détention provisoire prises en application des articles 149-1 à 149-4 du Code de procédure pénale.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

# SOMMAIRE

Avant propos.....p.3

Introduction.....p. 4

Première partie - Détention provisoire : tendances générales ..... p.6

Chapitre 1 - La détention provisoire à la lumière des  
aménagements législatifs récents

Chapitre 2 - L'évolution statistique du recours à la détention  
provisoire

Chapitre 3 - La réparation à raison d'une détention provisoire

Seconde partie - Détention provisoire : aspects particuliers..... p. 50

Chapitre 1 - Le recours aux alternatives à la détention provisoire

Chapitre 2 - La détention provisoire des mineurs

Conclusion ..... p. 100

Annexes ..... p. 104

# AVANT PROPOS

Le rapport 2004 de la commission de suivi de la détention provisoire comprend trois éléments distincts.

Par le premier, relatif aux données les plus récentes sur la détention provisoire, et aux réflexions que ces données peuvent inspirer, la commission a eu la préoccupation de marquer la continuité avec une perspective de moyen et long terme en la matière, entamée avec son premier rapport. Ses membres ont conscience que les données nationales ainsi mises en lumière appellent des précisions supplémentaires, par l'examen notamment d'approches plus locales, comme l'a d'ailleurs souhaité le Parlement en instituant la commission. Mais cette tâche est beaucoup plus redoutable ; elle demandera du temps.

Par le deuxième, portant sur les alternatives à l'incarcération, l'accent est mis sur les solutions qui peuvent apporter un remède partiel à la surpopulation carcérale, fruit très inquiétant, né de l'effet de « ciseaux » entre une efficacité accrue donnée à l'exécution des décisions de justice et au nombre limité de places disponibles en établissement pénitentiaire. La commission ne pouvait pas éviter ce sujet, qui témoigne de la préoccupation, largement partagée, que font naître les difficultés peu acceptables engendrées par une telle situation, appelée vraisemblablement de surcroît à durer quelques années encore. Sans apporter de remède-miracle en la matière — il n'y en a guère — la commission a voulu là aussi mettre en perspective ce qui a été fait, tout en relevant que, en l'état des données, la surpopulation carcérale ne doit guère à la détention provisoire, dont les chiffres sont stables depuis 2002.

Par le troisième enfin, la commission a voulu mettre l'accent sur un thème particulier, la détention provisoire des mineurs, pour en marquer la définition, les contours et la cohérence (ou l'absence de cohérence) avec les autres mesures que prévoit l'ordonnance de 1945.

Sur ces sujets, la commission a travaillé sans parti pris. La préoccupation de l'intérêt collectif et du long terme ont été les seuls éléments qui l'ont guidée dans un travail difficile et passionnant, pour lequel elle a bénéficié du concours réaffirmé et inestimable de l'administration centrale et des tribunaux ou services extérieurs de la Chancellerie (en particulier la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction de l'administration pénitentiaire), des magistrats détachés dans les représentations diplomatiques françaises en Europe et de tous ceux qui ont bien voulu l'éclairer de leur savoir, au cours de nombreuses auditions. Que tous ceux qui ont été les acteurs méconnus de ce travail trouvent ici l'expression de mes remerciements.

Je dois aussi, encore une fois, ma gratitude aux infatigables membres de la commission, Mme Cimamonti et MM. Arnould, Aubusson de Carvalay, Faugere, Hyst et Warsmann, ainsi qu'au secrétariat général, incarné avec science et initiative par M. Lacaille et, depuis peu, par M. Maurice. Il va de soi que, sans la part que chacun a mis, sans la mesurer, ce rapport n'aurait pas vu le jour.

Jean-Marie Delarue

# INTRODUCTION

L'édition 2003/2004 du rapport de la Commission de suivi de la détention provisoire prolonge le travail de présentation et d'analyse des données relatives à la détention provisoire engagé dans la précédente édition.

Deux grandes parties structurent cette édition 2003/2004.

La première partie fait état des tendances générales qui caractérisent le recours actuel à la détention provisoire.

La Commission a en effet souhaité retracer, dans un premier chapitre de cette partie, les évolutions de la procédure pénale de ces deux dernières années.

Ils apparaît ainsi que les aménagements récents apportés au régime de la détention provisoire par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice traduisent le souci d'une plus grande efficacité de la procédure pénale. Ils s'inscrivent dans un mouvement plus général dont la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité constitue une étape supplémentaire. Cette loi modifie sensiblement l'équilibre du procès pénal.

La Commission a également souhaité revenir, dans le deuxième chapitre de cette partie, sur les chiffres de la détention provisoire qui connaissent une variation sensible. Alors que le nombre de détentions provisoires diminue régulièrement depuis plusieurs années, un renversement de tendance amorcé en 2002 se poursuit en 2003. La question de la surpopulation carcérale est de nouveau posée avec acuité.

Le troisième chapitre de cette partie procède à l'examen des décisions rendues en matière de réparation des détentions provisoires. Il montre en particulier comment la commission nationale de réparation des détentions s'efforce de rendre plus objectif les critères de réparation.

Une seconde partie du rapport s'attache à deux aspects particuliers de la mise en œuvre de la détention provisoire. Le choix de ces deux aspects n'est pas neutre et manifeste la volonté de la Commission de n'envisager la privation de liberté que comme ultime solution, soit parce qu'il existe des alternatives, soit en considération des caractéristiques des personnes mises en cause.

Un premier chapitre de cette partie porte ainsi sur les alternatives aux détentions avant jugement. Le recours à ces alternatives, dont le financement est en partie réformé, demeure assez inégal d'un ressort à l'autre et est étroitement lié aux pratiques individuelles des magistrats.

Le dernier chapitre du rapport s'interroge sur la place accordée à la détention provisoire des mineurs aux regard des dispositifs mis en place. Le droit pénal des mineurs a en effet reçu, comme celui des majeurs, des aménagements qui visent à garantir l'efficacité de la réponse pénale. Parallèlement, de nouveaux moyens ont été dégagés en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire afin d'assurer la prise en charge des mineurs délinquants les plus difficiles.

# **PREMIERE PARTIE**

## **DETENTION PROVISOIRE : TENDANCES GENERALES**

# CHAPITRE 1

## LA DETENTION PROVISOIRE A LA LUMIERE DES AMENAGEMENTS LEGISLATIFS RECENTS

Depuis que la Commission de suivi de la détention provisoire a déposé son premier rapport au mois de mai 2003, plusieurs textes législatifs sont intervenus ayant une incidence plus ou moins grande sur la détention provisoire.

Il s'agit :

- d'une part de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 « pour la sécurité intérieure ». Elle a modifié l'article 78-2 du code de procédure pénale concernant les contrôles d'identités, permettant ceux-ci pour « *toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit, ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit, ou quelle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire* », la rédaction antérieure étant « *un indice faisant présumer* ».

Cette rédaction reprise dans de nombreux textes (55-1, 62, 63, 70, 77, 77-4, 78, 78-2, 78-2-3, 122, 153, 154, 706-54 706-57, 706-80, 706-91, antérieurement modifiés) est désormais étendue aux contrôles d'identité, qui peuvent être un préalable à un placement en détention provisoire.

- d'autre part de la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 « renforçant la lutte contre la violence routière », qui a, en son article 41, modifié l'article 716 du code de procédure pénale sur l'encellulement individuel des détenus soumis à la détention provisoire. La loi du 15 juin 2000 avait prévu, sauf exception, l'encellulement individuel à compter du 16 juin 2003. Le texte nouveau a différé cette application de 5 ans, soit jusqu'au 13 juin 2008. Cette modification législative, intervenue car la loi du 15 juin 2000 ne pouvait être respectée, a ému certains organismes attentifs à la situation des détenus en France. Le barreau français a notamment organisé « une journée nationale de sensibilisation sur la situation dans les prisons » le 8 juillet 2003. Les Bâtonniers des ordres, membres de droit des commissions de surveillance des établissements pénitentiaires instituées par les articles 727 alinéa 2 et D 180 et suivants du code de procédure pénale, ont alerté les autorités préfectorales et judiciaires sur la situation dans les établissements pénitentiaires.

- enfin et surtout de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 « portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ».

Ce texte a été précédé par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 « d'orientation et de programmation pour la justice ». Certaines dispositions de cette



loi ont été analysées par la Commission dans son précédent rapport et notamment l'institution d'une procédure au profit du ministère public le « référé détention »<sup>1</sup>.

La loi du 9 mars 2004 qui réforme une fois de plus la procédure pénale se caractérise par la rapidité de sa préparation et par son ampleur. Les modifications qu'elle introduit en procédure pénale en font une loi d'importance équivalente à celles du 4 janvier 1993 et du 15 juin 2000.

Elle répond, pour l'essentiel, à une demande de pénalisation accrue et aussi à une adaptation législative, généralement souhaitée par les autorités judiciaires et policières compétentes, aux formes les plus récentes de criminalité.

Le souci d'accroître l'efficacité de l'enquête a parfois été accompagné de réticences sur le moment de l'intervention de la défense que la loi détermine à ce stade procédural ; ainsi s'agissant de certains domaines de criminalité organisée (article 706.73 du code de procédure pénale), plusieurs exceptions au principe de la présence de l'avocat dès le début de la garde à vue sont prévues.

La profession d'avocat, notamment, s'est émue de la suspicion à l'égard de la défense, ce qui avait déjà fait l'objet de larges débats lors de la discussion de la loi du 15 juin 2000. Ces acquis, selon elle, ne semblaient pas devoir être remis en cause, alors même qu'aucun cas avéré ne permettait de légitimer cette suspicion.

A ce titre, la France est en retrait par rapport aux autres systèmes de procédure pénale européens comme le montrent les éléments de droit comparé recueillis par la Commission dans son rapport 2003 et dans l'actuel rapport (cf. annexe 1).

La loi a, par ailleurs, notamment en matière de détention provisoire, sensiblement modifié l'étendue des attributions respectives du parquet, lequel voit généralement son rôle accru, du juge d'instruction et du juge des libertés et de la détention.

Elle a été soumise au Conseil constitutionnel qui, par décision n° 2004-492 du 2 mars 2004, a déclaré non conformes deux dispositions mais a émis plusieurs réserves d'interprétation, rappelant le rôle de contrôle de l'autorité judiciaire dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité.

Les modifications concernant la détention provisoire apportées aux différents stades de la procédure pénale sont examinées ci-après. Ces modifications traduisent le souci permanent d'améliorer l'efficacité du traitement des affaires dans le cadre d'une politique de systématisation de la réponse pénale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> cf. page 12 du rapport 2003 de la Commission

<sup>2</sup> cf. point 1.1 de la circulaire NOR JUS-D-04-30092C du 9 mars 2004 relative à la présentation des dispositions de procédure pénale immédiatement applicables de la loi n° 2004-2004 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

## 1 - Les modifications apportées dans la phase de l'instruction préparatoire

S'agissant du placement en détention provisoire, l'article 82 du code de procédure pénale prévoit la saisine de la chambre de l'instruction par le procureur de la République directement non seulement si le juge d'instruction ne rend pas son ordonnance motivée dans les 5 jours des réquisitions, mais encore si « *le juge des libertés et de la détention saisi par le juge d'instruction ne rend pas d'ordonnance dans le délai de 10 jours à compter de sa saisine* ».

Il a été ajouté un article 135-2 au code de procédure pénale (applicable au 1<sup>er</sup> octobre 2004), selon lequel une personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt, découverte après le règlement de l'information peut faire l'objet d'un placement en détention provisoire jusqu'à sa comparution devant la juridiction de jugement. Si la personne est arrêtée à plus de 200 kilomètres du siège de la juridiction de jugement et ne peut être conduite dans le délai de 24 heures, elle doit comparaître devant le procureur de la République compétent dans les 4 jours (ou 6 jours pour le transfèrement entre un département d'outre-mer et la France métropolitaine ou un autre département d'outre-mer) de la notification du mandat.

L'article 137-1 permet désormais que, en cas d'empêchement du juge des libertés et de la détention désigné et d'empêchement du président ainsi que des premiers vice-présidents et des vice-présidents, le juge des libertés et de la détention soit remplacé par le magistrat du siège le plus ancien dans le grade le plus élevé désigné par le président du tribunal de grande instance.

Lors des discussions de la loi du 15 juin 2000 sur le statut du juge des libertés et de la détention et sa nécessaire autorité compte tenu de son rang hiérarchique, les difficultés que pouvaient rencontrer les juridictions à effectif réduit avaient alors été évoquées.

Les juges des libertés et de la détention auditionnés par la Commission, les magistrats du siège et du parquet, ainsi que les représentants du barreau, ont de façon générale exprimé leur satisfaction quant à l'exercice par ce magistrat de ses fonctions. Celui-ci a su prendre au sein de la juridiction, toute la place qui lui est dévolue par les textes dans la mesure où les moyens effectifs d'exercice lui sont donnés, en personnel, matériel et temps de préparation.

Cette modification de l'article 137-1 a des incidences pratiques importantes. Le juge des libertés et de la détention dont l'existence n'est plus remise en cause est devenu un acteur majeur du procès pénal. Son rôle a été accru, il est une des clefs de voûte de la garantie des libertés individuelles, mais paradoxalement il est nommé par le président de la juridiction.

Désormais, de fait, en période de vacances, dans les juridictions les plus petites, tout juge - et donc éventuellement le moins expérimenté, ce qui l'expose dans sa prise de décision - pourra remplir cette fonction<sup>3</sup>. Certains ont pu s'émouvoir

---

<sup>3</sup> Sur un total de 181 tribunaux de grande instance, 67 ont un effectif de moins de 10 magistrats du siège et 33 un effectif compris entre 10 et 15 magistrats du siège...

de cette possibilité alors même que les compétences du juge des libertés et de la détention ont été renforcées. L'actualité de ces dernières années a montré les critiques dont ont pu faire l'objet certains magistrats, relayées par les médias. Il est à craindre que le refus par le juge des libertés et de la détention d'ordonner certaines mesures demandées ne lui soit, a posteriori, reproché.

Enfin, la question se pose aussi de savoir si l'activité de juge des libertés et de la détention peut être une activité annexe, voire subsidiaire. Les magistrats entendus ont insisté sur la notion de temps et de sa gestion.

L'article 137-4 du code de procédure pénale permet désormais au procureur de la République en matière criminelle ou pour les délits punis de 10 ans d'emprisonnement de saisir lui-même le juge des libertés et de la détention de réquisitions de détention provisoire.

Cet article avait été modifié par l'article 37 de la loi du 9 septembre 2002 obligeant un juge d'instruction qui décide de ne pas transmettre le dossier de la procédure au juge des libertés et de la détention à rendre sans délai une ordonnance motivée portée immédiatement à la connaissance du procureur de la République.

Désormais le double accord du juge d'instruction et du juge des libertés de la détention n'est plus nécessaire même s'il existe toujours un double regard mais avec, par définition, des opinions divergentes.

Le juge des libertés et de la détention qui, dans la loi du 15 juin 2000, était principalement celui du contrôle du bien fondé de la détention provisoire et de sa durée, devient désormais dans certains cas l'arbitre entre un procureur de la République et un juge d'instruction en désaccord, puisque, sur saisine du procureur, il peut désormais placer en détention.

La loi du 9 septembre 2002 a, dans son article 38, créé la procédure dite de référé détention et en conséquence abrogé l'article 137-5 issu de la loi du 15 juin 2000, qui permettait au procureur de la République, s'il n'était pas fait droit à ses réquisitions tendant au placement en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire de la personne mise en examen, de saisir directement la chambre de l'instruction dans les 10 jours de la notification qui lui était faite de la décision.

L'article 37 de la loi du 9 septembre 2002 a complété l'article 145-1 du code de procédure pénale permettant de prolonger, à titre exceptionnel et sous certaines conditions, la durée de 2 ans, d'un délai de 4 mois, le même dispositif étant prévu par l'article 145-2, et ce en matière criminelle compte tenu des délais de maintien en détention provisoire prévus à l'origine par la loi du 15 juin 2000.

Le recours à la procédure de référé détention pour la fin de l'année 2002 (postérieur à l'entrée en application de la loi du 9 septembre s'agissant d'une application différée au 1<sup>er</sup> novembre 2002) et l'année 2003 a été peu important au regard du nombre de décisions concernées<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> cf. tableau 4, page 25

Pour l'année 2003, il y a eu 125 procédures de référé détention dont 35 décisions de confirmation de mise en liberté, soit 28 % et 90 décisions de maintien en détention soit 72 %<sup>5</sup>.

L'article 141-2 du code de procédure pénale (applicable au 1<sup>er</sup> octobre 2004) permet au procureur de la République de saisir le juge des libertés et de la détention pour que celui-ci décerne un mandat d'arrêt ou d'amener contre la personne se soustrayant aux obligations du contrôle judiciaire alors qu'elle est renvoyée devant la juridiction de jugement avec possibilité de placement en détention provisoire de l'intéressé.

L'article 181 (applicable au 1<sup>er</sup> octobre 2004) permet à titre exceptionnel la prolongation par la chambre de l'instruction, de la détention provisoire pour une durée de 6 mois renouvelable une fois si, lors du renvoi devant la cour d'assises l'accusé n'a pas comparu devant celle-ci à l'expiration d'un délai d'un an à compter du jour où la décision de mise en accusation est devenue définitive ou de la date à laquelle il a été ultérieurement placé en détention provisoire.

L'article 201 permet désormais à la chambre de l'instruction d'ordonner le placement en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire de la personne mise en examen et au président de la chambre de l'instruction ou son délégué de décerner mandat d'amener, d'arrêt ou de recherche et prononcer une incarcération provisoire pour une durée déterminée de 4 jours jusqu'à la réunion de la chambre de l'instruction.

L'article 207 permet à la chambre de l'instruction, par mention expresse, lorsqu'elle a décerné mandat de dépôt ou qu'elle infirme une ordonnance de mise en liberté ou de refus de prolongation de détention provisoire, de conserver une compétence exclusive pour statuer sur les demandes de mise en liberté et prolonger le cas échéant la détention provisoire.

Il en est de même lorsqu'elle ordonne un contrôle judiciaire ou en modifie les modalités.

## **2 - Les modifications apportées dans la comparution immédiate ou la phase de jugement**

La loi du 9 septembre 2002 a supprimé le seuil de 7 ans antérieurement maximum de peine d'emprisonnement pour l'application de cette procédure et abaissé en cas de délit flagrant le seuil qui passe de 1 an à désormais 6 mois (article 40).

L'article 41 du code de procédure pénale (applicable au 1<sup>er</sup> octobre 2004) a été modifié en ce sens que le service pénitentiaire d'insertion et de probation, le service compétent de l'éducation surveillée ou toute personne habilitée doit être requise avant toute réquisition de placement en détention provisoire, contre un

---

<sup>5</sup> cf. enquête effectuée par la direction des affaires criminelles et des grâces dans le cadre du suivi de l'application de la loi du 9 septembre 2002.

majeur âgé de moins de 21 ans au moment de la commission de l'infraction lorsque la peine encourue n'excède pas 5 ans d'emprisonnement, afin de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale de la personne mise en cause, et « *en cas de poursuite selon la procédure de comparution immédiate ou selon la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité* », ce qui n'était pas le cas antérieurement.

L'article 396 du code de procédure pénale supprime l'avis donné à l'avocat selon lequel la personne comparaît devant le juge des libertés et de la détention et étend le délai de comparution devant le tribunal du 2<sup>ème</sup> jour ouvrable suivant au 3<sup>ème</sup> jour ouvrable.

L'article 410-1 (applicable au 1<sup>er</sup> octobre 2004) permet désormais au tribunal correctionnel devant lequel le prévenu qui ne comparait pas encourt une peine égale ou supérieure à 2 ans d'emprisonnement, d'ordonner le renvoi de l'affaire et de décerner par décision spéciale et motivée mandat d'amener ou mandat d'arrêt.

Dans ce cas, il est fait application de l'article 235-2 du code de procédure pénale et si la personne est placée en détention provisoire par le juge des libertés et de la détention, elle doit comparaître dans les meilleurs délais et au plus tard dans le délai d'un mois, faute de quoi elle est mise en liberté.

### **3 - Détention provisoire et comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité**

La loi du 9 mars 2004 a créé une nouvelle procédure de « comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité » improprement appelée « plaider coupable », ou alors et peut-être aussi improprement « plaider coupable à la française ». Le terme « plaider » ne peut être retenu car il ne correspond pas à cette nouvelle procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

En effet le terme « plaider » consiste à soutenir ou contester quelque chose en justice ou à défendre une cause devant le juge, ce qui n'est pas le cas dans cette procédure qui modifie profondément le rôle des intervenants, et notamment le rôle de l'avocat.

Il s'agit en réalité d'un nouveau mode de traitement des contentieux qui vise à éviter la lourdeur d'un examen en audience et à alléger la charge actuelle des juridictions. Ce nouveau mode de traitement, qui a fait l'objet de vives controverses, est applicable au 1<sup>er</sup> octobre 2004 et doit être rapproché de la procédure de composition pénale des articles 41-2 et suivants du code de procédure pénale (dont le champ d'application est de nouveau étendu).

Les conditions de mise en œuvre de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité méritent d'être examinées dans la mesure où elles permettent le recours à la détention provisoire.

Cette procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité aura d'ailleurs probablement une incidence sur le nombre de procédures de comparution immédiate.

✓ **Des conditions de mise en œuvre ...**

Les articles 495-7 à 495-16 du code de procédure pénale résultent de l'article 137 de la loi du 9 mars 2004.

Cette procédure concerne les délits à l'exclusion de certains (délits de presse, d'homicides involontaires, politiques et ceux dont la procédure de poursuite est prévue par une loi spéciale), punis à titre principal d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à 5 ans d'emprisonnement.

Cette procédure ne peut concerner qu'une personne majeure qui reconnaît les faits. Elle peut intervenir à l'initiative du parquet ou de l'intéressé ou son avocat.

La personne concernée ne peut donner son accord qu'en présence de son avocat - à laquelle elle ne peut renoncer - mais peut demander à bénéficier d'un délai de 10 jours pour donner sa réponse.

L'accord obtenu entre le procureur de la République et l'auteur de l'infraction doit être homologué par le président du tribunal de grande instance ou son délégué après audition de la personne intéressée et de son avocat.

Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 2 mars 2004 a émis d'importantes réserves d'interprétation et a rétabli l'exigence constitutionnelle de la publicité des débats lors de l'audience d'homologation (considérants 99 à 118).

Cette nouvelle procédure ne pourra avoir d'efficacité, au-delà de la simple statistique du stock de dossiers évacués, que s'il y a une véritable organisation avec les moyens nécessaires, tant au niveau de la juridiction que du barreau. La présence (qui est obligatoire) de l'avocat ne doit pas être simplement formelle. Ce rôle de l'avocat ne pourra être effectif que si celui-ci peut bénéficier dans les temps d'un dossier complet. Il doit pouvoir communiquer avec son client et avoir le temps et les moyens de constituer dans l'intérêt de celui-ci un dossier et préparer utilement sa défense.

Les ordres devront être associés à la mise en place de cette nouvelle procédure, ce qui ne semble pas avoir été le cas pour la mise en place de la procédure de composition pénale.

Les auditions effectuées montrent, s'il en était besoin, qu'au sein des tribunaux dans lesquels les ordres se sont organisés pour assurer une défense adaptée aux nécessités (notamment par l'intermédiaire des protocoles dits « article 91 »<sup>6</sup>), cela se réalise à la satisfaction de tous, des ordres, des juridictions mais aussi et surtout du justiciable.

---

<sup>6</sup> Cf. décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 sur l'aide juridique

Rappelons ici que l'article 41 du code de procédure pénale applicable au 1<sup>er</sup> octobre 2004 a été modifié en ce sens que le service pénitentiaire d'insertion et de probation, le service compétent de l'éducation surveillée ou toute personne habilitée doit être requise avant toute réquisition de placement en détention provisoire, contre un majeur âgé de moins de 21 ans au moment de la commission de l'infraction lorsque la peine encourue n'excède pas 5 ans d'emprisonnement, afin de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale de la personne mise en cause, et « *en cas de poursuite selon la procédure de comparution immédiate ou selon la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité* ».

Cette procédure nouvelle de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité permet de recourir à la détention provisoire. A ce titre, la Commission demeurera attentive au développement de cette procédure.

✓ **...qui rendent possible le recours à la détention provisoire.**

En application de l'article 495-10 applicable au 1<sup>er</sup> octobre 2004, si la personne soumise à cette procédure demande à bénéficier du délai de 10 jours prévu par le dernier alinéa de l'article 495-8, elle peut être présentée par le procureur de la République au juge des libertés et de la détention pour un placement sous contrôle judiciaire et à titre exceptionnel si la peine proposée est égale ou supérieure à deux mois d'emprisonnement ferme avec proposition d'exécution immédiate, a fin de mise en détention provisoire.

La comparution devant le procureur doit intervenir dans un délai compris entre 10 et 20 jours à compter de la décision du juge des libertés et de la détention.

Enfin en application de l'article 495-12 et au cas où la peine proposée est refusée soit par la personne, soit par le magistrat chargé de l'homologuer, le procureur peut retenir la personne jusqu'à sa comparution au cas où il a été saisi en application de l'article 393 du code de procédure pénale, le jour même et à défaut il est fait application des dispositions de l'article 396.

Il est bien entendu impossible de préjuger de l'attitude des magistrats tant du siège que du parquet à l'égard de cette nouvelle procédure, que de celle des avocats dans les conseils qu'ils donneront à leurs clients, mais il est probable que ce nouveau mode de traitement des affaires aura une incidence forte sur la détention provisoire.

Cela dépendra des peines proposées par le parquet (emprisonnement ferme avec exécution provisoire) et des demandes de bénéfice du délai de 10 jours formulées par les prévenus assistés de leur conseil.

#### **4 - Efficacité de l'administration du service public de la justice et respect des principes généraux de la procédure**

Les modifications récentes apportées à la procédure pénale ne sont pas sans incidences sur la mise en œuvre de la détention provisoire et certaines d'entre elles,

qui visent une meilleure administration du service public de la justice, concernent directement l'application de principes généraux de la procédure.

C'est le cas s'agissant de l'élargissement des critères de compétence territoriale des juridictions au lieu de détention (cf. articles 43, 52 et 382 du code de procédure pénale)

C'est encore le cas de l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuels pour l'audition ou l'interrogatoire par un juge d'instruction, le débat contradictoire préalable au placement en détention provisoire d'une personne détenue pour une autre cause ou la prolongation de la détention provisoire, l'examen de demande de mise en liberté par la chambre de l'instruction ou la juridiction de jugement (cf. article 706-71 du code de procédure pénale).

Cette faculté avait déjà été rendue possible par l'article 35 de la loi du 9 septembre 2002 insérant une nouvelle disposition à l'article 706-71 du code de procédure pénale et permettant l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuels pour notamment la présentation aux fins de prolongation de la garde à vue ou de la retenue judiciaire.

Cette disposition qui vise notamment des cas répétés de demande de mise en liberté avec demande de comparution permet ainsi de limiter le recours à une escorte. Le contact direct entre la personne et/ou son avocat et/ou le magistrat est (ainsi) alors supprimé.

Il ne faudrait pas que cette possibilité soit généralisée dans un but certes légitime de réduction de coûts mais au dépens d'une présence physique qui peut être source d'humanité et paraît nécessaire à l'exacte prise en compte de la situation individuelle du prévenu.

La Commission ne peut que rappeler les difficultés matérielles rencontrées par les différents intervenants à l'activité judiciaire, notamment dans le cadre de la privation de liberté.

A la connaissance de la Commission, aucune amélioration n'a été apportée à la délivrance des copies des pièces pénales aux parties (absence de services de reprographie, « stock » de demandes non satisfaites, délai d'attente de plusieurs semaines, voire plusieurs mois)<sup>7</sup>.

S'agissant de la mesure la plus grave qui puisse être prise contre une personne, des garanties sérieuses textuelles mais aussi pratiques doivent être données dans le respect des libertés individuelles et des droits de chacun.

Il convient de donner les moyens à tous de concilier le respect de droits fondamentaux avec la situation d'urgence dans le cadre d'un placement en détention provisoire.

---

<sup>7</sup> Cf. page 31 du rapport 2003 de la Commission.



Ce placement en détention qui doit être effectué dans le respect effectif des règles de droit avec les moyens matériels y afférents doit aussi l'être en étant attentif à la situation humaine de chacun.

Le placement en détention est en soi une épreuve, en général imprévue, pour la personne mise en cause et son entourage. Il doit faire l'objet de toutes les attentions de la part des intervenants, magistrats, avocats, personnel pénitentiaire.

La dimension psychologique de la mesure d'incarcération doit être prise en compte. En effet, sur le plan psychologique, cette mesure doit être, sinon admise, à tout le moins comprise, ce qui ne peut être le cas que si la personne en cause a pu s'exprimer à la suite d'un débat contradictoire et loyal, au cours duquel chacun des intervenants aura eu le temps et les moyens de remplir correctement sa mission.

Le personnel pénitentiaire, les avocats savent l'attention particulière qu'il convient de porter à ceux qui font l'objet d'une incarcération, après quelques heures, voire après quelques jours de garde à vue, et des présentations au juge des libertés et de la détention.

---

## LA PROCEDURE DE JUGEMENT A DELAI RAPPROCHE ET LA DETENTION PROVISOIRE DES MINEURS

La procédure de jugement à délai rapproché a été instituée par l'article 19 de la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 « d'orientation et de programmation pour la justice ».

Cette procédure qui résulte désormais de l'article 14-2 de l'ordonnance 45-174 du 2 février 1945 est applicable uniquement aux mineurs de 16 à 18 ans qui ont été déférés devant le procureur de la république, en vue de poursuites devant le tribunal pour enfants.

La peine encourue doit être une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à 3 ans en cas de flagrance ou supérieure ou égale à 5 ans dans les autres cas.

Cette procédure ne peut être engagée que si des investigations sur les faits ne sont pas nécessaires et si des investigations sur la personne du mineur ont été accomplies, le cas échéant à l'occasion d'une procédure antérieure de moins de 1 an.

Le procureur notifie les faits reprochés et informe le mineur en présence de son avocat qu'il le traduit devant le tribunal pour enfant pour y être jugé, dans un délai qui ne peut être inférieur à 10 jours ni supérieur à 1 mois.

Le mineur comparaît devant le juge des enfants à la demande du procureur de la République afin qu'il soit statué sur les réquisitions de ce dernier en vue d'un placement sous contrôle judiciaire ou d'un placement en détention provisoire jusqu'à l'audience de jugement.

Après débat contradictoire en audience de cabinet, le juge des enfants statue par ordonnance motivée, au visa, selon le cas des dispositions des articles 137 ou 144 du code de procédure pénale.

Ultérieurement le tribunal pour enfant saisi peut, soit juger l'affaire, soit renvoyer celle-ci à une prochaine audience dans un délai qui ne peut être supérieur à 1 mois.

Si le mineur est en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire, le tribunal doit statuer par décision spécialement motivée sur le maintien de la mesure.

Lorsque le mineur est en détention provisoire, le jugement au fond doit être rendu dans un délai d'un mois suivant le jour de sa première comparution devant le tribunal.

Si des investigations supplémentaires sont nécessaires, le dossier peut être renvoyé au procureur de la République et lorsque le mineur est en détention provisoire le tribunal pour enfant statue au préalable sur la détention du mineur en détention provisoire jusqu'à sa comparution devant le juge des enfants ou le juge d'instruction, qui doit avoir lieu le jour même, à défaut le prévenu est remis d'office en liberté.

Cette procédure est toutefois applicable aux mineurs de 13 à 16 ans si la peine encourue est d'au moins 5 ans d'emprisonnement sans qu'elle puisse excéder 7 ans.

Dans ce cas, seul un placement sous contrôle judiciaire du mineur jusqu'à sa comparution devant le tribunal peut être requis.

Enfin, en application de l'article 8-2 de l'ordonnance du 2 février 1945, modifiée, en matière correctionnelle et à tout moment de la procédure, le procureur de la République peut requérir du juge des enfants la comparution du mineur soit devant le tribunal pour enfant, soit en chambre du conseil dans un délai compris entre 1 et 3 mois, si des investigations sur les

faits ne sont pas ou plus nécessaires, et si il estime que des investigations suffisantes sur la personnalité du mineur ont été effectuées.

---

## CHAPITRE 2

### L'ÉVOLUTION STATISTIQUE DU RECOURS A LA DÉTENTION PROVISOIRE

Déjà perceptible lors de la rédaction du premier rapport de la Commission de suivi de la détention provisoire, un retournement majeur de tendance des indicateurs d'activité du système pénal en général et des indicateurs relatifs aux incarcérations en particulier s'est produit dès la fin de l'année 2001 et au cours de l'année 2002. L'année 2003 reste marquée par la hausse de certains de ces indicateurs, mais le tableau pour cette année n'est pas encore complet.

L'information statistique concernant la détention provisoire est rendue disponible avec des délais qui varient beaucoup selon les sources. Les premières données disponibles sont les données pénitentiaires qui sont établies peu de temps après la période décrite, les résultats annuels de la statistique dite de police ne sont diffusés avec le détail souhaitable qu'à l'automne de l'année suivante, les statistiques annuelles du parquet ne sont établies de façon définitive qu'après douze mois environ<sup>8</sup> et les données issues du casier judiciaire sont diffusées sous forme d'estimation seulement au début de l'année n+2. Ce n'est donc que pour l'année 2002 qu'un bilan complet peut être établi. Encore faut-il avant même de tenter de l'établir, souligner que cette année 2002 est en partie marquée sur le plan statistique par l'amnistie qui a suivi l'élection présidentielle (loi n° 2002-1062 du 6 août 2002). Le champ de cette amnistie a été un peu plus restreint que celui de l'amnistie de 1995, mais son effet reste sensible, en particulier sur les statistiques de condamnations qui ne sont pas enregistrées dès lors qu'elles sont amnistiées. Ce n'est donc qu'avec l'ensemble des données de 2003, voire de 2004 que l'on pourra faire la part de mouvements plutôt conjoncturels et de tendance plus affirmée dans le moyen terme.

La forte augmentation de la population pénitentiaire observée depuis la fin de l'été 2001 concerne aussi bien, et même peut-être plus, les détenus prévenus que les détenus condamnés. Le recours accru à la détention provisoire à partir de l'automne 2001 efface en moins d'un an la baisse qui avait probablement anticipé la mise en application de la loi du 15 juin 2000 (voir rapport 2003). Les analyses qui suivent vont s'attacher à préciser comment ce retournement de tendance se produit. Il peut avoir en effet plusieurs sources qui se combinent ou se contrarient : évolution du nombre de personnes mises en cause par les services de police et de gendarmerie, évolution du nombre et de la proportion d'affaires poursuivies par le parquet selon les voies de poursuite (instruction, comparution immédiate, citation directe), évolution de la proportion de personnes placées en détention provisoire par

---

<sup>8</sup> Pour la première fois en janvier 2004 a été rendue publique une estimation de l'activité des parquets pour 2003 fondée sur les résultats des neuf premiers mois de l'année. Cependant les données rendues publiques à cette occasion n'entrent pas dans le niveau de détail requis pour l'étude de la détention provisoire.

les juges des libertés ou incarcérées dans le cadre d'une comparution immédiate avec le statut de prévenus, durées des périodes de détention provisoire.

Au bout du compte, les conséquences en termes de surpopulation carcérale sont les mêmes<sup>9</sup>. Cette surpopulation affecte principalement les maisons et quartiers de maisons d'arrêt qui enregistraient au 1<sup>er</sup> avril 2004 un taux d'occupation moyen de 147,5. Parmi les 141 maisons et quartiers de maisons d'arrêt, 76 avaient à cette date un taux d'occupation supérieur ou égal à 150 détenus pour 100 places (soit 3 détenus pour 2 places)<sup>10</sup>. Le caractère inquiétant de cette situation, déjà souligné dans le rapport 2003 impose une analyse fine des raisons de l'évolution des années récentes pour mieux envisager les moyens de remédier à une situation qui s'est encore dégradée.

Les données commentées sont présentées de la même façon que dans le rapport 2003 et le lecteur est invité à s'y reporter pour la présentation générale des sources et les précautions méthodologiques qui s'imposent<sup>11</sup>.

## **1 - Résultats des enquêtes policières et emploi de la garde à vue**

L'année 2002 est marquée par une rupture assez nette dans l'évolution des indicateurs relatifs aux personnes mises en cause au stade de la police judiciaire. Une augmentation sensible des majeurs mis en cause entraîne, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation du nombre de personnes placées en garde à vue et du nombre de personnes écrouées après leur défèrement à l'autorité judiciaire. Mais les choses ne sont pas tout à fait égales par ailleurs et il se surajoute à cet effet de volume un effet d'intensité puisque les proportions de personnes placées en garde à vue et de personnes écrouées augmentent aussi en 2002 plus rapidement que ce qui résulte de la seule augmentation des majeurs mis en cause<sup>12</sup>. En 2003, la hausse du nombre de majeurs mis en cause se poursuit mais pas l'intensification du placement sous écrou. La garde à vue a été en revanche encore un peu plus fréquente en 2003 qu'en 2002. Enfin, sur deux ans, de 2001 à 2003, le nombre de personnes mises en cause augmente de 14,4%, le nombre de majeurs mis en cause augmente de 18,2 %, le nombre de mesures de garde à vue de 26,8 % et le nombre de personnes écroués de 26 %. Les deux facteurs volume et intensité se combinent donc. Si le premier est globalement le plus important,

<sup>9</sup> Deux rapports récents font état des conséquences du surpeuplement carcéral : celui de l'Observatoire international des prisons sur les conditions de détention en France publié aux Editions La Découverte (2003); celui du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants fait au Gouvernement de la République française sur la visite qu'il a effectué en France du 11 au 17 juin 2003 (rapport CPT/Inf (2004) 6 auquel fait suite la réponse du Gouvernement français référencée dans le document CPT/Inf (2004) 7).

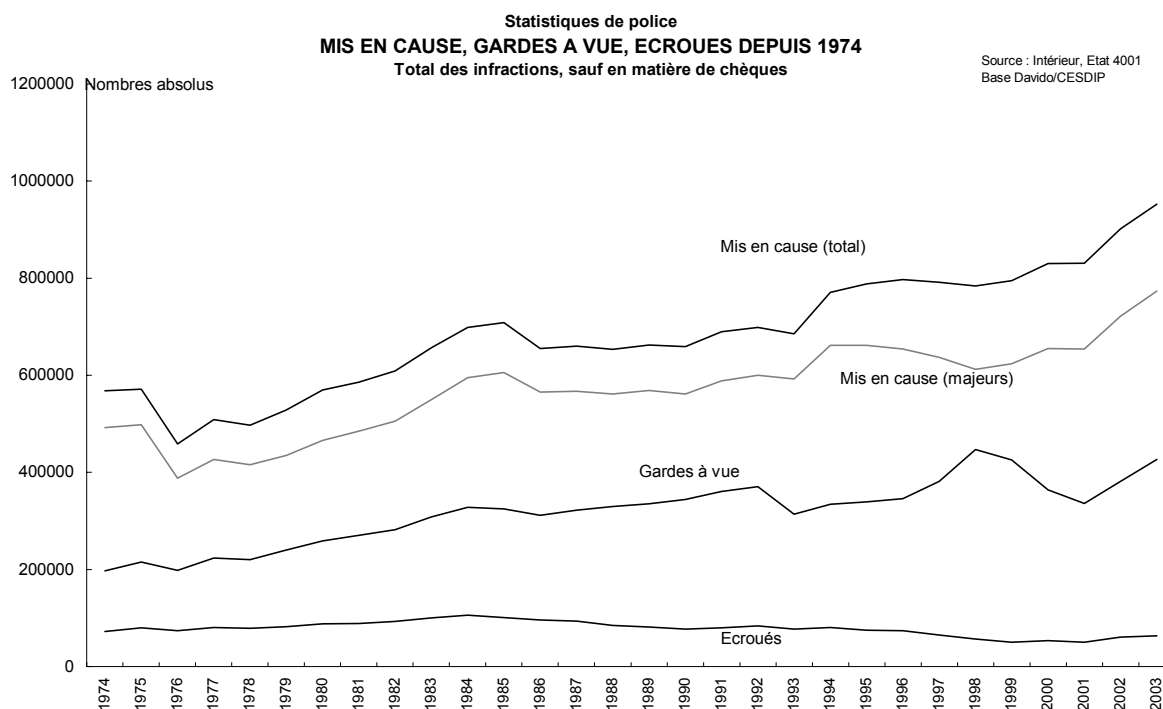
<sup>10</sup> Cf. note DAP/PMJ1 du 6 avril 2004 sur les statistiques de la population écrouée et détenue.

<sup>11</sup> On trouvera dans l'annexe 2 du présent rapport l'ensemble des données relatives à la détention provisoire pour l'année 2002. Les indications méthodologiques se trouvent dans l'annexe 2 du rapport 2003.

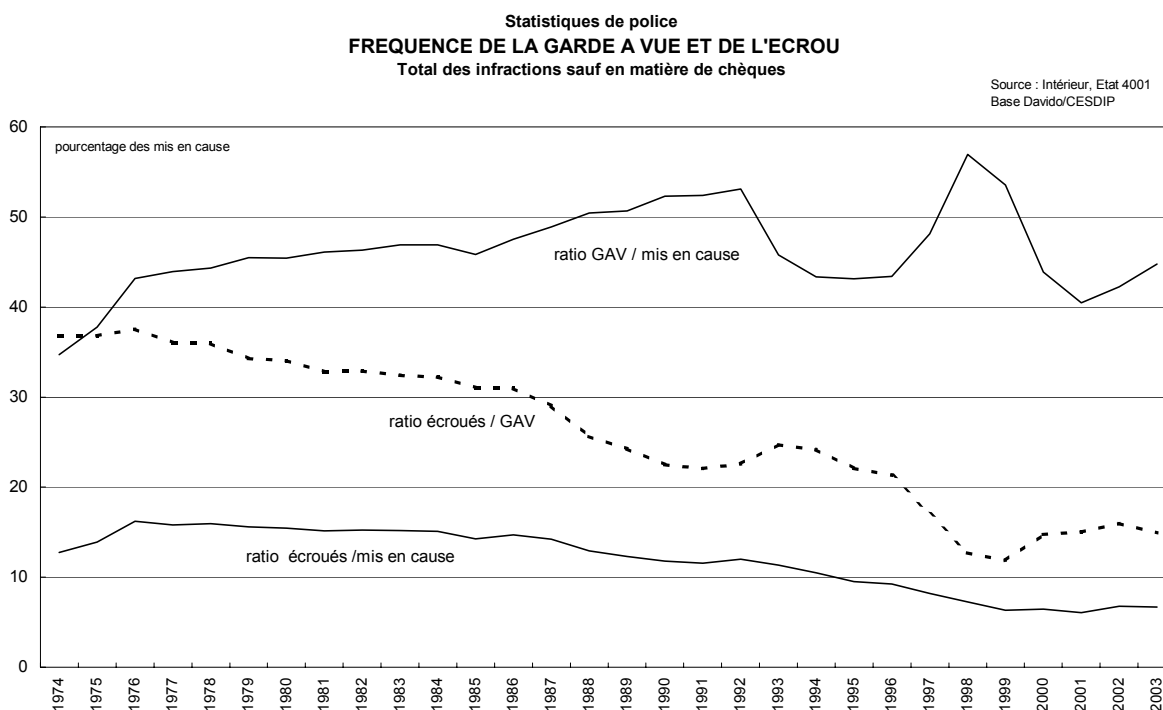
<sup>12</sup> Le nombre de mineurs mis en cause restant stable, la proportion de majeurs mis en cause augmente, ce qui en soi produit une augmentation apparente du recours à l'écrou puisque les majeurs sont plus souvent l'objet de cette mesure que les mineurs. Il en va probablement de même pour la garde à vue.

l'examen des variations par types d'infractions<sup>13</sup> fait apparaître des variations plus importantes du second facteur (intensité du recours à l'écrou) dans certains cas, notamment l'usage-revente de stupéfiants, les vols sans violence et les dégradations de biens.

Graphique 1



Graphique 2



<sup>13</sup> Seule la comparaison de 2002 par rapport à 2001 est possible les résultats détaillés de 2003 n'étant pas encore rendus publics.

## 2 - Orientations des affaires au parquet

Le nombre d'affaires dites « poursuivables », c'est-à-dire d'affaires pour lesquelles le parquet estime qu'une infraction est juridiquement constituée et pour lesquelles un ou des suspects peuvent être impliqués, est en hausse en 2002 par rapport à 2001 et les estimations avancées pour 2003 font état d'une prolongation de cette hausse. Les affaires poursuivies connaissent le même mouvement. Ceci est donc cohérent avec l'évolution observée selon les statistiques de police. Il en va de même de la stagnation du nombre de saisines du juge des enfants puisque le nombre de mineurs mis en cause au stade policier est stable. Ce sont donc les poursuites correctionnelles de majeurs qui sont surtout orientées à la hausse.

Tableau 1 : Évolution des poursuites décidées par le parquet

Année	Total poursuites		Juge d'instruction		Tribunal correctionnel		dont : comparution immédiate (1)		Tribunal de police 5e cl.		Juge des enfants	
	Affaires	%	Affaires	%	Affaires	%	Affaires	%	Affaires	%	Affaires	%
1965-1969	502 513	100	70 459	14,0	282 440	56,2	20 153	4,0	115 192	22,9	34 422	6,8
1970-1974	725 663	100	70 155	9,7	409 944	56,5	15 159	2,1	203 983	28,1	41 581	5,7
1975-1979	878 523	100	66 002	7,5	508 360	57,9			252 651	28,8	51 510	5,9
1980-1984	853 910	100	64 380	7,5	542 890	63,6			180 290	21,1	66 350	7,8
1985	991 714	100	60 884	6,1	600 093	60,5	29 049	2,9	272 390	27,5	58 347	5,9
1986	951 464	100	59 906	6,3	541 409	56,9	31 577	3,3	299 223	31,4	50 926	5,4
1987	718 567	100	57 680	8,0	460 224	64,0	29 406	4,1	154 412	21,5	46 251	6,4
1988	639 527	100	55 924	8,7	428 773	67,0	32 253	5,0	114 559	17,9	40 271	6,3
1989	685 153	100	54 138	7,9	437 781	63,9	33 750	4,9	147 860	21,6	45 374	6,6
1990	678 673	100	52 236	7,7	435 533	64,2	38 420	5,7	147 339	21,7	43 565	6,4
1991	640 781	100	50 586	7,9	414 280	64,7	39 357	6,1	133 575	20,8	42 340	6,6
1992	616 029	100	52 214	8,5	388 201	63,0	40 774	6,6	133 051	21,6	42 563	6,9
1993	580 128	100	46 620	8,0	374 525	64,6	40 024	6,9	124 889	21,5	34 094	5,9
1994	585 868	100	48 247	8,2	373 728	63,8	42 816	7,3	125 089	21,4	38 804	6,6
1995	537 883	100	43 231	8,0	364 188	67,7	37 736	7,0	91 934	17,1	38 530	7,2
1996	573 106	100	42 293	7,4	361 579	63,1	37 303	6,5	124 800	21,8	44 434	7,8
1997	583 706	100	42 070	7,2	366 669	62,8	35 170	6,0	131 213	22,5	43 754	7,5
1998	613 354	100	40 362	6,6	377 853	61,6	32 397	5,3	144 766	23,6	50 373	8,2
1999	638 000	100	39 176	6,1	379 530	59,5	33 118	5,2	166 467	26,1	52 827	8,3
2000	628 065	100	37 768	6,0	373 949	59,5	31 991	5,1	161 697	25,7	54 651	8,7
2001	621 866	100	36 398	5,9	371 640	59,8	31 693	5,1	156 854	25,2	56 974	9,2
2002	624 335	100	37 444	6,0	383 411	61,4	38 269	6,1	147 201	23,6	56 279	9,0

Entre 1997 et 1998, le champ est étendu de la métropole à la France entière

(1) Flagrant délit avant 1980

Erratum 1<sup>ère</sup> édition : une erreur dans le calcul du tableau ci-dessus était passée inaperçue (double compte des comparutions immédiates dans le total) ce qui n'influe pas sur les tendances de long terme en pourcentages.

En 2002, pour la première fois depuis 1994, le nombre absolu d'affaires dont sont saisis les juges d'instruction est en légère hausse. Pourtant l'attention se porte surtout sur les comparutions immédiates qui connaissent un accroissement de 21% alors que les poursuites correctionnelles directes dans leur ensemble croissent de 3,2 %. Les estimations<sup>14</sup> pour 2003 ne précisent pas le nombre des comparutions immédiates. Mais comme les affaires mises à l'instruction reprennent la voie de la

<sup>14</sup> Selon l'estimation pour 2003, le total des affaires poursuivies augmenterait de 2,3 % avec une hausse de 5,6 % des poursuites correctionnelles directes (incluant les comparutions immédiates) et une baisse de 6,5 % des affaires transmises à l'instruction.

décroissance alors que les poursuites correctionnelles directes sont dans l'ensemble encore en augmentation, on peut s'attendre à une nouvelle croissance de ces procédures rapides.

Reste donc à savoir si pour l'année 2003, les données du parquet confirmeront celles des services de police et de gendarmerie : dans ce cas, comme en 2002, à la croissance globale de l'activité, s'ajouterait alors une croissance plus marquée des voies de procédure qui définissent le périmètre des cas pouvant générer des incarcérations avec le statut de prévenu (ouverture d'une instruction et comparution immédiate).

### 3 - Activité des juges d'instruction

Pour l'année 2002, il y a donc une légère croissance de l'ouverture d'informations : +2,9 %. Ceci entraîne une augmentation plus substantielle du nombre de personnes mises en examen : +11 %. On peut donc s'attendre « mécaniquement » à une augmentation des mandats de dépôt. Mais celle-ci va encore au-delà : +21,8 %.

Tableau 2 : Mesures provisoires décidées au cours de l'instruction

Année	Affaires transmises au juge d'instruction	(1) Nombre d'inculpés ou mis en examen	(2) Mandat de dépôt	(3) ratio% (2)/(1)	(4) Contrôle judiciaire ab initio	(5) ratio% (4)/(1)	(6) Mise en liberté sous contrôle judiciaire	(7) ratio% (6)/(2)	(8) Contrôle judiciaire total	(9) ratio% (8)/(1)	(10) Total des mises en liberté provisoire	(11) ratio% (10)/(2)	ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel	
													sans maintien détention	avec maintien détention
1980	64 731		47 179		14 490		5 670	12,0			20 937	44,4		
1981	58 846		43 599		13 067		5 286	12,1			20 386	46,8		
1982	61 921	105 101	46 933	44,7	14 123	13,4	7 742	16,5			22 062	47,0		
1983	70 256	112 652	47 895	42,5	15 302	13,6	7 354	15,4			23 996	50,1		
1984	66 148	104 067	49 112	47,2	12 624	12,1	8 673	17,7	21 297	20,5	25 303	51,5	2 204	21 679
1985	60 884	92 204	39 959	43,3	13 038	14,1	7 349	18,4	20 521	22,3	17 422	43,6	2 236	18 447
1986	59 906	88 468	39 746	44,9	12 384	14,0	7 918	19,9	20 324	23,0	15 783	39,7	1 653	18 223
1987	57 680	88 391	36 959	41,8	12 546	14,2	8 364	22,6	21 084	23,9	15 453	41,8	1 602	17 195
1988	55 924	82 686	36 408	44,0	14 015	16,9	8 801	24,2	22 933	27,7	15 453	42,4	1 766	15 798
1989	54 138	80 429	34 174	42,5	12 981	16,1	8 675	25,4	22 698	28,2	13 897	40,7	1 299	14 681
1990	52 236	70 916	30 262	42,7	12 488	17,6	7 963	26,3	21 095	29,7	12 957	42,8	1 472	12 845
1991	50 586	76 078	31 160	41,0	12 143	16,0	8 329	26,7	21 381	28,1	13 149	42,2	1 103	12 204
1992 (*)	52 214	83 567	31 579	37,8	12 810	15,3	9 343	29,6	21 140	25,3	13 467	42,6	859	13 581
1992 (*)	53 505	86 121	32 769	38,0	13 157	15,3	9 563	29,2	23 717	27,5	13 846	42,3	864	14 166
1993	47 844	81574	28240	34,6	12191	14,9	9045	32,0	20915	25,6	13044	46,2	493	11301
1994	49 515	91419	30498	33,4	13079	14,3	10048	32,9	23161	25,3	13201	43,3	721	11847
1995	44 554	73159	29029	39,7	12993	17,8	9683	33,4	22549	30,8	12849	44,3	925	13365
1996	43 671	67230	27830	41,4	13557	20,2	10535	37,9	24088	35,8	13232	47,5	749	12706
1997	43 562	67584	26435	39,1	13799	20,4	10414	39,4	24528	36,3	12864	48,7	456	11661
1998	40 362	59905	23976	40,0	13391	22,4	10754	44,9	24162	40,3	13219	55,1	502	11417
1999	39 176	60675	24207	39,9	12908	21,3	9501	39,2	22466	37,0	13044	53,9	1142	8730
2000	37 737	56752	22793	40,2	16765	29,5	11144	48,9	27914	49,2	11807	51,8	4211	6418
2001	36 398	43711	19534	44,7	16308	37,3	7965	40,8	24273	55,5	9938	50,9	1943	4725
2002	37 444	48543	23787	49,0	17868	36,8	8815	37,1	26694	55,0	11446	48,1	1049	5750

(\*) De 1980 à 1992, champ métropole, de 1992 (après la double barre) à 2002, champ France entière

Source : cadres du parquet



Cette configuration confirme encore les constats précédents : la hausse du recours à la détention provisoire renforce la simple croissance d'ensemble des cas et des personnes mises en examen.

Comme pour l'année 2001, deux modes de calcul peuvent être envisagés pour évaluer cette fréquence du recours à la détention provisoire. Soit le cadre juridique est suivi à la lettre, donc le nombre de mandats de dépôt est rapporté au nombre de mis en examen. Alors le résultat obtenu (qui est donné dans le tableau 2) atteint 49 %, donc un taux qui n'avait jamais été observé depuis que ce calcul peut être fait (soit 1982). Le maximum avait été détenu auparavant par l'année 1984, à la veille de réformes restreignant le recours à la détention provisoire. Soit on étend les cas auxquels pourrait s'appliquer la détention provisoire aux témoins assistés en supposant que ceux-ci auraient été mis en examen avant la loi du 15 juin 2000, et l'on obtient alors un taux de mandats de dépôt de 45 % contre 40 % en 2001. Autrement dit, si l'on pouvait écrire dans le rapport 2003 que l'augmentation de 2001 par rapport à 2000 provenait d'un changement de mode de calcul lié à l'apparition de la catégorie de témoin assisté, il ne fait aucun doute qu'en 2002, le recours à la détention provisoire pendant l'instruction s'est accru de façon très significative et dans des proportions tendant à annuler la lente décline observée à la fin des années 1980 et a remis en cause la stabilité observée ensuite.

Ce constat ne peut être sérieusement relativisé pour l'année 2002 par le fait que les affaires soumises à l'instruction seraient plus graves que précédemment. Cet argument souvent invoqué dans le passé pour expliquer le maintien des taux de mandat de dépôt à un niveau relativement constant alors que le nombre d'affaires soumises à l'instruction diminuait ne s'applique pas en 2002 puisque le nombre absolu d'affaires traitées est en augmentation. L'augmentation des comparutions immédiates a été certes plus forte mais on a observé au niveau des statistiques de police qu'elle pouvait être alimentée par des cas peu susceptibles de nos jours d'aller vers l'instruction (usage-revente de stupéfiants, vols sans violence, destructions et dégradations, ou encore les coups et blessures). Il est donc difficile de soutenir que la sensible augmentation du taux de mandat de dépôt à l'instruction traduit une gravité accrue des affaires passant à l'instruction.

Le tableau 3 (cf. infra) ne contredit pas cette interprétation car il s'agit alors des affaires terminées. En raison des délais d'instruction, elles sont encore en baisse en 2002. On relève cependant que pour cette année comme pour les années précédentes la baisse porte sur les affaires ouvertes avec une qualification délictuelle.

Tableau 3 : Qualification de l'infraction au moment du réquisitoire introductif

	Nombre total d'affaires terminées	Qualification de l'infraction au réquisitoire introductif				Recherche des causes de la mort	Nombre de juges d'instruction (postes budgétaires)
		Crime	Délit	Contra-vention			
1990	50 277	4 902	44 554	57	764	561	
1991	49 224	5 124	43 267	58	785	563	
1992	47 469	5 262	41 405	76	726	561	
1993	42 320	5 318	36 232	73	697	563	
1994	46 626	6 026	39 922	49	629	563	
1995	46 111	5 551	39 876	22	662	567	
1996	44 879	5 764	38 559	19	537	568	
1997	43 675	6 798	36 421	44	412	565	
1998	42 196	7 266	34 494	20	416	565	
1999	40 738	7 115	33 139	37	447	565	
2000	39 186	6 732	31 922	45	487	555	
2001	37 363	6 929	30 227	41	166	565	
2002	34 485	7 385	26 952	28	120	567	

Source : Annuaire statistique de la Justice, répertoire de l'instruction

L'augmentation du taux de placement sous mandat de dépôt se fait sans modification notable du résultat du débat contradictoire (tableau 3). Tandis que le nombre de débats contradictoires organisés augmente sensiblement en 2002, le résultat se maintient au même niveau en valeur relative en terme de pourcentage de mandats de dépôt décernés.

Tableau 4 : Résultats du débat contradictoire

Année	Mandats de dépôt décernés dans l'année	Débat contradictoire ab initio				Débat contradictoire différé			
		total	laissé libre	mandat de dépôt	% mandat de dépôt	total	laissé libre	mandat de dépôt	% mandat de dépôt
1992	32769	33885	4548	29337	86,6	3283	250	3033	92,4
1993	28240	27164	3423	23741	87,4	4116	450	3666	89,1
1994	30498	31477	4143	27334	86,8	2585	258	2327	90,0
1995	29029	29351	3001	26350	89,8	2225	264	1961	88,1
1996	27830	28928	2698	26230	90,7	1941	347	1594	82,1
1997	26435	26921	2544	24377	90,6	1845	279	1566	84,9
1998	23976	24798	2154	22644	91,3	1806	543	1263	69,9
1999	24207	26142	2987	23155	88,6	1395	339	1056	75,7
2000	22793	31609	9790	21819	69,0	1424	450	974	68,4
2001	19534	20196	1458	18738	92,8	1046	250	796	76,1
2002	23787	25085	2047	23038	91,8	918	265	653	71,1

Source : cadres du parquet

Dans le rapport 2003, le résultat atypique de 2000 avait été souligné (augmentation sensible du nombre de débats contradictoires, baisse des mandats de dépôt décernés). Il pouvait être interprété comme une divergence accrue entre les réquisitions du parquet et les décisions des juges d'instruction. Après les ajustements liés à l'application de la loi du 15 juin 2000, la mise en place des juges des libertés et de la détention et la mise en œuvre de nouvelles orientations de politique pénale, le résultat des débats contradictoires est aussi prévisible qu'il l'était à la fin des années 1990.

L'évolution du contrôle judiciaire fera l'objet d'analyses plus détaillées dans la seconde partie du rapport. On relèvera seulement pour le moment que le recours accru à la détention n'a pas fait diminuer d'autant le recours au contrôle judiciaire *ab initio*. En additionnant les deux mesures (mandat de dépôt, contrôle judiciaire)<sup>15</sup>, il apparaît que d'un point de vue statistique, la règle est d'accompagner la mise en examen d'une restriction de liberté puisque c'est ce qui se passe pour environ 85 % des cas. De plus, les décisions de mise en liberté au plus tard à la fin de l'instruction sont proportionnellement moins fréquentes. L'année 2002 n'introduit pas de nouveauté sur ce plan, mais il apparaît maintenant qu'il s'agit d'une tendance à la baisse qui s'établit depuis 1998 alors que cette issue de la détention provisoire tendait à devenir plus fréquente au cours des années 1990.

#### 4 - Incarcérations

La hausse des incarcérations en 2002 a été évoquée au début de cette partie. Les entrées en prison ont progressé pour cette année de 22 % par rapport à 2001. Une variation de cette ampleur n'avait été observée qu'en sens inverse avec la diminution des entrées en 1981 en raison de l'amnistie et des grâces présidentielles de cette année là. Il faut dire que l'année précédente avait représenté le maximum de la période observée avec environ 97000 entrées. L'année 2002 reste donc loin en dessous avec environ 78 000 entrées, mais en un an on retrouve un niveau voisin de l'année 1996, soit six ans en arrière, alors que depuis 1992 le mouvement était à la baisse.

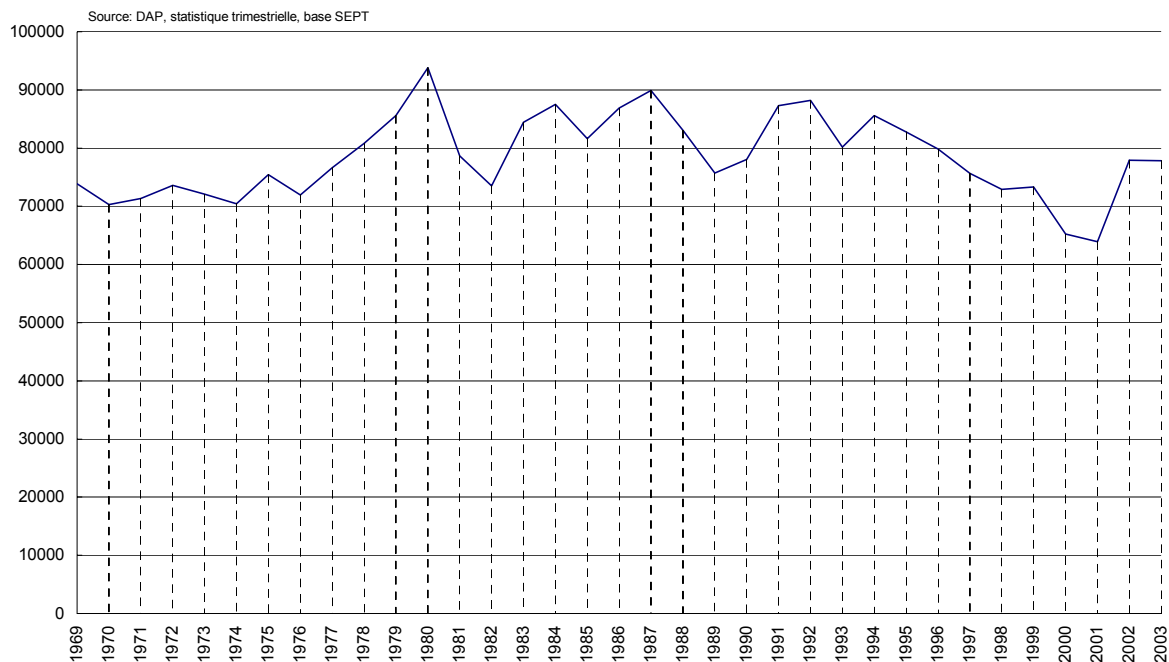
Pour l'année 2003, la statistique pénitentiaire trimestrielle fait apparaître une stagnation des entrées, de façon surprenante<sup>16</sup> si l'on rapproche ce résultat de l'évolution des statistiques policières (*cf. supra*) et encore plus si on le compare à l'évolution de la population détenue au 1<sup>er</sup> janvier de l'année. Cette série fait apparaître au 1<sup>er</sup> janvier 2004 une augmentation de 6,8 % par rapport au 1<sup>er</sup> janvier 2003. Cette augmentation n'étant pas la conséquence d'un nouvel afflux d'entrants, c'est du côté des durées de détention qu'on devra se tourner pour en comprendre les raisons.

<sup>15</sup> En toute rigueur, on ne peut procéder ainsi car certaines mesures de contrôle judiciaire *ab initio* sont suivies d'un mandat de dépôt. Mais l'ordre de grandeur obtenu au niveau national est bien celui que donne ce calcul.

<sup>16</sup> Contrairement aux années précédentes on ne peut corroborer cette donnée par le comptage des entrées venant du fichier national des détenus, l'application informatique FND ayant cédé la place à un nouveau système dit GIDE ce qui introduit une rupture de série pour 2003. Antérieurement, les deux sources disponibles pour le comptage des entrées ne donnaient pas le même résultat absolu mais les évolutions étaient voisines.

## Graphique 3

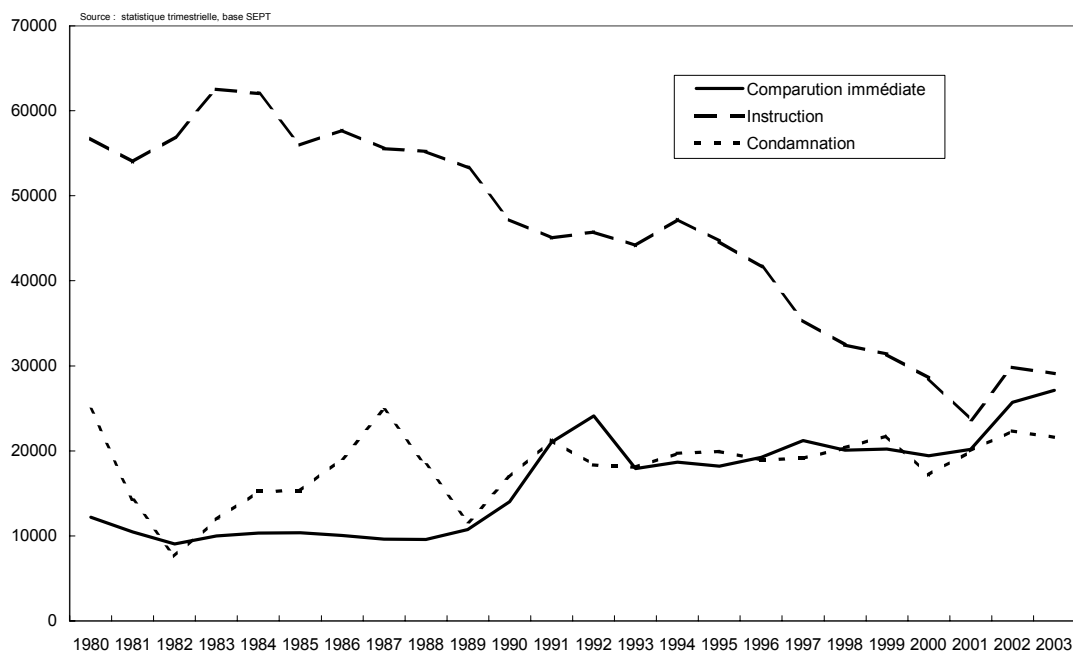
## Incarcérations en France métropolitaine : nombre annuel d'entrées



Ceci supposerait une analyse débordant probablement le cadre du suivi de la détention provisoire. Mais on l'ébauchera quand même car cela permet d'essayer de faire la part de ce qui, dans la croissance de la population pénale, revient à la croissance (en volume ou en intensité) du recours à la détention provisoire et ce qui relève d'autres facteurs.

## Graphique 4

## Entrées en prison par catégories pénales



Le graphique 4 permet une première approche. La diminution des entrées sur la période qui va de 1984 à 2001 est directement liée à la baisse des incarcérations dans le cadre d'une instruction, elle-même principalement liée à la baisse du nombre de personnes mises en examen et d'affaires soumises à cette voie de poursuite. Un déplacement a lieu vers les comparutions immédiates et, dans une moindre mesure, les condamnations jusqu'au début des années 1990. A partir de l'année 2000, les mouvements de hausse vont apparaître dans les trois sous-séries mais de façon décalée.

Les entrées correspondant à des mandats de dépôt « instruction » connaissent leur point le plus bas en 2001. Ceci correspond bien aux données évoquées à propos des juges d'instruction puis des juges des libertés et de la détention. La hausse de 2002 annule la baisse de 2001, mais il n'est pas sûr qu'il s'agisse ici d'un retournement de tendance de long terme.

Les entrées correspondant à des comparutions immédiates (condamnés non définitifs ou mandats de dépôt en attente du jugement) connaissent en revanche une augmentation qui se poursuit en 2003 et la courbe d'évolution semble quitter le niveau auquel elle s'était maintenue de 1993 à 2001.

Les entrées en prison avec le statut de condamné connaissent un point bas en 2000 et augmentent en 2001. Ce qui ne correspond pas aux données issues du casier judiciaire selon lesquelles c'est en 2001 que les condamnations à de l'emprisonnement ferme sont au plus bas<sup>17</sup>. Ceci pourrait indiquer alors que les peines d'emprisonnement ferme prononcées contre des condamnés libres au moment du jugement ont été plus fréquemment mises à exécution dès 2001. A cet égard, on se souviendra des critiques publiques émises auparavant à propos des peines non exécutées. En 2002, les entrées de condamnés sont encore en augmentation (environ +12 %). La comparaison avec les condamnations inscrites au casier judiciaire (environ +5 %) conduit à penser, compte tenu de la hausse encore plus forte des comparutions immédiates qui sont alors comprises dans ces condamnations, que cette nouvelle augmentation des entrées en prison avec le statut de condamné provient encore en partie d'une proportion accrue de peines d'emprisonnement ferme mises à exécution. Mais ce mouvement pourrait avoir atteint sa limite dans les conditions de surpopulation carcérale que l'on connaît et en 2003 les entrées en prison correspondant à ce cas sont en légère baisse.

Reste alors la question des durées de détention. Les forts mouvements observés dans les séries pénitentiaires rendent assez fragile une estimation de la durée moyenne de détention en rapportant les « stocks » aux flux<sup>18</sup>. Les données issues du fichier de gestion des détenus faisant défaut pour le moment, on ne peut se retourner que vers la statistique des condamnations de 2002. L'amnistie a clairement touché les peines d'emprisonnement de moins de trois mois, mais les

<sup>17</sup> L'amnistie de 2002 peut avoir un effet sur la fin de la collecte de l'année 2001, mais en tout état de cause, si les peines correspondantes sont amnistiées, s'agissant de condamnations enregistrées tardivement, elles n'ont pas été mises à exécution.

<sup>18</sup> Il faut supposer que le régime démographique de la population pénitentiaire est proche de ce qu'on appelle le régime stationnaire (des stocks et des flux stables) pour que ce rapport donne la durée moyenne de détention.

peines de 3 mois à moins de 6 mois (donc non amnistiées) sont en hausse ce qui compense assez largement la baisse des plus courtes peines. On peut d'ailleurs se demander si, conformément à la pratique du contournement de seuil, les juges n'ont pas en partie contrecarré les effets de l'amnistie en prononçant dans certains cas des peines un peu plus longues. Et, comme on l'a dit, les condamnations à de l'emprisonnement ferme sont quand même en hausse dans l'ensemble : pour les majeurs, l'augmentation est de 4,6% en un an. La croissance vient principalement des peines situées dans la partie centrale de la distribution : + 23 % pour les peines de 6 mois à moins d'un an, +20 % pour les peines d'un an à moins de trois ans. En revanche, les peines de cinq ans et plus sont stables. Il y a donc bien eu un allongement de la durée moyenne des peines prononcées mais on voit qu'il est dans le prolongement d'une part des effets de l'amnistie et, d'autre part, de la croissance des comparutions immédiates qui concerne plutôt les peines médianes (entre 6 mois et 3 ans). Si cette lecture est correcte, la hausse de la population carcérale en 2003, alors que globalement le nombre d'entrées a été stable, serait bien liée à un allongement des peines prononcées mais d'effet limité dans le temps. Le phénomène observé entre 1987 et 1997 (poursuite de la hausse de la population pénitentiaire alors que les entrées allaient en diminuant) ne se reproduirait pas à l'identique : pendant cette période, l'évolution de la population carcérale avait surtout été sous l'influence très décalée dans le temps de la croissance des plus longues peines<sup>19</sup>.

Enfin, le recours accru à la détention provisoire n'est pas le seul élément entrant en ligne de compte dans la hausse de la population carcérale observée depuis 2001, même si la hausse des comparutions immédiates en « explique » à elle seule une bonne part, tant en termes de flux (la hausse se poursuit en 2003 et s'inscrit dans la perspective du développement de cette procédure) qu'en termes de « stock » par la durée des peines prononcées dans ce cadre. A côté de cela, la mise à exécution des peines d'emprisonnement prononcées contre des condamnés laissés en liberté à l'issue du jugement tient une place aussi, sinon en proportion, au moins en chiffres absolus. La durée des détentions provisoires peut aussi intervenir.

## 5 - Durée des détentions provisoires

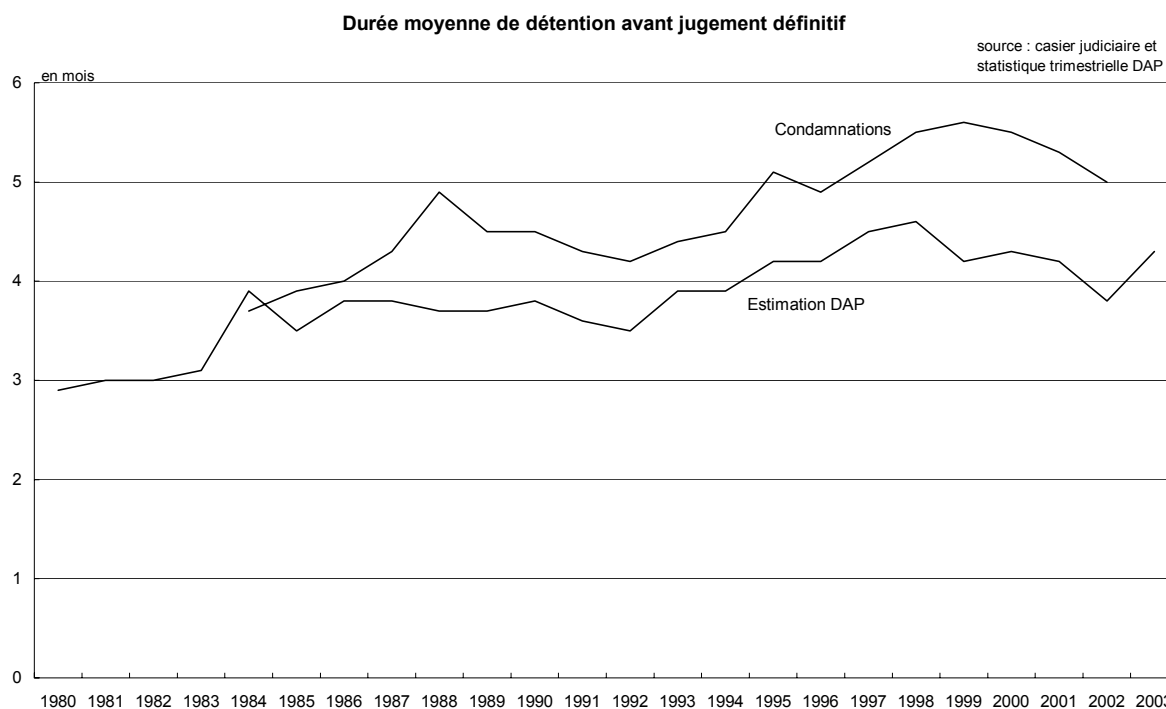
Diverses sources permettent d'avoir une idée de l'évolution de la durée moyenne de la détention provisoire. Dans le premier rapport avait été retenue l'évaluation fournie par le casier judiciaire et celle que l'on peut faire à partir des données de flux et de stock issues de la statistique pénitentiaire trimestrielle<sup>20</sup>. En 2000, la durée moyenne de détention provisoire (quelle que soit son issue) avait diminué. En 2002, cette diminution se poursuit ce qui confirme le retour d'une forte croissance des courtes détentions, probablement surtout liées aux comparutions

<sup>19</sup> Les estimations fournies par l'Annuaire statistique de la Justice 2004 indiquent une rupture statistique liée au changement d'application informatique. On ne peut donc garantir la fiabilité des observations d'évolution entre 2002 et 2003. On relève pourtant que les libérations de détenus ayant séjourné de 6 mois à moins de trois ans progressent, alors que d'autres (plus courtes ou plus longues) régressent.

<sup>20</sup> Il a été dit plus haut que cette estimation (rapport des stocks aux flux exprimé en mois) est fragile lorsque des ruptures importantes apparaissent dans le renouvellement et l'évolution de la population pénitentiaire, ce qui est le cas entre 2001 et 2002. Mais comme on le voit, les deux estimations utilisées évoluent dans le même sens.

immédiates. Cela ne veut pas dire pour autant que les longues détentions provisoires disparaissent : celles qui débouchent sur des condamnations criminelles ont une durée moyenne en nette augmentation en 2002, ce qui peut résulter de la difficulté qu'ont probablement connues les juridictions à traiter un nombre d'affaires en forte augmentation, avec les risques d'accroissement des délais de traitement que cette situation génère. Ce qui n'a pu que s'aggraver en 2002 avec l'augmentation du nombre d'affaires ouvertes à l'instruction avec une qualification initiale criminelle<sup>21</sup>.

Graphique 5



L'achèvement de la détention provisoire peut venir avec une condamnation devenant définitive : le détenu passe alors du statut de prévenu au statut de condamné. L'estimation calculée à partir des séries pénitentiaires inclut donc dans la durée moyenne de détention provisoire le délai qui s'écoule entre le jugement et le moment où la condamnation devient définitive. Si la moyenne obtenue est plus faible que celle qui découle du casier judiciaire, laquelle prend comme base de calcul le temps écoulé entre le mandat de dépôt et la condamnation<sup>22</sup>, c'est parce qu'échappent alors les cas de détention provisoire qui ne sont pas suivis d'une condamnation. Il a déjà été souligné et regretté dans le rapport 2003 que ces cas ne soient pas comptés systématiquement dans l'une des sources statistiques relatives à la détention provisoire. On connaît le nombre de cas où l'arrêt des poursuites met fin

<sup>21</sup> Dans ce cas les durées légales maximales de détentions provisoires sont plus longues. En 2002, 21 % des informations sont ouvertes avec une qualification criminelle, soit une proportion double de celle de 1990. Le nombre absolu est en augmentation alors que le nombre total d'instructions diminue : les conséquences sur les longues détention provisoire seront encore visibles les années suivantes.

<sup>22</sup> Il s'agit d'une condamnation définitive, mais la date prise en compte est la date de condamnation et non la date où cette condamnation devient définitive, la différence étant due aux délais de pourvoi.

à la détention provisoire (ordonnance de non-lieu, acquittement ou relaxe, respectivement 64 et 216 libérations de prévenus en 2002 selon les données du fichier national des détenus). Mais pas le nombre de prévenus mis en liberté après une détention provisoire et finalement non condamnés.

En revanche, depuis 2001, ont été diffusés les chiffres concernant l'ensemble des détenus libérés avec le statut de prévenus, soit en 2002, 15 777 libérés, ce qui représente 23 % des libérations<sup>23</sup>. En 2000, ils avaient été encore plus nombreux (19 000, soit 27 % des libérations) ce qui renforce le constat selon lequel l'année 2000 avait probablement été marquée par une anticipation de la mise en application de la loi du 15 juin 2000. En 2002, la quasi-totalité (15 523) sont des prévenus sortant de prison à la suite d'une ordonnance de mise en liberté. La durée moyenne de détention pour ces prévenus libérés a été de 3,6 mois en 2002. Environ le tiers d'entre eux a été détenu moins d'un mois, 14 % ont été détenus de 1 à moins de 2 mois, 27 % ont été détenus de 2 à moins de 3 mois, et 28 % ont été détenus 4 mois ou plus. On ne connaît pas la proportion de ces libérés qui seront de nouveau incarcérés après une condamnation à une peine d'emprisonnement ferme d'une durée supérieure au temps de détention déjà effectué comme prévenu. Mais ces chiffres montrent bien l'importance des courtes détentions effectuées dans le cadre de la détention provisoire au moment où l'on s'interroge sur la pertinence des courtes peines d'emprisonnement et leurs modalités d'exécution : un tiers des libérés après une détention de moins de deux mois sortent de prison en ayant encore le statut de prévenu.

---

<sup>23</sup> Chiffre qui ne correspond pas aux décisions de mise en liberté comptabilisées au niveau de l'instruction, mais certaines libérations peuvent être décidées par les juridictions de jugement.



## CHAPITRE 3

### LA REPARATION A RAISON D'UNE DETENTION PROVISOIRE

En l'absence de constitution d'une base de données qui seule permettrait l'exploitation exhaustive des très nombreuses décisions rendues au premier degré par les premiers présidents de cours d'appel en matière de réparation à raison d'une détention provisoire dont elle avait préconisée la mise en place (cf. précédent rapport p. 87), la Commission de suivi de la détention provisoire a privilégié, pour l'année 2003, l'examen des décisions rendues par la commission nationale de réparation des détentions (CRD)<sup>24</sup> dont l'important travail d'objectivation des critères de réparation mérite d'être souligné. Elle a souhaité, au préalable, mettre en perspective quelques données chiffrées sur les requêtes en réparation dont sont saisis les premiers présidents de cour d'appel et leur traitement par ces derniers.

#### **1 - Une stabilisation du nombre des requêtes en réparation**

Une juste appréciation du nombre de requêtes susceptibles d'être formulées en vue d'une indemnisation supposerait que soit connu le nombre de détentions provisoires suivies d'une décision de non-lieu, d'acquiescement ou de relaxe. Or ce n'est pas le cas en raison d'une lacune du dispositif statistique concernant les détentions provisoires suivies d'un acquiescement ou d'une relaxe : les seules décisions de cette sorte à être comptées sont celles pour lesquelles la juridiction de jugement met ainsi fin à la détention provisoire. Le fichier national des détenus a décompté 216 libérations en 2002 résultant d'un acquiescement ou d'une relaxe. Les cas pour lesquels une mise en liberté provisoire est intervenue avant la décision de la juridiction de jugement ne sont pas recensés. Ils figurent parmi les quelques 15 500 libérations par mise en liberté dont on ne connaît pas l'issue judiciaire et les quelques 18 200 acquiescements et relaxes dont ne sait s'ils ont été précédés ou non d'une détention provisoire.

Pour les décisions de non-lieu, l'information est recueillie. L'exploitation statistique basée sur le répertoire de l'instruction permet d'avancer un nombre de détentions provisoires suivies d'une ordonnance de non-lieu de 623 concernant les affaires terminées en 2002. Pour la même année, selon l'exploitation basée sur le fichier national des détenus, 64 libérations seulement ont eu pour motif cette décision mettant fin aux poursuites. Dans le cas du non-lieu, on voit donc l'importance d'un comptage exhaustif des cas.

---

<sup>24</sup> Une base de données comportant, en plus des décisions de la commission nationale de réparation, l'ensemble des décisions rendues par les premiers présidents de cours d'appel est en cours de constitution par le service de documentation et d'études de la Cour de cassation (rapport 2003). Elle est accessible sur l'intranet justice (application jurinet).

Malgré l'absence d'un comptage exhaustif des détentions provisoires suivies d'une décision de non-lieu, d'acquiescement ou de relaxe, le tableau suivant tente de rapprocher les données disponibles à cet égard des comptages effectués en matière de réparation.

Tableau : Détentions provisoires injustifiées et demandes de réparation <sup>25</sup>

Détentions provisoires injustifiées	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Statistique pénitentiaire motifs de sortie</b>						
Acquiescement, relaxe	386	342	289	205	216	456
Non lieu	78	91	111	54	64	76
<b>Répertoire de l'instruction</b>						
détention provisoire suivie de non lieu	895	809	760	540	623	
<b>Demandes de réparation</b>						
requêtes reçues	205	267	236	597	365	
décisions rendues	154	162	498	149	444	
irrecevabilité, rejets	66	55	83	28	54	
indemnités accordées	88	107	415	121	390	
en cours en fin d'année	303	408	146	447	313	

Après la forte augmentation des demandes en réparation enregistrées par les cours d'appel en 2001, les données de 2002 enregistrent une baisse sensible alors que selon toute vraisemblance, le nombre de cas où la réparation peut être demandée est plutôt en augmentation. Mais il est aussi probable que le processus d'adaptation au nouveau régime de la loi du 15 juin 2000 n'a pas encore trouvé son point d'équilibre.

En raison du délai de réponse, c'est en 2002 que les décisions connaissent une forte augmentation. Parmi ces décisions, la part des indemnités accordées est aussi en augmentation (88 % des décisions rendues). Le nombre d'affaires en attente de décision en fin d'année est en régression, mais le stock en fin représente encore plus de 8 mois d'activité prévisible pour l'année suivante selon le rythme établi en 2002. En mai 2004, les chiffres de 2003 ne sont encore que très partiellement collectés par la direction des affaires criminelles et des grâces.

Les demandes reçues sont évidemment très inégalement réparties selon les cours d'appel. En dehors de considérations liées à la taille des juridictions, il est difficile de repérer des cours où les demandes seraient plus ou moins fréquentes en fonction du nombre de cas ouvrant droit à cette demande. En 2001, au niveau

<sup>25</sup> A partir de 2001, les données résultent d'une collecte réalisée par la direction des affaires criminelles et des grâces. Antérieurement, il s'agit de données émanant de la Cour de cassation (Commission nationale d'indemnisation).

national, les 597 demandes enregistrées se répartissaient en 274 cas portant sur un non-lieu, 227 cas portant sur une relaxe et 96 sur un acquittement. Rapportées au nombre de mandats de dépôt décernés dans le cadre de l'instruction<sup>26</sup> en 2001, ces demandes concernent environ 3 cas sur 100. Mais ce ratio varie entre 0 et 7 cas sur 100 selon les cours d'appel, ou entre 0,6 et 4,3 en enlevant ces deux cas extrêmes. Aucune conclusion ne peut encore être tirée de ces variations qui gagneront à être affinées sur la base d'un inventaire précis des situations ouvrant droit à réparation.

## 2 - Une objectivation progressive des critères de réparation

La commission de suivi de la détention provisoire a pris en considération 70 décisions de la commission nationale de réparation des détentions, qui lui avaient été communiquées par cette dernière, présidée par le premier président de la cour de cassation en personne hors délégation, et dont le délibéré est intervenu au cours de l'année 2003<sup>27</sup>. Le rythme mensuel des audiences de la commission nationale se confirme et la baisse très relative du nombre de décisions rendues semble signifier le dépassement de la période transitoire des années 2001-2002 liée au changement du dispositif procédural.

### 2.1 - L'exercice des recours devant la commission nationale de réparation des détentions provisoires

Les données procédurales portent sur la synthèse des recours formés devant la commission nationale de réparation contre les décisions des premiers présidents, étant précisé que la commission de suivi de la détention provisoire ne peut prendre en compte que les recours mentionnés dans les décisions rendues en 2003 - et donc le cas échéant formés antérieurement<sup>28</sup>.

Sur 67 décisions exploitables à cet égard<sup>29</sup>, sur 73 recours formés<sup>30</sup> :

- 48 soit environ 66 % l'ont été par le demandeur en réparation,
- 23 soit environ 31 % par l'agent judiciaire du Trésor,
- 2 soit environ 3 % par un procureur général<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Cette référence étant prise faute de disposer du nombre de mandats de dépôt suivis du non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement.

<sup>27</sup> Audience du 14 novembre 2002, délibéré du 31 janvier 2003 : 9 décisions ; audience du 10 février 2003, délibéré du 3 mars 2003 : 10 décisions ; audience du 7 mars 2003, délibéré du 4 avril 2003 : 8 décisions ; audience du 1<sup>er</sup> avril 2003, délibéré du 6 mai 2003 : 2 décisions ; audience du 19 mai 2003, délibéré du 11 juin 2003 : 3 décisions, délibéré du 24 juin 2003 : 6 décisions ; audience du 24 juin 2003, délibéré du 15 juillet 2003 : 7 décisions ; audience du 9 septembre 2003, délibéré du 6 octobre 2003 : 4 décisions ; audience du 22 septembre 2003, délibéré du 14 novembre 2003 : 7 décisions, délibéré du 19 décembre 2003 : 2 décisions ; audience du 6 octobre 2003, délibéré du 14 novembre 2003 : 7 décisions, délibéré du 19 décembre 2003 : 8 décisions .

<sup>28</sup> à la différence du rapport de la cour de cassation qui prend en considération les recours *enregistrés* par la commission nationale de réparation au cours de l'année 2003, d'où une différence de chiffres.

<sup>29</sup> 70 moins 3 décisions (rectification d'erreur matérielle, incompétence, sursis à statuer suivi de la décision au fond).

<sup>30</sup> N'ont pas été comptabilisés comme recours les simples demandes déclarées irrecevables comme présentées en dehors de tout recours ;

<sup>31</sup> 02 CRD 082 P et 03 CRD 017.

On note un double appel dans seulement :

- cinq décisions de la part du demandeur et de l'agent judiciaire,
- une décision de la part de l'agent judiciaire du Trésor et d'un procureur général .

Il en résulte donc :

- qu'en l'état du caractère très exceptionnel d'un recours du procureur général près une cour d'appel toujours lié, comme cela avait déjà été constaté (rapport 2003 p. 85) à une question de principe touchant au droit à réparation intégrale qu'il entend voir jugée par la commission nationale de réparation,
- la saisine de cette dernière intervient quasiment toujours sur recours du demandeur en réparation ou de l'agent judiciaire du Trésor et à l'initiative très largement majoritaire maintenant du premier.

L'issue des recours s'établit alors comme suit :

Recours	Total	Désistement	Irrecevabilité	Rejet	Accueil partiel ou total
Demandeur	48	2	7	12	27
AJT	23		3	13	7
Procureur général	2			2	

Les taux d'accueil et de rejet des recours recevables s'établissant dans des proportions quasiment inversées pour le demandeur en réparation (accueil : 69%, rejet : 31%) et l'agent judiciaire du Trésor (accueil : 35% , rejet : 65 %).

S'agissant du détenu provisoire demandeur en réparation, les décisions de la commission nationale, en écho fidèle de la population carcérale des prévenus, font très majoritairement état d'un détenu provisoire majeur de sexe masculin. Une seule décision (02 CRD 082 P) est relative à un mineur de sexe masculin et quelques décisions à des femmes majeures <sup>32</sup> .

L'on sait que l'âge du demandeur en réparation comme la durée de la détention provisoire par lui subie (dans ses dates butoirs comme en jours ) figurent désormais systématiquement dans les décisions statuant sur la réparation au fond . Il est toutefois difficile d'en tirer, sauf exception<sup>33</sup>, une conséquence particulière, les âges et les durées de détention les plus variables s'avérant visés.

Il est peut-être regrettable que d'autres données notamment relatives à la décision rendue (non-lieu, relaxe ou acquittement) <sup>34</sup>, et à la nature de l'incrimination

<sup>32</sup> 02 CRD 062, 02 CRD 078, 02 CRD 079, 02 CRD 093, 02 CRD 088, 03 CRD 007, 03 CRD 008 P, 03 CRD 025, 03 CRD 036.

<sup>33</sup> cf. supra : décisions des 3 mars 2003 : 02 CRD 071 et 19 décembre 2003 : 03 CRD 081 P.

<sup>34</sup> cf. par exemple : 02 CRD 071, 02 CRD 079, 02 CRD 097, 03 CRD 006, 03 CRD 018 P.

reprochée, à la qualification retenue <sup>35</sup>, n'apparaissent que ponctuellement dans les décisions .

Indépendamment du fait que la première donnée est une condition du droit à réparation intégrale de la détention provisoire injustifiée, leur connaissance permettrait l'approfondissement de ce contentieux particulier. L'on songe notamment, en priorité aux décisions d'acquiescement rendues sur une qualification criminelle dans la mesure où :

- d'une part, une telle qualification autorise une durée de détention provisoire beaucoup plus longue,
- d'autre part, l'introduction de l'appel des décisions de cours d'assises par la loi du 15 juin 2000 a fait émerger une nouvelle catégorie de détentions provisoire injustifiée dans l'hypothèse d'un verdict d'acquiescement intervenu seulement en appel.

S'agissant de la réparation octroyée au titre du préjudice moral, plus significatif, elle oscille pour l'année 2003 entre les bornes minimale et maximale suivantes :

Au regard de la durée de la détention provisoire :

Durée de la détention provisoire	Réparation du préjudice moral allouée en €	Réparation par jour de détention en €	Décision
La plus courte : 14 jours	4000	285,71	03 CRD 010
La plus longue : 1601 jours	152 449	95,22	02 CRD 082 P

Au regard du ratio : réparation allouée par jour de détention :

Réparation par jour de détention en €	Durée de la détention provisoire	Réparation du préjudice moral allouée en €	Décision
Le plus faible : 9,52	105 jours	1000	02 CRD 092 P
Le plus élevé : 328	57 jours	18 696	03 CRD 027 et 03 CRD 028

<sup>35</sup> cf. par exemple : 02 CRD 076, 02 CRD 083 P, 02 CRD 087 P, 02 CRD 082 P, 03 CRD 006, 03 CRD 018 P.

## 2.2 - L'examen des décisions de la commission nationale de réparation des détentions provisoires

Conformément à l'analyse théorique proposée dans le précédent rapport (p.73), les décisions examinées illustrent à la fois au fond le droit à réparation intégrale de la détention provisoire injustifiée (2.2.1) comme le nouveau régime procédural (2.2.2) issus des lois des 15 juin et 30 décembre 2000.

### 2.2.1 - Le droit à réparation intégrale

De très nombreuses décisions de la commission nationale de réparation des détentions comportent la formule type suivante :

*« Vu les articles 149 et 150 du code de procédure pénale ;  
Attendu qu'une indemnité est accordée, à sa demande, à la personne ayant fait l'objet d'une détention terminée à son égard par une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive ;  
Que selon l'article 149 précité, l'indemnité est allouée en vue de réparer intégralement le préjudice personnel, matériel et moral causé par la privation de liberté ».*

On envisagera donc successivement, en la suivant, l'ouverture du droit à réparation et le préjudice réparable.

#### 2.2.1.1 - L'ouverture du droit à réparation

Le droit à réparation intégrale est caractérisé par ses conditions, ses caractères et sa conséquence.

##### 2.2.1.1.1 - Les conditions du droit à réparation

La première a trait à la détention provisoire subie , la seconde à la décision rendue à son issue.

S'agissant en premier lieu de **la condition tenant à la détention provisoire** , seul le préjudice causé par la détention ouvre droit à réparation ce qui ne saurait être le cas du contrôle judiciaire (15 juillet 2003 : 01 CRD 010). Toutefois l'interférence entre les deux mesures est indéniable, le contrôle judiciaire étant une alternative à la détention provisoire (cf. infra chapitre premier de la seconde partie) qui peut venir sanctionner sa méconnaissance. Tout dépend alors de savoir si le contrôle judiciaire a précédé ou suivi la détention provisoire . Dans le premier cas, la circonstance que l'intéressé fasse l'objet, au jour de sa mise en détention, d'un contrôle judiciaire, est sans influence sur l'appréciation du préjudice subi du fait de son incarcération (19 décembre 2003 : 03 CRD 014). Dans le second cas le préjudice trouvant sa cause dans la mise en œuvre des obligations du contrôle judiciaire lors de la libération (interdiction pour un directeur de cabinet de rencontrer les membres et personnels du conseil régional : 14 novembre 2003 : 03 CRD 021 ; modifications apportées au

contrat de travail : 19 décembre 2003 : 03 CRD 043) ne peut donner lieu à réparation.

Si la plupart du temps le demandeur en réparation n'a subi qu'une seule période de privation de liberté, certaines décisions illustrent une pluralité de placements en détention provisoire : deux (19 décembre 2003 : 03 CRD 038) , trois (15 juillet 2003 : 01 CRD 010) ...

La pluralité de périodes de détention provisoire intervenues dans la même procédure donnant lieu à la demande en réparation apparaît comme un facteur particulier d'appréciation et donc d'évaluation du préjudice moral causé par la privation (14 novembre 2003 : 03 CRD 021), plus encore lorsqu'elles étaient éloignées dans le temps (3 mars 2003 : 02 CRD 071 : détention de 379 jours subie au cours de deux périodes séparées de plus de quinze mois).

La pluralité de périodes de détention provisoire injustifiée dans des procédures différentes permet à l'occasion de vérifier la constatation que toutes ces détentions ne donnent pas lieu à demande en réparation (sans qu'il soit possible de faire le ratio entre le nombre total des détenus provisoires non condamnés et le nombre des requérants : précédent rapport, p.86) : 6 octobre 2003 : 03 CRD 006 (rejetant le recours d'un demandeur en réparation dont les moyens se référaient à une autre période de détention provisoire dans une autre procédure terminée par une ordonnance de non-lieu, distincte de celle dont l'appréciation a été soumise au premier président).

S'agissant en second lieu de **la condition tenant à la décision rendue**, celle-ci ne peut résider qu'en une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive dans la procédure au cours de laquelle la mesure de détention provisoire a été prise si bien que la requête en réparation ne peut qu'être irrecevable en l'état d'une décision de condamnation même sans peine d'emprisonnement ferme (4 avril 2003 : 02 CRD 087P). Mais la mise en œuvre de la condition peut s'avérer plus complexe dans l'hypothèse d'une condamnation partielle du demandeur en réparation au titre de l'action publique, voire celle d'une condamnation dans le cadre de l'action civile.

Une décision de la commission nationale du 6 mai 2003 (02 CRD 082P) illustre la première hypothèse. L'agent judiciaire du Trésor et le procureur général près la cour d'appel, auteurs des recours , soulevaient un moyen d'irrecevabilité tiré de ce que ne relève pas des prévisions de l'article 149 du code de procédure pénale le demandeur mis en examen puis condamné pour un délit connexe au meurtre dont il a été acquitté et permettant son « placement » en détention provisoire. En l'occurrence le demandeur en réparation après avoir effectué 1601 jours de détention provisoire, avait été acquitté du crime de violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner mais condamné pour le délit de violences en réunion. La commission vérifie de façon très précise pour quelle durée maximale la détention provisoire pouvait avoir lieu au titre du délit (soit à l'époque un mois renouvelable une fois pour un mineur de 16 ans mis en examen pour un délit dont la peine encourue n'était pas supérieure à sept ans d'emprisonnement). Elle en déduit alors que la détention provisoire de plus de quatre années subie par le demandeur n'a pu être ordonnée et « poursuivie » qu'en raison du crime dont il a finalement été acquitté ce

qui ouvre droit à réparation. Autrement dit, il ne suffit pas pour que la demande en réparation soit irrecevable que l'infraction ayant donné lieu à déclaration partielle de culpabilité et décision de condamnation autorise le placement en détention provisoire ; il faut que l'infraction en cause ait permis la prolongation de cette détention provisoire pour la totalité de la durée subie .

Dans une autre décision (14 novembre 2003 : 03 CRD 007), l'agent judiciaire du Trésor soulevait également l'irrecevabilité de la requête en réparation mais plus curieusement en l'état d'une condamnation du demandeur par la cour d'assises statuant sur les intérêts civils estimant qu'aucune indemnisation n'était possible en raison de la déclaration de culpabilité d'une infraction autorisant la détention provisoire. La commission écarte tout obstacle tiré d'une simple condamnation du demandeur au titre de l'action civile en relevant que ce dernier a été acquitté par la cour d'assises du crime de meurtre et qu'il n'a pas été poursuivi pour l'incrimination de violences, ces faits n'ayant été retenus à son encontre que dans le cadre de l'action civile .

La décision de condamnation faisant obstacle au droit à réparation doit nécessairement être intervenue au titre de l'action publique pour l'infraction ayant donné lieu à la détention provisoire injustifiée à l'exclusion d'une seule condamnation au titre de l'action civile (sur le fondement de l'article 372 du code de procédure pénale devant la cour d'assises après acquittement ou de l'article 470-1 devant le tribunal correctionnel après relaxe), la dualité des fautes civile et pénale ayant encore été renforcée par la loi « Fauchon » du 10 juillet 2000 tendant à la définition des délits non intentionnels.

#### **2.2.1.1.2 - Les caractères du droit à réparation**

Le droit à réparation intégrale du préjudice subi à raison d'une détention provisoire injustifiée n'est ni exclusif ni absolu (cf. rapport 2003 p.75).

##### **✓ Caractère non exclusif**

Si le droit à réparation intégrale de la détention provisoire injustifiée est consacré par l'article 149 du code de procédure pénale sans préjudice de l'application des dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article L.781-1 du code de l'organisation judiciaire, la jurisprudence en tire surtout la conséquence réciproque que l'existence de ces autres voies ne saurait interférer avec sa mise en œuvre .

Ainsi, dès lors que les conditions en sont remplies, le droit à réparation intégrale doit jouer abstraction faite de toute autre action en responsabilité fondée sur le fonctionnement défectueux du service public de la justice (19 décembre 2003 : 03 CRD 018P) .

De même, le bien fondé de la décision de placement ou de maintien en détention provisoire échappant au contrôle des juridictions chargées de la réparation de la détention provisoire injustifiée, des énonciations relatives au fonctionnement



normal du service judiciaire sont sans portée sur l'appréciation du préjudice causé (3 mars 2003 : 02 CRD 080).

✓ **Caractère non absolu**

Le droit à réparation intégrale a été initialement consacré par la loi du 15 juin 2000 dans la seule limite de trois cas d'exclusion énumérés par l'article 149 du code de procédure pénale. Conformément à l'interprétation stricte des exceptions, la jurisprudence rendue en 2003 privilégie la mise en œuvre du principe de réparation intégrale par une appréciation rigoureuse du dernier des cas d'exclusion ou en se retranchant derrière le caractère limitatif de leur énumération.

Selon le dernier cas d'exclusion aucune réparation n'est due lorsque la personne a fait l'objet d'une détention provisoire pour s'être librement et volontairement accusée ou laissé accuser à tort en vue de faire échapper l'auteur des faits aux poursuites. L'exigence est beaucoup plus précise que le fait pour le demandeur d'avoir par son comportement contribué à son placement et à son maintien en détention provisoire (3 mars 2003 : 02 CRD 080).

Dans une espèce où le cas d'exclusion était expressément invoqué par l'agent judiciaire du Trésor au motif que l'intéressée avait reconnu avoir fait de fausses déclarations pour protéger son frère, le droit à réparation aboutit néanmoins car si cette dernière a effectivement menti sur sa participation aux faits et la provenance de l'arme qui a causé la mort de la victime afin de faire écarter les soupçons qui pesaient sur son frère, il n'en résulte pas pour autant qu'elle se soit accusée ou laissée accuser à tort en vue de faire échapper l'auteur des faits aux poursuites, puisqu'elle n'a jamais reconnu avoir porté de coups mortels (14 novembre 2003 : 03 CRD 007).

Les exceptions mettant fin à l'action publique, telle la prescription - exclue de l'énumération initiale - ne sont pas de celles qui dérogent au principe de réparation (4 avril 2003 : 02 CRD 083 P).

La loi du 9 mars 2004, portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, a pris le parti en son article 103 - sur lequel on peut s'interroger - d'allonger la liste des exclusions par la prévision de deux nouveaux cas. Si bien que désormais, la disposition étant d'application immédiate, aucune réparation n'est également due :

- lorsque la décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement a pour seul fondement la prescription de l'action publique intervenue après la libération de la personne ;
- lorsque la personne était dans le même temps détenue pour autre cause.

Même si son exclusion du droit à réparation intégrale n'allait pas forcément de soi - l'inertie du système judiciaire étant finalement supportée par le détenu provisoire - le premier des deux nouveaux cas ne devrait pas poser trop de difficultés de mise en œuvre. Simplement, l'interprétation stricte des exclusions devrait, ici encore, conduire au retour au principe de réparation lorsque la décision a pu reposer sur plusieurs fondements parmi lesquels la prescription postérieure à l'élargissement.

Il n'en va pas de même du second cas d'exclusion « la détention pour autre cause » sur lequel les débats parlementaires sont quasiment muets.

Pour la Commission de suivi, la détention pour autre cause ne saurait renvoyer simplement à la détention au titre d'une pluralité d'incriminations mais à la pluralité de mandats ou titres de détention, qui risque alors de susciter des difficultés d'application quant à la connaissance que l'on pourra en avoir lors de l'instance en réparation. Elle semble devoir être entendue comme une privation de liberté, résultant d'une condamnation ou d'une détention provisoire, au titre d'une autre affaire ou procédure, d'une durée égale ou supérieure à celle de la détention provisoire injustifiée pour satisfaire à l'exigence de concomitance des deux détentions dans le temps.

### **2.2.1.1.3 - La conséquence du droit à réparation : une action principale et autonome**

A été réaffirmée à plusieurs reprises en 2003 (cf. rapport 2002 de la Cour de cassation) la solution de principe suivant laquelle l'action issue du droit à réparation intégrale de la détention provisoire injustifiée n'est pas une action subsidiaire qui ne saurait prospérer qu'à défaut d'autres possibilités d'indemnisation ouvertes au demandeur, mais une action principale et autonome.

Dans le cas de fonctionnaires de police, l'agent judiciaire du Trésor continuait à soutenir :

- que lorsqu'il fait l'objet d'une suspension à raison de poursuites pénales, l'agent public a droit, s'il est innocenté, au versement des traitements et retenues pratiqués pendant la période de suspension, qui comprend la détention provisoire ;
- et que les voies de droit ainsi ouvertes pour obtenir réparation des pertes de salaires subies pendant la détention excluent toute indemnisation de ce chef sur le fondement de l'article 149 du code de procédure pénale.

La commission nationale répète (31 janvier 2003 : 02 CRD 063 , 02 CRD 064, 02 CRD 065 ; 15 juillet 2003 : 02 CRD 095) :

- qu'aux termes dudit article 149 la personne ayant fait l'objet d'une détention provisoire au cours d'une procédure terminée à son égard par une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive a droit, à sa demande, à la réparation intégrale du préjudice personnel matériel et moral que lui a causé cette détention ;
- que, de ce seul fait, indépendamment de tout autre recours, elle dispose contre l'Etat d'une action principale autonome en réparation de l'ensemble de son préjudice, à la seule condition qu'il ait été causé par la détention.

En conséquence, dès lors qu'il s'est vu privé de son traitement pendant la durée de la détention, l'agent public a droit à la réparation de ces pertes de salaire, indépendamment du recours qu'il pourrait exercer, le cas échéant, à raison de la mesure de suspension administrative prononcée ; le montant de la réparation ainsi octroyée portant alors intérêts au taux légal à compter du jour de la signification de la décision, conformément à l'article 1153-1 du code civil.

### 2.2.1.2 - Le préjudice réparable

Il s'agit d'un préjudice personnel, matériel ou moral.

#### 2.2.1.2.1 - Le préjudice personnel

L'article 149 du code de procédure pénale en énonçant que la personne qui a fait l'objet d'une détention provisoire injustifiée a droit à réparation intégrale « du préjudice...que *lui* a causé cette détention », formule l'exigence d'un préjudice personnel au demandeur. Il ne saurait donc s'agir du préjudice susceptible d'être éprouvé par des tiers identifiés ou non.

Ainsi au regard de ses proches, n'est pas un préjudice personnel au détenu provisoire le retentissement de la détention sur son entourage familial (15 juillet 2003 » : 02 CRD 095) qu'il s'agisse d'un dommage moral (même décision) ou matériel (mandats adressés durant la détention : 24 juin 2003 : 02 CRD 091).

Aux termes d'une argumentation plus générale, un demandeur en réparation contestait la réparation allouée au motif qu'elle était sans commune mesure avec celle octroyée « à des personnes célèbres lorsqu'il a été porté atteinte à leur vie privée ». La commission nationale (3 mars 2003 : 02 CRD 080) confirme le caractère inopérant en la matière d'une telle comparaison en déclarant statuer au regard des éléments d'appréciation propres à la situation personnelle du requérant et en soulignant qu'il ne justifie pas d'une atteinte préjudiciable à sa notoriété sociale en lien direct avec son placement en détention provisoire.

#### 2.2.1.2.2 - Le préjudice matériel

Le **préjudice économique** apparaît extrêmement variable puisqu'il dépend de la situation de l'intéressé au moment de son placement en détention provisoire, comme après sa libération.

L'intervention de la détention provisoire induit selon les cas :

- une perte de revenus qui sera intégralement compensée (14 novembre 2003 : 03 CRD 015) y compris la réduction pour cause de détention d'une allocation adulte handicapé, la destination de cette allocation étant indifférente à l'appréciation du dommage (15 juillet 2003 : 02 CRD 088) ;
- ou la perte d'une chance d'occuper ou de retrouver un emploi (24 juin 2003 : 02 CRD 094 et 02 CRD 096) qui constitue également un préjudice réparable lorsque la chance est sérieuse.

A l'issue de la détention provisoire, le préjudice peut consister en la perte d'emploi si la détention provisoire a provoqué le licenciement de l'intéressé.

Conformément à la jurisprudence précitée selon laquelle le droit à réparation intégrale engendre une action principale et autonome, il n'y a pas lieu de rechercher pour réduire les sommes dues par l'Etat dans le cadre de l'instance fondée sur

l'article 149 du code de procédure pénale, si la rupture du contrat de travail par l'employeur obligeait ce dernier à indemniser son préposé (14 novembre 2003 : 03 CRD 013).

L'exigence de justification par le demandeur des **frais d'avocat** liés à la détention provisoire conduit maintenant la jurisprudence à constater qu'il suffirait que celui-ci produise le compte nécessairement établi par son défenseur avant tout paiement définitif, conformément aux dispositions de l'article 245 du décret du 27 novembre 1991, détaillant les prestations fournies en raison du, placement en détention, en particulier les visites à l'établissement pénitentiaire et les diligences effectuées pour faire cesser cette situation par des demandes de mise en liberté (11 juin 2003 : 02 CRD 093 ; 15 juillet 2003 : 01 CRD 010).

### 2.2.1.2.3 - Le préjudice moral

Trois facteurs d'appréciation et d'évaluation du préjudice moral reviennent désormais depuis 2003 au sein d'une formule-type dans la jurisprudence de la commission nationale de réparation des détentions :

- l'âge du demandeur en réparation au moment de son incarcération ;
- la durée de la détention provisoire (maintenant précisée dans ses dates comme en jours, cf. rapport 2003 p.86) ;
- l'absence d'antécédent carcéral.

Il s'agit, en quelque sorte, des critères ou paramètres de base à même de figurer dans tout dossier.

A partir de là, d'autres facteurs peuvent s'avérer indifférents, jouer à la baisse ou à la hausse.

Ainsi ne peut être prise en considération au titre du préjudice moral « en l'absence d'un lien de causalité direct entre le préjudice subi et la privation de liberté, l'atteinte à la présomption d'innocence du requérant, ainsi que la mise en cause de sa moralité » (31 janvier 2003 : 02 CRD 064 et 02 CRD 065 ; 14 novembre 2003 : 03 CRD 013). Il en va de même du dommage « résultant de la publication d'articles de presse mettant en cause le demandeur même s'ils relatent son arrestation, sa mise en examen, son incarcération et s'ils portent atteinte à la présomption d'innocence dont il bénéficie » 15 juillet 2003 : 02 CRD 095 ; 14 novembre 2003 : 03 CRD 021 et 03 CRD 010).

L'existence d'incarcérations antérieures (6 octobre 2003 : 03 CRD 008) de précédentes détentions (14 novembre 2003 : 03 CRD 019), surtout si elles ont été multiples et longues apparaît comme un « facteur de minoration du préjudice » (14 novembre 2003 : 03 CRD 004) dans la mesure où elles « ont nécessairement eu pour incidence de minorer les répercussions morales d'un nouveau placement en détention » (4 avril 2003 : 02 CRD 092P). Il ne suffit pas néanmoins de faire simplement référence à de précédentes condamnations sans relever qu'elles ont donné lieu à incarcération (24 juin 2003 : 02 CRD 091). Tout comme ne sauraient être prises en considération des incarcérations antérieures se rapportant à des

condamnations dont le demandeur en réparation a été réhabilité de plein droit , ne figurant plus sur le bulletin n°1 du casier judiciaire (6 octobre 2003 : 03 CRD 003).

Les facteurs de majoration du préjudice moral s'avèrent beaucoup plus nombreux et diversifiés .

Une première série tient à la rupture temporaire ou définitive, du fait de la détention provisoire, de liens familiaux ou plus largement de liens affectifs avec des proches (concubine , enfants de la compagne) due à l'absence de permis de visite (24 juin 2003 : 02 CRD 091), à l'impossibilité de se rendre aux obsèques (de son père , 6 octobre 2003 : 03 CRD 008 ; ou de sa mère, 14 novembre 2003 : 03 CRD 004)...

Une deuxième série tient aux particularités de la personne même du demandeur en réparation source d'une souffrance physique (11 juin 2003 : 02 CRD 093) ou morale s'étant traduite par une importante perte de poids (19 décembre 2003 : 03 CRD 036) ou une grève de la faim (6 octobre 2003 : 03 CRD 008).

Une troisième série tient aux conditions de détention. En relèvent :

- l'incarcération dans la maison d'arrêt du lieu d'exercice des fonctions d'officier de police (24 juin 2003 : 02 CRD 095) ou des fonctions publiques (14 novembre 2003 : 03 CRD 021) ;
- la pluralité précitée de périodes de détention provisoire au cours de la même procédure ;
- l'éloignement de la famille (19 décembre 2003 : 03 CRD 036) ;
- les blessures ( 24 juin 2003 : 02 CRD 096 ) , brimades et humiliations (15 juillet 2003 : 02 CRD 088) subies de la part de co-détenus.

Une attention particulière mérite d'être portée à ce titre, aux yeux de la commission de suivi de la détention provisoire, à l'incidence de la surpopulation pénale sur les conditions de détention dont deux décisions de la commission nationale de réparation , relatives à la même affaire , permettent de rendre compte (3 mars 2003 : 02 CRD 081 et 19 décembre 2003 : 03 CRD 081P).

En l'espèce, le requérant demandait réparation du préjudice moral subi du fait d'une détention provisoire injustifiée de deux mois en 1999 dans la maison d'arrêt de Coutances en invoquant notamment « des conditions de détention rendues particulièrement difficiles en raison de la vétusté des locaux pénitentiaires, de la promiscuité, du manque d'hygiène, de l'hostilité des autres détenus, de la sur-occupation des cellules, de l'absence totale d'intimité et du bruit ». La commission, estimant que doivent être vérifiés auprès de l'administration pénitentiaire « la réalité des conditions de détention alléguées par le requérant comme des facteurs d'aggravation de son préjudice » rend une première décision de sursis à statuer pour solliciter de l'administration pénitentiaire les renseignements nécessaires.

L'agent judiciaire du Trésor devait critiquer cette décision en contestant la compétence de la commission pour apprécier une faute éventuelle de l'administration pénitentiaire.

Dans sa seconde décision, la commission retient sa compétence et la justifie doublement par les motifs suivants :

*« Attendu qu'en application de l'article R.40-15 du code de procédure pénale le président de la commission et le rapporteur peuvent procéder ou faire procéder à toute mesure d'instruction complémentaire nécessaire à l'instruction du recours ; qu'entre dans les prévisions de ce texte la demande de précisions adressée à l'administration pénitentiaire, sur les conditions matérielles de détention du requérant, en vue de vérifier ses demandes fondées sur certaines circonstances dommageables de l'incarcération » ;*

*« Attendu qu'aux termes des dispositions de l'article 149 du code de procédure pénale, abstraction faite de toute autre action fondée sur les dispositions du titre VIII du code de l'organisation judiciaire relatives à la responsabilité du fait du fonctionnement défectueux du service de la justice, est de la compétence de la commission, la réparation intégrale du préjudice moral et matériel subi par la personne qui a fait l'objet d'une détention provisoire au cours d'une procédure terminée à son égard par une décision de non-lieu de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive, à la seule condition que, comme en l'espèce, ce préjudice ait été causé par la détention ».*

Sur le fond , la commission décide :

- que les précisions transmises par le directeur de l'administration pénitentiaire selon lesquelles *« la maison d'arrêt Coutances, lieu de détention du requérant, a connu durant la période en cause un taux d'occupation toujours supérieur à 150 % et ayant pu aller jusqu'à 180 % et elle était composée de cellules dortoirs, équipés pour recevoir 5 détenus, dépourvues de douche et de WC enclouonnés » ;*
- conduisent à admettre la réalité d'un préjudice moral résultant pour le requérant d'une situation de promiscuité d'autant plus péniblement ressentie du fait de son âge (63 ans) dont la réparation est, en conséquence, portée de 1500 à 4800 €.

La décision est importante et lourde de conséquence à l'heure où - même en faisant abstraction de la polémique récente sur les variations de l'administration pénitentiaire dans la méthode de comptabilisation des détenus - la France vient de connaître au 1<sup>er</sup> avril 2004 un nouveau chiffre record de sa population carcérale avec 63 449 personnes détenues soit une hausse de deux points du taux d'occupation moyen des établissements pénitentiaires passant à 126 % ; taux « moyen » qui s'établit pour les seuls maisons et quartiers de maisons d'arrêt où se trouvent les détenus provisoires à 147,5 % masquant des disparités importantes puisque sur les 141 concernés 76 ont un taux d'occupation supérieur ou égal à 150 %.

Si cette situation préoccupante, dénoncée par la commission de suivi de la détention provisoire dans son précédent rapport (p. 65) et depuis lors par le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, entraîne au premier chef des conséquences humaines redoutables pour tous les détenus condamnés ou prévenus que leur détention provisoire s'avère finalement justifiée ou non, dans ce dernier cas elle entraîne aussi, au regard de la

jurisprudence de la commission nationale de réparation, une conséquence juridique non négligeable sous la forme d'un facteur de majoration ou d'aggravation du préjudice moral causé par la détention provisoire injustifiée. C'est alors l'Etat qui, supportant le poids de la réparation, assume la charge financière de cette conséquence et en quelque sorte le surcoût lié à la surpopulation carcérale et ce d'autant plus si les demandes en réparation reposant sur un tel fondement vont à l'avenir en se multipliant.

## **2.2.2 - La procédure**

En l'état du double degré de juridiction instauré depuis 2000, on examinera successivement la procédure devant le premier président de la cour d'appel puis devant la commission nationale de réparation.

### **2.2.2.1 - Devant le premier président de la cour d'appel**

S'agissant tout d'abord de **la requête en réparation** - qui, aux termes des articles 149-1 et 149-2 du code de procédure pénale, doit être présentée devant le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle a été prononcée la décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement dans le délai de six mois de cette décision devenue définitive - la jurisprudence rendue en 2003 apporte des précisions intéressantes quant au destinataire, au calcul du délai et surtout au contenu de la requête.

Le nouveau dispositif procédural semble avec le temps mieux connu des justiciables et de leurs avocats. Une seule décision de la commission nationale de réparation (14 novembre 2003 : 03 CRD 020) fait référence à une requête adressée directement à cette dernière en mars 2003, avec l'assistance d'un avocat, tendant à la réparation d'une détention provisoire subie dans une procédure terminée par une ordonnance de non lieu en mars 2000. L'intéressé soutenant que sa requête était néanmoins recevable car formée dans les conditions prévues à l'article 149-2 du code précité dans sa version antérieure à la loi du 15 juin 2000, la commission nationale constate logiquement son incompétence, l'ancienne commission d'indemnisation n'ayant compétence pour statuer sur les requêtes adressées en application de l'article 149-2 dans sa version issue de la loi du 17 juillet 1970 que jusqu'au 16 décembre 2000, date du transfert du contentieux en premier ressort aux premiers présidents de cours d'appel en application de l'article 2 du décret du 12 décembre 2000.

Le premier président, nouveau destinataire de la requête, étant donc maintenant clairement identifié, c'est davantage le délai de saisine de six mois qui peut en pratique poser difficulté.

Une décision de la commission nationale de réparation en rend compte quant à la détermination du point de départ du délai à compter de la décision définitive. Le requérant soutenait que le délai devait être calculé à compter de l'arrêt de la cour de cassation ayant déclaré irrecevable le pourvoi de la partie civile contre l'arrêt d'acquiescement dont il avait bénéficié. Pour la commission, la partie civile ne pouvant

se pourvoir contre les arrêts d'acquiescement aux termes de l'article 572 du code de procédure pénale, le pourvoi formé par elle n'a pu avoir pour effet de retarder jusqu'à la décision de la cour de cassation statuant sur un tel recours le point de départ du délai. En revanche, contrairement à ce qu'a retenu le premier président, l'arrêt prononçant l'acquiescement du requérant est devenu définitif, non au jour de son prononcé, mais à la date d'expiration du délai de cinq jours francs durant lequel cet arrêt était susceptible d'un pourvoi en cassation de la part du ministère public en application de l'article 597 du code de procédure pénale.

Une série de trois décisions du 14 novembre 2003 (03 CRD 028, 03 CRD 026, 03 CRD 027) prend enfin nettement position sur l'absence de sanction de l'inobservation par le requérant des dispositions de l'article R.26 du code de procédure pénale fixant les modalités de présentation de la requête en réparation aux termes duquel celle-ci :

- contient l'exposé des faits , le montant de la réparation demandée et toutes indications utiles, notamment en ce qui concerne la date et la nature de la décision qui a ordonné la détention provisoire ainsi que l'établissement pénitentiaire ou cette détention a été subie ; la juridiction qui a prononcé la décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement ainsi que la date de cette décision ; l'adresse ou doivent être faites les notifications au demandeur ;

- est accompagnée de toutes pièces justificatives, notamment de la copie de la décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement.

Pour la commission, ces dispositions ne sont pas prescrites à peine d'irrecevabilité de la requête dès lors qu'elles se bornent à énumérer une liste non exhaustive d'informations et de documents utiles à l'instruction ultérieure du dossier :

- laquelle commence, selon l'article R .28 du code de procédure pénale, par la communication à l'initiative du greffe de la cour d'appel du dossier de la procédure pénale par le greffe de la juridiction ayant rendu la décision ouvrant droit à réparation ;

- et peut être poursuivie par le premier président, à qui l'article R.34 du même code permet de procéder ou de faire procéder à toutes mesures d'instruction utiles sans exclure celles permettant de compléter le dossier du demandeur.

En l'absence de prévision de toute sanction formelle, la mise en état de l'affaire doit donc permettre de compléter la requête du demandeur - dont on conçoit qu'elle ne comporte pas toujours l'intégralité des précisions énumérées - ; le premier président ne pouvant pour cette raison conclure à l'irrecevabilité de la requête au motif qu'il n'appartient pas au greffe de faire procéder à des régularisations suppléant la carence du demandeur , y compris face à une demande en justice non chiffrée (décision du 19 décembre 2003 , 03 CRD 016).

Se confirme donc une orientation assez nette vers l'exploitation des ressources offertes par une mise en état active au premier comme au second degré.

S'agissant de **la procédure proprement dite** suivie devant le premier président de la cour d'appel , on ne saurait systématiquement inférer l'application des règles de la procédure civile de l'article 149-4 du code de procédure pénale



selon lequel celui-ci et la commission nationale statuent en tant que juridictions civiles dans la mesure où la procédure de réparation à raison d'une détention provisoire fait l'objet, au moins à certains égards, de dispositions législatives et réglementaires spécifiques. Une décision du 14 novembre 2003 (03 CRD 017), rejetant le recours d'un procureur général, estime en ce sens que l'article 468 du nouveau code de procédure civile permettant au juge en cas de défaut du demandeur de déclarer, même d'office, la citation caduque est inapplicable en l'occurrence. L'article 149-2 alinéa 2 du code de procédure pénale prévoyant qu'à sa demande le requérant est entendu personnellement ou par l'intermédiaire de son conseil, la présence du requérant à l'audience n'est donc pas requise à peine de caducité de la requête. Dès lors que ce dernier et son représentant ont été régulièrement convoqués à l'audience, leur absence ne peut constituer un obstacle à la décision du premier président.

### 2.2.2.2 - Devant la commission nationale de réparation des détentions

A l'exception des décisions accordant une provision insusceptibles de recours (article R.39 du code de procédure pénale) et des décisions avant-dire droit insusceptibles d'un recours immédiat indépendamment de la décision au fond (02 CRD 059, 02 CRD 063, 03 CRD 018P), les décisions du premier président de la cour d'appel peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission nationale de réparation des détentions dont l'irrecevabilité peut tenir à l'inobservation du délai (dix jours à compter de la notification : article R.38) et /ou de la forme du recours (remise de la déclaration de recours au greffe de la cour d'appel : article R.40-4) dès lors du moins que la notification de la décision comportait bien la mention expresse des modalités du recours (4 avril 2003 : 02 CRD 090) conformément au formalisme informatif imposé par l'article R.38 alinéa 2.

S'agissant en premier lieu du **délai de recours**, lorsque la notification de la décision du premier président est faite par lettre recommandée avec demande d'avis de réception sa date est alors - aux termes de l'article 669 alinéa 3 du nouveau code de procédure civile ici applicable - celle de la réception de la lettre recommandée apposée par l'administration des postes lors de la remise de cette lettre à son destinataire. Dès lors est recevable :

- comme intenté dans le délai de dix jours de la notification, le recours formé le douzième jour suivant mais au lendemain du dimanche et du lundi de Pâques, jours fériés (14 novembre 2003 : 03 CRD 028 et 03 CRD 026) ;
- le délai n'ayant pas commencé à courir, le recours formé en l'absence de retour de l'avis de réception seul en mesure d'attester de la remise effective de la lettre à son destinataire ; le secrétaire de la juridiction devant alors - en application de l'article 670-1 du nouveau code de procédure civile - inviter la partie à procéder par voie de signification seule à même de faire courir le délai de recours (14 novembre 2003 : 03 CRD 027).

S'agissant en second lieu de la **forme du recours**, l'auteur de deux recours successifs (le premier formé dans le délai de dix jours mais par lettre simple, le second par déclaration déposée au greffe mais après l'expiration du délai) soutenait

que l'instauration d'une différence de traitement selon le mode d'exercice du recours n'est conforme :

- ni aux exigences d'un procès équitable garanties par l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme ;
- ni à l'interdiction des discriminations injustifiées édictée par l'article 14 de cette convention.

La commission nationale écarte l'argumentation et déclare les deux recours irrecevables ( 31 janvier 2003 : 02 CRD 044 ) au motif :

- que l'instauration de formalités à accomplir pour l'exercice d'une voie de recours n'a pas pour effet de créer une discrimination entre ceux qui s'y conforment et ceux qui les méconnaissent ;
- et que l'obligation de former un recours par déclaration remise au greffe de la juridiction qui a rendu la décision attaquée ne constitue pas une entrave disproportionnée au droit d'accès à un tribunal.

En tout état de cause la formalisation préalable d'un recours dans le délai imposé et selon les formes exigées est nécessaire pour prétendre contester la décision rendue par le premier président. A défaut de simples conclusions ou observations orales ultérieures ne sauraient permettre d'obtenir la réformation de cette décision. La commission nationale le rappelle à l'endroit du demandeur en réparation comme de l'agent judiciaire du Trésor. Ce dernier, dans une espèce, avait déposé des conclusions estimant « regrettable que les règles actuelles de procédure ne permettent pas de former un recours incident qui aurait permis de mettre à néant les prétentions du demandeur en réparation » et demandé, en se référant à l'effet dévolutif de l'appel, que même en l'absence de recours de sa part, la commission nationale réforme la décision et supprime la somme accordée en réparation d'un préjudice psychologique qui s'est révélé inexistant (selon les conclusions mêmes du rapport d'un psychiatre auquel le demandeur en réparation avait eu recours en qualité de sapiteur). La commission nationale (15 juillet 2003 : 01 CRD 010), constatant qu'elle n'est saisie d'aucun recours à l'encontre de la décision tendant à la réduction de la somme réparant le préjudice moral, énonce que ni les dispositions de l'article 568 du nouveau code de procédure civile (relatives à l'effet dévolutif de l'appel), ni celles de l'article 561 du même code (sur l'évocation) ne permettent de remettre en cause devant la juridiction de recours des dispositions non contestées de la décision initiale par l'exercice des voies de recours prévues par l'article 149-3 du code de procédure pénale.

## **SECONDE PARTIE**

# **DETENTION PROVISOIRE : ASPECTS PARTICULIERS**

# CHAPITRE 1

## LE RECOURS AUX ALTERNATIVES A LA DETENTION PROVISOIRE

Les alternatives à la détention provisoire sont généralement évoquées comme des mesures ou dispositifs visant à réduire le recours à l'incarcération avant condamnation définitive. Une clarification de langage est nécessaire cependant à ce propos, comme pour les alternatives à l'incarcération en général.

La mesure alternative peut se présenter comme un substitut au placement sous écrou, évitant alors totalement l'incarcération, du moins dans son principe ou ses objectifs affichés (exemple : le travail d'intérêt général). Elle peut aussi être appliquée de façon à réduire la durée de détention lorsque la personne a été incarcérée (exemple : libération conditionnelle). Enfin, pour certains auteurs au moins<sup>36</sup>, un troisième type d'alternative permet d'éviter l'incarcération dans sa forme traditionnelle même si juridiquement la personne concernée est ou reste placée sous écrou (exemple : placement sous surveillance électronique ou PSE).

Cette répartition peut en partie être appliquée pour les alternatives à la détention provisoire : à côté du contrôle judiciaire dit *ab initio* (décidé avant tout placement en détention provisoire) qui est une alternative de la première sorte, le contrôle judiciaire décidé, imposé à l'occasion d'une mise en liberté provisoire est une alternative de la deuxième sorte et peut réduire la durée de la détention provisoire. Mais on peut alors aussi soutenir que le transfert de certaines affaires de l'instruction vers la comparution immédiate (voir 1<sup>ère</sup> partie, chapitre 1) est un moyen d'abrégé la durée des détentions provisoires que peuvent occasionner ces procédures, même si leur nombre ou leur fréquence reste constante. Le terme d'alternative semble alors un peu modifié : il ne s'agit plus d'une alternative réduisant l'incarcération en influant sur les incarcérations de prévenus (au sens de personne non condamnée définitivement), mais seulement de réduire la phase provisoire de l'incarcération<sup>37</sup>. La complexité des situations est aussi visible avec les modifications successives de la législation autorisant le recours au PSE pour des personnes non condamnées définitivement : on a fait passer cette solution d'une alternative de « troisième type » avec un placement sous écrou avant mise en œuvre de la mesure de surveillance vers une sorte d'alternative à l'alternative, un contrôle judiciaire étant le préalable à sa mise en œuvre. En pratique, si le dit contrôle judiciaire devait accompagner une mise en liberté après une période de détention provisoire, le PSE deviendrait une alternative de deuxième sorte.

---

<sup>36</sup> Voir ainsi Tournier, P. V., « Alternatives à la détention en Europe », bulletin Question Pénales, XV.4, septembre 2002, CESDIP.

<sup>37</sup> Cet objectif pourrait représenter en lui-même un enjeu important s'il en découlait avec certitude des conditions de détention adaptées à chaque catégorie de détenu.

Mais il sera question ici de la principale alternative à la détention provisoire qu'est le contrôle judiciaire (CJ) puisqu'il est trop tôt pour juger de l'utilisation présentencielle du PSE.

Le pluriel aura pourtant finalement été conservé dans le titre de ce chapitre car le CJ est devenu au fil de ses aménagements un dispositif assez hétérogène quant à son contenu et à ses modes de prise en charge. Et aussi pour rappeler le constat fait dans le précédent rapport : le contrôle judiciaire s'est développé entre 1980 et 2000 plus rapidement sous la forme de mise en liberté sous contrôle judiciaire que comme mesure *ab initio* (tableau 2, p. 23). L'alternative de deuxième sorte semble plus facile à déployer que la première.

Avant de préciser cette description quantitative du contrôle judiciaire tel qu'il se présente aujourd'hui, un bref retour sur les évolutions passées montrera que cette appréciation n'est pas très nouvelle.

## **1 - Le contrôle judiciaire, une institution ambivalente mise en place par étapes**

Le contrôle judiciaire a été institué par la loi du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens et portant modification des règles applicables en matière de détention provisoire. La circulaire d'application du 28 décembre 1970 rappelait ainsi son origine : « Destiné à réduire le nombre des inculpés placés sous mandat de dépôt ou d'arrêt, le contrôle judiciaire se présente d'abord comme un substitut de la détention provisoire ; mais l'analogie avec le régime du sursis avec mise à l'épreuve était si évidente qu'elle n'a pas manqué d'exercer une profonde influence sur l'institution, dont l'ambivalence ressort clairement des travaux préparatoires comme des dispositions adoptées par le parlement ». Rappelons que le sursis avec mise à l'épreuve date quant à lui de 1958 (il est introduit dans le code de procédure pénale) et qu'en 1971 cette sorte de peine est encore très minoritaire (à peine 3% des condamnations correctionnelles<sup>38</sup>, l'emprisonnement ferme représentant 23 %). Mais elle est à cette époque la seule alternative à l'emprisonnement ferme ayant un contenu positif.

Le contrôle judiciaire, dont la mise en œuvre doit être inspirée par « la souplesse et le libéralisme » selon les termes de la circulaire, peut comprendre des obligations énumérées dans une liste qui sera progressivement modifiée et enrichie :

- obligations relevant de la surveillance (obligations négatives concernant la liberté d'aller et venir, la communication avec des tiers, la conduite des véhicules, la liberté du travail ou obligations positives concernant la remise de documents ou la présentation à un service, à une autorité ou à une personne qualifiée) ;
- obligations relevant de l'assistance destinées à faciliter le reclassement de l'inculpé (activités scolaires et professionnelles, mesures de traitement et de soins) ;

<sup>38</sup> La modestie de ce pourcentage ne doit pas cacher l'importance déjà prise alors par le milieu ouvert. En 1969, à une date donnée, environ 18 000 condamnés sont suivis par les comités de probation relevant de l'administration pénitentiaire. Pour cette année, la population carcérale est de l'ordre de 34 000 détenus. Ce qui s'explique par une durée moyenne de prise en charge nettement plus longue en milieu ouvert qu'en milieu fermé.

- le cautionnement enfin qui est intégré comme obligation du contrôle judiciaire.

Le non respect de ces obligations ouvre la possibilité pour le juge d'instruction (maintenant le juge des libertés et de la détention) de placer l'inculpé (maintenant le mis en examen) sous mandat de dépôt, et ceci sans limitation liée au quantum de la peine encourue, le contrôle judiciaire pouvant lui-même être décidé si la peine encourue est l'emprisonnement alors que la loi de 1970 prévoyait qu'en matière correctionnelle, la détention provisoire ne pouvait être ordonnée que si la peine d'emprisonnement encourue était égale ou supérieure à deux ans. Le contrôle judiciaire offrait donc une sorte de contrepoids à cette limitation du recours à la détention provisoire.

Le système de la caution existe depuis le début du code d'instruction criminelle de 1808 comme modalité de base de la mise en liberté provisoire des prévenus inculpés de délit (les vagabonds et repris de justice en étaient alors exclus). C'est en 1865 qu'est ouverte une possibilité (ou une obligation pour les prévenus domiciliés n'encourant pas plus de deux ans d'emprisonnement) de mise en liberté provisoire sans cautionnement. Au fil des extensions progressives des cas où la mise en liberté provisoire peut intervenir, subsistera la possibilité pour le juge d'instruction d'assortir cette mise en liberté d'un cautionnement, du moins lorsqu'elle n'était pas de droit.

L'application de certaines modalités du contrôle judiciaire suppose la désignation des services, autorités ou personnes chargés de les mettre en œuvre. Les personnels judiciaires, les services de police et de gendarmerie sont chargés des obligations dites négatives ou de certaines obligations « positives » comme la remise d'un document. Les mesures dites d'assistance doivent être plutôt confiées à une personne physique ou morale qualifiée. Dans la circulaire de 1970, étaient envisagés sous cette appellation : les membres des comités de probation<sup>39</sup>, les enquêteurs de personnalité, les personnes ou associations bénévoles « qui pourront éventuellement se spécialiser dans l'assistance aux inculpés ». Cette circulaire marquait clairement la préférence pour cette formule, les enquêteurs de personnalité<sup>40</sup> pouvant dans un premier temps servir de relais, et les comités de probation ne devant être requis « que dans la mesure où les tâches qu'ils exercent normalement sous la direction du juge de l'application des peines le permettent ».

Dès l'origine, le contrôle judiciaire est construit sur un dispositif de mise en œuvre composite à la fois quant à ses objectifs (alternative à la détention provisoire et équivalent de la probation avant jugement) et quant à sa prise en charge (pluralité d'intervenants). En caricaturant à peine, on peut dire que le contrôle judiciaire est d'abord devenu à la probation ce que la détention provisoire est à la prison. La possibilité de passage d'une « filière » à l'autre est une nécessité si l'on veut que le milieu ouvert se substitue partiellement au milieu fermé dans la prise en charge des prévenus puis des condamnés. L'instauration du sursis partiel correspond aussi à

---

<sup>39</sup> Les CPAL (comité de probation et d'assistance aux libérés) seront remplacés par les SPIP (service pénitentiaire d'insertion et de probation) par la loi du 15 juin 2000.

<sup>40</sup> Personnes chargées d'établir les enquêtes de personnalité obligatoires dans le cadre d'une instruction. Ultérieurement sera instaurée l'enquête sociale rapide rendue obligatoire préalablement au placement en détention provisoire des jeunes adultes (18 à moins de 21 ans).

cette logique et date également de 1970. Le sursis partiel permet entre autres choses de « couvrir » la détention provisoire par une peine ferme de même durée tout en l'associant à une peine avec sursis. Si l'on ne dispose pas de statistiques à ce sujet pour cette période, quelques enquêtes monographiques ont montré que le contrôle judiciaire était assez souvent le prélude à un sursis avec mise à l'épreuve. Mais pas nécessairement en se substituant entièrement à la succession détention provisoire – condamnation à de l'emprisonnement ferme, puisqu'on voit, avec le sursis partiel, apparaître la séquence détention provisoire – contrôle judiciaire – probation.

En effet, une autre caractéristique du contrôle judiciaire est, dès son apparition en 1970, de pouvoir représenter une modalité de mise en liberté provisoire. Il joue dans ce cas le rôle d'alternative à la détention provisoire de deuxième type selon la distinction évoquée en introduction. Il permet de réduire la durée de cette période de détention (en particulier lorsque le délai prévisible entre la fin de l'instruction et le jugement est important). Il permet aussi -ce qui est moins souvent perçu comme une forme d'alternative- d'atténuer l'influence de la détention provisoire sur la détermination de la peine : les études sur ce point montrent que le prévenu comparaissant libre (ou sous contrôle judiciaire) est, pour des cas comparables, moins condamné à de l'emprisonnement ferme que le prévenu détenu. Mais sous cette forme le CJ n'est pas une alternative au placement en détention provisoire, ce que peut être le contrôle judiciaire *ab initio*, lorsque la mesure est la première dans le temps.

Le contrôle judiciaire se met donc en place au cours des années 1970. Dix ans plus tard, le bilan quantitatif est très mitigé. En ordre de grandeur, on dénombre en 1980 un placement sous contrôle judiciaire *ab initio* pour trois mandats de dépôt, ce qui n'est pas négligeable, mais personne n'ose prétendre que cette nouvelle mesure a sérieusement limité le recours à la détention provisoire. Celle-ci est restée à peu de choses près au même niveau absolu alors même que le nombre d'affaires soumises à l'instruction a baissé au cours de la décennie<sup>41</sup>. Il est aussi apparu assez nettement que « cette institution n'a pas connu jusqu'à présent l'essor que l'on pouvait espérer dans le domaine de l'action socio-éducative » comme le disait en préambule une circulaire du Garde des Sceaux datée du 4 août 1982 concernant la mise en place des infrastructures du contrôle judiciaire à caractère socio-éducatif (CJSE).

Cette circulaire de 1982 rappelait le cadre et les modalités de ce type de contrôle judiciaire en précisant ce que peuvent être les fonctions de contrôleur judiciaire et comment doit se faire le choix du contrôleur judiciaire. Les orientations données ne tranchaient pas entre divers modèles possibles, rappelant d'ailleurs que le code de procédure pénale est muet à ce sujet. Les formules proposées en 1982 reprenaient ce qui était dit dans la circulaire de 1970. Il est possible de faire appel :

---

<sup>41</sup> On ne dénombrerait pas alors le nombre d'inculpés. Ce comptage a d'ailleurs été introduit en 1982 dans l'idée que le nombre d'inculpés pouvait augmenter même si le nombre d'affaires instruites baissait, en raison de leur complexité croissante (en particulier dans le domaine du trafic de stupéfiants). L'augmentation des mandats de dépôt aurait alors été moins forte en fréquence relative. Les premières années pour lesquelles le nombre d'inculpés a été recueilli n'ont pas confirmé cette interprétation.

- à des enquêteurs de personnalité ou à des personnes physiques qualifiées ;
- au concours d'un ou plusieurs membres des comités de probation « lorsque le volume des affaires prises en charge par le comité le permet » ;
- à des associations déjà constituées qui accepteraient d'étendre leur activité habituelle au contrôle judiciaire.

Plus directement cependant la circulaire prévoyait la « création, ainsi qu'il en existe dans quelques juridictions, d'associations composées de volontaires ou de travailleurs sociaux professionnels, spécifiquement chargés de la mise en œuvre des mesures de contrôle judiciaire ». Elle énonçait alors des directives concernant l'organisation au niveau de chaque juridiction de la supervision par un magistrat du dispositif. Elle précisait aussi les conditions de rémunération (à l'acte) des agents de contrôle judiciaire et d'octroi de subventions aux associations de contrôle judiciaire.

L'application de la loi du 9 juillet 1984 tendant à renforcer le droit des personnes en matière de détention provisoire a fourni de nouveau l'occasion pour la Chancellerie de revenir sur le sujet. Une enquête a été effectuée pour l'année 1984 auprès des CPAL (comités de probation et d'assistance aux libérés) pour faire un état des lieux. Le résultat montre une extrême diversité des situations et les circulaires de 1985 de la directrice de l'administration pénitentiaire et du directeur des affaires criminelles vont proposer une clarification dans ce qui commence à ressembler dans certains cas à une concurrence peu efficace entre le secteur public et le secteur privé, voire, dans d'autres cas, à une confusion des rôles tout aussi dommageable.

Sur les 158 CPAL ayant répondu, 78 disent avoir suivi des CJ en 1984, mais selon des modalités très variables : 24 ont assuré la totalité des CJ ordonnés dans la juridiction, 22 ont été saisis de mesures alors que d'autres étaient confiées à une association, 22 ont pratiqué les mesures de CJ concomitamment avec des contrôleurs individuels, dans 9 ressorts les agents de probation ont pris en charge des contrôles judiciaires dans le cadre d'une association<sup>42</sup> soit de soutien au CPAL (4), soit spécifique au contrôle judiciaire (3 cas), soit polyvalente (2 cas). L'enquête apprend encore que ces comités ont pris en charge 1 144 mesures en 1984, 819 étant confiées directement aux CPAL, 160 à titre individuel aux agents des comités de probation et 165 traitées par des agents de probation dans le cadre de la désignation d'une association.

Le résultat de cette enquête montre combien il a dû être difficile pour les juridictions concernées de remplir le cadre statistique sur le contrôle judiciaire qui a prévu en 1984 de ventiler les cas selon la personne ou l'institution qui en était chargée. Le résultat national<sup>43</sup> fait état de 693 mesures confiées à des CPAL, 2829 à des associations, 1645 à un autre service ou à des personnes physiques. L'année suivante, le cadre statistique prévoit une rubrique supplémentaire pour les mesures

<sup>42</sup> Cette solution semble admise par les circulaires précédentes qui rappellent aussi toutes avec constance que dans ce cas les agents de probation (personnels de l'Etat) ne peuvent percevoir de rémunération à l'acte. L'une de ces circulaires mentionne que cette règle est « parfois perdue de vue ».

<sup>43</sup> La sous-direction de la statistique, des études et de la documentation faisait d'ailleurs état dans son évaluation de qualité des données recueillies dans les cadres statistiques sensiblement rénovés en 1984 et 1985 d'une cohérence très douteuse des données portant sur le contrôle judiciaire.



de contrôle judiciaire sans autorité de contrôle désignée et les chiffres marquent une augmentation très sensible (tableau 1)

Tableau 1 :  
Répartition des mesures de contrôle judiciaire selon le mode de prise en charge

Nature du contrôle judiciaire	procédures d'instruction					jugements correctionnels directs				
	Cautionnement	CJ SPIP (1)	CJ Association	CJ personne physique ou autre	CJ sans autorité désignée	Cautionnement	CJ SPIP (1)	CJ Association	CJ personne physique ou autre	CJ sans autorité désignée
1985	3 552	1 080	4 971	10 835	1 667	267	359	2 794	1 517	33
1986	3 666	970	4 781	10 237	2 171	934	618	3 031	2 287	852
1987	3 816	1 012	5 628	10 577	1 945	378	492	2 120	2 527	477
1988	4 312	1 205	6 204	10 799	2 067	525	534	1 705	3 045	732
1989	4 430	1 540	6 824	9 276	2 297	604	1 107	4 443	918	625
1990	3 849	1 415	6 691	8 242	1 850	582	779	1 511	2 130	1 045
1991	3 767	1 240	6 264	7 918	2 617	684	611	1 913	2 077	386
1992	3 765	1 576	6 858	8 568	2 718	680	910	2 067	2 113	740
1993	3 226	1 616	6 544	8 203	2 613	656	790	1 314	2 209	425
1994	3 231	1 493	6 740	9 246	3 400	290	1 315	1 519	868	390
1995	2 737	1 307	6 682	8 090	2 854	325	568	1 230	2 064	469
1996	2 491	1 529	6 936	9 815	3 448	328	867	1 449	413	314
1997	2 458	1 398	6 764	10 136	3 059	323	724	1 707	598	319
1998	2 290	1 575	7 044	10 389	3 540	353	1 267	1 322	713	392
1999	2 128	1 336	6 135	9 056	5 197	271	1 070	1 399	677	476
2000	1 830	2 023	5 997	10 079	8 983	268	531	626	589	520
2001	1 708	1 640	5 922	8 167	7 517	200	276	1 335	411	135
2002	1 799	1 931	5 729	8 620	7 605	236	438	1 702	1 352	725

Selon la circulaire du directeur des affaires criminelles datée du 5 septembre 1985, « à ce jour 58 associations de contrôle judiciaire interviennent auprès de 77 juridictions et de nouvelles associations sont en cours d'habilitation. Par ailleurs, une soixantaine de comités de probation prennent déjà en charge ce type de mesure. Ainsi, la plupart des juridictions se trouvent dotées de services -associations ou comités- susceptibles d'exercer des mesures de contrôle judiciaire. » Tout imparfaite qu'elle soit la statistique nouvellement établie ne confirme pas tout à fait cette orientation. Environ un dixième des mesures de contrôle judiciaire sont prononcées sans être confiées à quiconque, et une grosse moitié est confiée à des personnes physiques ou des services autres que le CPAL ou une association (donc par exemple peut-être un service de police ou de gendarmerie). Les mesures confiées aux CPAL et aux associations sont minoritaires. D'ailleurs l'enquête précitée permet de conclure que les juridictions où le CPAL et l'association interviennent conjointement ou en concurrence ne sont pas exceptionnels, et donc que la couverture nationale est loin d'être complète puisque les 77 et la soixantaine de juridictions ne s'additionnent pas. Il est finalement difficile d'évaluer alors la part exacte des mesures de contrôle judiciaire socio-éducatif *stricto sensu*<sup>44</sup> et cette difficulté n'est pas encore levée aujourd'hui.

<sup>44</sup> La statistique ne donne pas la ventilation de ces mesures selon les obligations. Une mesure de contrôle judiciaire n'est considérée comme socio-éducative que si elle fait référence à l'alinéa 2 5° ou 6° du code de procédure pénale.

La circulaire de la directrice de l'administration pénitentiaire datée du 3 septembre 1985 se montrait favorable à la prise en charge de mesures de CJ par les CPAL, même compte tenu de la charge de travail qui pesait déjà sur eux. Sont présentés en faveur de cette solution le fait que cette action au stade présentenciel renforce l'insertion du CPAL au sein de la juridiction, que l'intervention précoce des travailleurs sociaux leur permet de profiter d'un moment proche de l'infraction ou l'inculpé est obligé de réagir en fonction des attentes de la juridiction de jugement et qu'enfin le contrôle judiciaire « peut éviter le prononcé de sursis avec mise à l'épreuve devenus inutiles ». Cette circulaire exposait également que la répartition entre des mesures entre association et CPAL s'il y avait lieu devrait se faire en fonction de critères de compétence et de possibilités de chacune des deux structures. L'attention des destinataires était attirée sur le fait qu'une association ne devrait pas se voir confier de contrôle judiciaire pour un inculpé déjà suivi par le CPAL et qu'une concertation devrait s'établir pour que les services interviennent en continuité lorsqu'ils prennent en charge successivement une même personne.

La transformation des CPAL en SPIP (services de probation et d'insertion pénitentiaires) et leur séparation physique des services de l'application des peines des juridictions ne seront finalement pas allées dans le sens de ces recommandations. Les avis des personnes entendues par la commission confirment un certain désintérêt des SPIP pour le contrôle judiciaire ou, au minimum, une réticence à une extension de leur compétence dans ce domaine essentiellement motivée par l'énorme charge de travail de ces services. Il faut rappeler à cet égard que le nombre de personnes relevant du milieu ouvert (SPIP) représentait au 1<sup>er</sup> janvier 2002 près de trois fois celui des détenus, soit 141 000 personnes suivies pour 156 000 mesures en cours, dont à peine 4 000 CJSE.

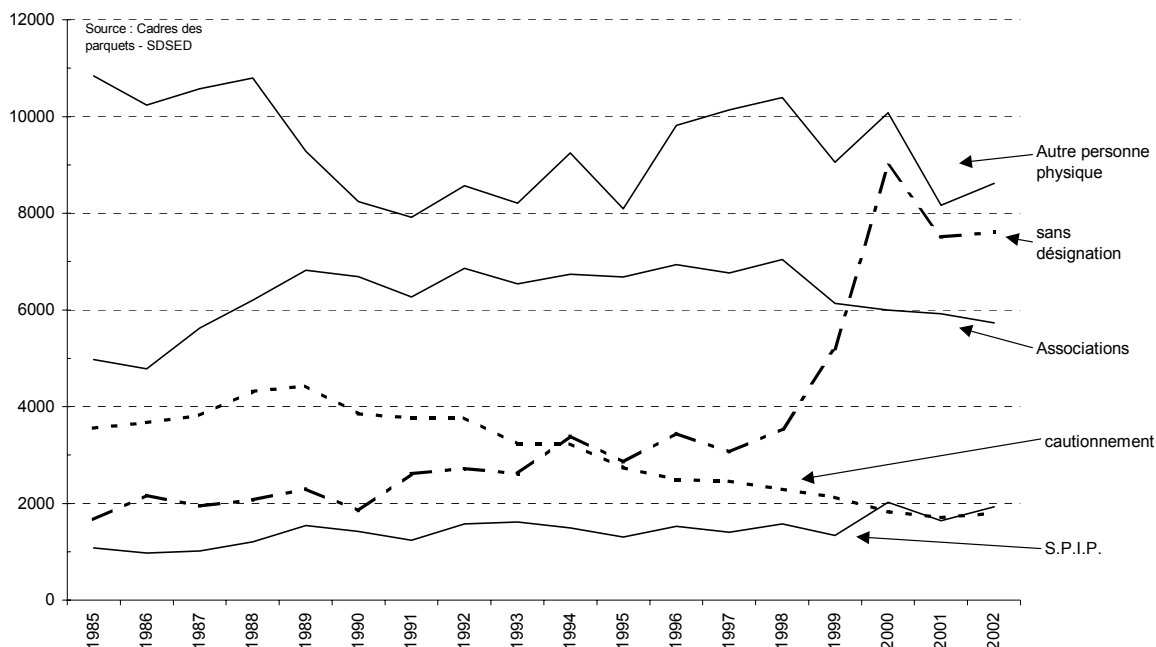
## **2 - La progression inégale des diverses formes de contrôle judiciaire**

Le développement du CJSE semble d'ailleurs s'être arrêté à la fin des années 1980. La formule de la prise en charge par les associations est confirmée par la loi du 15 juin 2000 qui ajoute à l'alinéa 2-6° de l'article 138 du code de procédure pénale que la personne mise en examen peut faire l'objet de « mesures socio-éducatives destinées à favoriser son insertion sociale et à prévenir la récidive ». Mais cela ne semble pas avoir donné au CJSE une impulsion équivalente à celle qu'avait donnée la loi de 1984, au moins en ce qui concerne les mesures confiées à des associations de contrôle judiciaire. A partir de 1990, les mesures confiées par les juges d'instruction (ou juge des libertés et de la détention) aux associations sont plutôt en stagnation (graphique 1). Les mesures prises dans le cadre de jugements correctionnels directs (comparution immédiate, autres procédures) ont une évolution plus en dents de scie, mais ne connaissent pas non plus d'orientation de long terme à la hausse. Les mesures confiées aux CPAL puis aux SPIP par les juges d'instruction sont en légère croissance (peut-être au détriment des mesures confiées aux associations au cours des dernières années) mais elles restent très minoritaires. Si l'évolution des mesures confiées à des personnes physiques ou à d'autres autorités (que le SPIP ou une association de CJ) diminuent nettement entre 1988 et 1991, ce qui est cohérent avec le développement des associations dans cette

période, depuis l'évolution n'est pas caractérisée franchement à la hausse non plus, à l'exception de quelques sursauts de 1996 à 1998 et en 2000.

Graphique 1

Contrôle judiciaire instruction selon la prise en charge



Mais ce qu'on dit plus haut de la confusion statistique qui peut découler de la variabilité des pratiques de contrôle judiciaire selon les juridictions (en particulier à propos des mandats confiés à des personnes physiques exerçant dans le cadre d'associations) incite à la prudence. Pour 2002 par exemple, selon les cadres statistiques du parquet les associations auraient été désignées pour suivre des mesures de contrôle judiciaire dans 5 729 cas par le juge d'instruction (ou le juge des libertés et de la détention) et dans 1702 cas dans le cadre de comparutions immédiates ou d'autres procédures correctionnelles. Ce qui donne un total de 7 431 mesures. La statistique établie par enquête auprès des associations fait état de 8948 saisines pour la même année. En dehors des incertitudes liées à la collecte de ces données, on peut ainsi supposer que certaines mesures sont comptées dans les cabinets d'instruction non comme saisine par les associations mais comme mesures confiées à des personnes physiques... Mais cela ne semble pas, en tout état de cause, conduire à modifier l'appréciation de stagnation du nombre de mesures de CJSE effectivement confiées à une institution ou une personne désignée. Globalement, l'ensemble est plutôt stable sur quinze ans. Cette stagnation doit être pointée avec insistance car pendant la même période, le nombre de personnes prises en charge par le milieu ouvert augmente très significativement. Entre les années 1990 et 1998, période de plus forte croissance, les « entrées » augmentent de 55 % en milieu ouvert mais le nombre de CJSE décidés par les juges d'instruction ou les juridictions de jugement se maintient à un niveau qui peut être considéré comme assez faible, surtout en déduisant les CJ qui sont décidés après une détention provisoire.

La loi du 15 juin 2000 n'a pour autant pas été sans effet sur les décisions prises par les magistrats en matière de contrôle judiciaire. L'augmentation la plus forte a eu lieu au cours de l'année 2000 (cf. tableau 2, p. 23). La part des personnes mises en examen faisant l'objet d'un contrôle judiciaire (*ab initio* ou à l'occasion d'une mise en liberté après détention provisoire) atteint 49 %, ce qui produit une augmentation de 24 % du nombre total de mesures de CJ prises à l'instruction. L'année suivante ce nombre baisse légèrement en raison de la baisse du nombre d'instructions. En 2002, avec la hausse du nombre d'instructions on revient à un chiffre absolu comparable à celui de 2000. La part des mis en examen placés sous contrôle judiciaire *ab initio* ou lors d'une mise en liberté est alors de 55 %. La hausse de cette proportion entre 2000 et 2002 (de 49 % à 55 %) est en partie liée à l'apparition des témoins assistés qui n'entrent pas dans le calcul du taux pour 2002, mais qui auraient pu être mis en examen dans le régime antérieur à la loi du 15 juin 2000, et donc comptés comme personnes à qui aurait pu s'appliquer le CJ : même en tenant compte de ce biais comme on l'a fait pour la détention provisoire, le contrôle judiciaire connaît une nette augmentation au cours des dernières années. Mais cela se traduit principalement par une augmentation des mesures sans autorité de contrôle désignée (graphique 1). Il s'agit probablement en partie du contrôle judiciaire « pointage » souvent dénoncé, qui consiste à ne demander à la personne que d'aller pointer au commissariat ou à la brigade de gendarmerie régulièrement. Il s'agit aussi des mesures qui imposent à la personne des interdictions ou obligations diverses sans précision sur la vérification de leur respect. Cet ensemble connaît une brusque croissance entre 1998 et 2000 qui est responsable, pour les mesures décidées dans le cadre de l'instruction, de la hausse de l'ensemble des mesures.

Dans ces conditions, il n'est peut-être pas anodin de relever que les mandats de dépôt décernés après un contrôle judiciaire connaissent aussi une brusque augmentation pour se maintenir ensuite en 2001 et 2002 à un niveau plus élevé (environ 740 cas en moyenne annuelle sur 2000-2002) que pendant les quinze années précédentes (485 cas en moyenne annuelle sur la période 1986-1999). Cette augmentation ne peut être imputée au CJSE proprement dit. Il peut être souligné à cet égard, comme l'on fait certains magistrats entendus par la commission, que le placement sous contrôle judiciaire *ab initio* systématique étend de fait les conditions légales de placement en détention provisoire.

### **3 - La prises en charge par les associations de contrôle judiciaire des mesures de CJSE**

En 2002, selon le dispositif statistique mis en place auprès des associations, celles-ci étaient au nombre de 95 sur l'ensemble du territoire (DOM inclus). Certaines associations couvrent plus d'un tribunal de grande instance et certains tribunaux de grande instance ont plus d'une association dans leur ressort. Finalement 50 tribunaux de grande instance sur 181 ne disposent d'aucune association et pas seulement des petits tribunaux : Lyon, Perpignan, Nantes, Orléans, Le Havre, Châlons-sur-Saône pour n'en citer que quelques uns.

Encore faut-il ajouter que ce recensement concerne aussi bien les associations intervenant pour les enquêtes de personnalité ou les enquêtes sociales rapides quelquefois exclusivement dans ce domaine (5 cas). Parmi les 90 associations qui sont intervenues effectivement en 2002 pour des mesures de contrôle judiciaire, on en trouve une trentaine prenant en charge moins de 20 mesures dans l'année. Seules une vingtaine d'associations dépassent la centaine de mesures par an, ceci étant lié une fois sur deux au fait que leur activité se déploie sur plusieurs tribunaux. Pour 2002 toujours, la moyenne du nombre de mesures terminées a été de 66 par association, ce qui ne traduit sans doute que très mal la réalité, puisque la dispersion va d'une mesure terminée dans l'année à 580 pour la plus importante en volume d'activité.

En 2002, 8150 mesures terminées ont été enregistrées. Un peu plus du tiers de ces mesures ont été confiées après une période de détention provisoire subie par la personne. Inversement 228 mesures ont pris fin par un placement en détention provisoire. En supposant qu'il n'y a pas plus d'un passage dans un sens ou l'autre, on peut avancer un taux de placement en détention (échec du CJSE) d'environ 4 %.

Ce taux d'échec qui reste faible pourrait être porté au crédit de cette mesure si elle était bien appliquée comme alternative à la détention provisoire. Or les caractéristiques des personnes mises en cause relevées dans l'enquête ne donnent pas ce tableau. L'élément le plus net à ce propos est la faible proportion de personnes n'ayant pas de domicile stable (8%). Les personnes ayant un emploi en début de mesure représentent 39 % du total et si l'on considère que ceux qui sont passés par une période de détention provisoire ont peu de chances d'être dans ce cas, on arrive, pour les CJSE *ab initio*, à une proportion de 60 %. Ces deux éléments montrent qu'il ne s'agit pas là de la population très peu insérée professionnellement et sans garantie de représentation qui fournit la plus grosse part des placements en détention provisoire. On peut encore ajouter que 86 % des personnes ayant été l'objet de ces mesures sont de nationalité française (contre 77 % des entrants en prison). En revanche, elles ont probablement une répartition par classe d'âge assez proche (environ la moitié ont moins de 25 ans). Toutes caractéristiques qui tendent à rapprocher cette population plutôt de celle qui est prise en charge par le milieu ouvert après condamnation. Dès lors le faible taux d'échec du contrôle judiciaire que l'on vient de relever peut être interprété comme la traduction d'une prise de risque minimisée à l'occasion du placement sous contrôle judiciaire, alors qu'une prise de risque plus élevée pourrait être attendue s'agissant d'une alternative (de première sorte) à l'incarcération. Ceci est d'autant plus net si l'on rapproche cette proportion de 4 % du taux de retour en prison après incarcération (condamnés libérés et de nouveau condamnés à de l'emprisonnement ferme) qui, en ordre de grandeur, est probablement dix fois plus élevé. Un taux d'échec bien supérieur et pourtant accepté.

#### **4 - Une variabilité importante des pratiques locales**

Les données statistiques commentées dans ce rapport sont présentées au niveau national. Une exception sera faite ici à propos du contrôle judiciaire et, conformément au mandat confié par le législateur à la commission, seront évoquées quelques variations des pratiques locales observables statistiquement.

Cet exercice n'est pas aisé en l'état des données disponibles. Les deux sources disponibles, les cadres statistiques remplis par les juridictions utilisés pour les données de cadrage (tableau 2 du chapitre 2 de la 1<sup>ère</sup> partie et tableau 1 de ce chapitre) et les statistiques des associations évoquées ci-dessus, ne peuvent être directement rapprochées. Les associations de contrôle judiciaire peuvent exercer leur activité auprès de plusieurs juridictions voisines (dans une même cour d'appel) et leurs résultats d'activité chiffrés ne sont pas ventilés entre ces juridictions, comme le sont par nature les données des cadres. On ne commentera donc que les données issues de ces derniers. Mais dans les données ainsi collectées, la ventilation selon les autorités chargées du contrôle judiciaire n'est pas toujours très fiable pour certaines juridictions et, surtout, n'est pas croisée avec l'autre critère important qu'il faut retenir, soit la distinction entre contrôle judiciaire *ab initio* et lors d'une mise en liberté<sup>45</sup>. Ce sera donc le contrôle judiciaire *ab initio* en général qui sera étudié et donc pas le seul CJSE *ab initio* faute d'informations assez précises.

En moyenne nationale, 36,8 % des personnes mises en examen y sont soumises dans le cadre d'une instruction. La médiane est à 36,7 %, ce qui indique une répartition assez symétrique autour de la moyenne. Mais la dispersion entre juridictions est très importante, le maximum étant de 80 % et le minimum de 13 %. On peut se demander si cette dispersion provient de l'absence de structures de prise en charge. Il est difficile de donner une réponse tranchée à cette question : pour certains tribunaux l'absence d'association de contrôle judiciaire résulte d'une orientation de politique pénale locale qui n'exclut pas forcément de confier des mesures au SPIP ou à des personnes physiques. Globalement 28 % des tribunaux de grande instance n'ont pas d'association exerçant dans leur ressort (51 sur 181). Parmi les 50 tribunaux de grande instance recourant le plus au CJ *ab initio* (dans ces ressorts la part de cette mesure est supérieure à 45 % du nombre de mis en examen), 15 n'ont pas d'association, soit 30 %. Parmi les 50 tribunaux de grande instance recourant le moins au CJ *ab initio* (soit moins de 29,5 % des personnes mises en examen), 15 encore sont des ressorts sans association. Selon ce résultat, le fait d'avoir une association pouvant prendre en charge le CJ ne semble avoir aucune influence, positive ou négative, sur la fréquence du recours à cette mesure *ab initio*. Evidemment, tout ce qui a été dit plus haut sur la diversité des modes de prise en charge relativise ce constat : la présence d'une association n'est pas forcément le signe d'un engagement de la juridiction vers ce mode de prise en charge, son absence n'interdit pas à une juridiction de développer activement d'autres formules.

On peut alors se demander si cette variation géographique importante du recours au CJ *ab initio* est liée à une variation elle aussi importante du recours à la détention provisoire. Il est encore plus difficile de tirer des conclusions définitives d'une analyse statistique ne prenant pas en compte les types d'infractions concernés qui varient eux-mêmes beaucoup. Néanmoins, globalement, on peut observer qu'il ne semble y avoir aucun lien non plus entre les variations géographiques du taux de mandat de dépôt et du taux de CJ *ab initio*. Un plus grand recours au contrôle judiciaire *ab initio* ne va pas en moyenne avec un recours moins grand à la détention provisoire.

---

<sup>45</sup> Ces deux ventilations (par nature juridique et par autorité de contrôle) sont données séparément et pour chaque juridiction les deux totaux qui peuvent être calculés ne correspondent pas toujours.

A la réserve émise quant à la portée de ce résultat en raison de la variation géographique des types d'infractions concernés, peut s'ajouter le constat d'une variation elle aussi très grande de l'importance relative des poursuites après instruction préalable et des poursuites en comparution immédiate. Les résultats évoqués ci-dessus ne doivent pas faire oublier que le transfert d'une part des poursuites de l'instruction vers la comparution immédiate a sans doute diminué les possibilités d'application du contrôle judiciaire socio-éducatif<sup>46</sup>. Les données concernant les mesures de CJ prononcées dans le cadre de la comparution immédiate ou de la convocation par procès-verbal du procureur ou bien dans le cadre de renvoi d'audience par le tribunal pour d'autres procédures ne sont probablement pas très précises<sup>47</sup>.

Les mesures de CJ décidées dans le cadre de la saisine du tribunal correctionnel représentent en moyenne pour la France entière 16 % du total des mesures de CJ. Pour les seules comparutions immédiates, la part est de 11,7 %. Le partage entre instruction et saisine directe (ou même seulement comparution immédiate) n'est pas connu en termes de prévenus. Mais en termes d'affaires poursuivies, il a été dit qu'en 2002 la comparution immédiate avait dépassé l'instruction (1ère partie, chapitre 2). Avec un ratio moyen de 1,3 personnes mises en examen par affaire soumise à l'instruction, on ne peut expliquer le poids bien inférieur du CJ judiciaire en comparution immédiate par un ratio personnes/affaires inférieur. La part des CJ décidés dans le cadre d'une comparution immédiate est très variable selon les juridictions (et déséquilibrée autour de la moyenne puisque la médiane est de 2,6 %) : dans 142 tribunaux, elle est inférieure à 10 %, dont d'ailleurs une soixantaine n'utilisent pas cette possibilité du tout et elle est supérieure à 20 % dans 16 juridictions. On observe proportionnellement un peu plus de CJ décidés dans le cadre d'une comparution immédiate dans les juridictions où la part de ces procédures rapides est plus importante par rapport aux affaires mises à l'instruction mais le lien n'est pas très fort. Même certaines juridictions pratiquant largement la comparution immédiate prononcent relativement peu de CJ dans ce cadre. Ainsi parmi les 31 juridictions où le nombre d'affaires poursuivies en comparution immédiate dépasse le nombre d'affaires mises à l'instruction, on en trouve 12 en 2002 qui déclarent une proportion de contrôles judiciaires décidés dans ce cadre inférieure à 5 % (contre 7 où elle dépasse 20 %). Ces variations peuvent renvoyer à des utilisations différentes de la comparution immédiate, selon qu'elle vise prioritairement ou non les cas pour lesquels le parquet entend obtenir la délivrance d'un mandat de dépôt. Mais finalement, la même impression d'hétérogénéité des pratiques se dégage à propos de cet usage du contrôle judiciaire qu'à propos de sa destination première dans le cadre de l'instruction.

\*\*\*

De ce bref éclairage des pratiques locales, on ne peut conclure à l'inexistence de politiques pénales des juridictions et de modes d'organisation dans lesquels le contrôle judiciaire joue un rôle important d'alternative à la détention provisoire. Les

<sup>46</sup> En ce sens le maintien du CJ *ab initio* à un niveau absolu équivalent entre 1985 et 1999 serait déjà un succès.

<sup>47</sup> En particulier, un nombre assez important de tribunaux ne fournissent pas la ventilation selon le mode de prise en charge, ce qui peut expliquer partiellement les variations annuelles importantes observées dans le tableau 1, p. 56.

isoler parmi la forte diversité des cas observés supposerait un appareil statistique plus précis et plus fiable et des études plus poussées. Mais il ne semble pas abusif, après ces premières analyses, d'avancer que cette diversité, présentée initialement comme la conséquence de la souplesse et du libéralisme présidant à la mise en place du contrôle judiciaire, est devenue plutôt un handicap.

Le décret du 9 janvier 2004 réformant partiellement le financement des mesures présentencielles confiées aux associations et la circulaire d'application du 12 mars 2004 tentent d'y apporter un remède. Si pour se conformer aux règles de gestion des fonds publics le double financement des associations (par paiement à l'acte et par subventions d'équilibre) est abandonné pour revenir à un paiement à l'acte mais avec une tarification revue à la hausse et tenant compte de critères de variabilité de ces tarifs (durée de la mesure, environnement géographique et économique de la juridiction), cette réforme introduit deux nouveautés. La première est une description précisée par voie contractuelle entre juridictions et associations du contenu des mesures, la circulaire ayant fourni un cadre de base pour ces descriptions (enquêtes sociales rapides, enquêtes de personnalité, contrôle judiciaire socio-éducatif). A côté de cette description des actions, des indications quant au niveau des besoins résultant des objectifs de politique pénale fixés par le procureur de la République seront incluses. La seconde nouveauté consiste à prévoir dans les conventions un processus d'évaluation qui « a pour objet d'apprécier l'adéquation des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés »<sup>48</sup>.

Ces changements sont présentés et perçus par certains acteurs comme offrant une opportunité de relance du contrôle judiciaire socio-éducatif. Il est évidemment trop tôt pour en évaluer l'impact. En l'état observable des pratiques locales, il apparaît cependant que cette réforme n'est pas de portée générale. La circulaire se borne à rappeler que, conformément au code de procédure pénale, les mesures présentencielles peuvent être confiées à des personnes physiques, aux SPIP ou à des personnes morales habilitées. L'option du développement privilégié des prises en charge par les associations sous-tend la réforme de leur financement et les témoignages recueillis de la part de représentants de l'administration pénitentiaire convergent vers l'hypothèse d'un abandon des engagements du secteur public dans le champ présentenciel. Mais il ne paraît pas plus clairement aujourd'hui qu'il y a vingt ans qu'un consensus existe dans toutes les juridictions autour de ce schéma. Seules des considérations financières -les tarifs de rémunération des personnes physiques n'ayant pas été modifiés- pourraient alors avoir un rôle incitatif.

Cette relance du CJSE est incontournable en l'absence d'autre alternative à la détention provisoire à la mesure des évolutions observées depuis deux ans (hausse des incarcérations avant jugement définitif, surpopulation carcérale). Sans généraliser hâtivement puisque les situations locales sont très différentes, il semble bien que le recours croissant au fil du temps au contrôle judiciaire dans le cadre des procédures d'instruction ne s'est pas accompagné d'un développement équivalent de la prise en charge socio-éducative des personnes concernées. Au mieux, ces mesures concernent préférentiellement un public qui ne relève pas de la détention

---

<sup>48</sup> Cf. circulaire NOR JUS J 04 90 003 C du 12 mars 2004 d'application du décret n° 2004-32 du 9 janvier 2004 fixant les indemnités des personnes morales habilitées à accomplir des enquêtes sociales et de personnalité et des missions de contrôle judiciaire et modifiant le code de procédure pénale.



provisoire ou elles accompagnent des mises en liberté après détention provisoire qui peuvent s'inscrire dans le cadre de la préparation d'une prise en charge en milieu ouvert comme condamné. Elles sont aussi probablement assez souvent (voire de plus en plus souvent) des mesures formelles sans contenu concret pour la personne qui en est l'objet. Dans les renseignements disponibles, on trouve bien peu de traces d'un résultat positif en termes d'alternative à la détention provisoire.

Le contraste est violent entre un milieu fermé qui est approvisionné massivement par des mesures présentencielles (en 2002, plus de 70% de prévenus parmi les entrants en prison, plus de la moitié avant un premier jugement) et un milieu ouvert très minoritairement approvisionné par des mesures présentencielles excluant la détention (en 2002, les CJSE *ab initio* confiés à une association ou un SPIP ont probablement représenté en ordre de grandeur moins d'une entrée sur 10). Les cas « mixtes » (CJSE après détention provisoire ou condamnation à une peine de milieu ouvert après une détention provisoire cessant au plus tard au moment du jugement) sont probablement plus fréquents. Ce qui montre que la question de l'adaptation des alternatives à la détention dites de premier type aux situations d'urgence dans lesquelles la détention provisoire est le plus souvent décidée reste posée avec acuité.

## CHAPITRE 2

### LA DETENTION PROVISOIRE DES MINEURS

Dans l'ensemble de la situation carcérale, les mineurs incarcérés vivent une situation à laquelle on peut appliquer deux lectures différentes, qui aboutissent à une sorte de paradoxe.

En premier lieu, quels qu'aient été les aménagements de ces dernières années apportés à l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, on doit souligner que l'inspiration du législateur demeure aujourd'hui, sans aucune espèce de doute, l'idée selon laquelle la mise en détention d'un mineur est une mesure ultime, à laquelle il ne peut être fait recours que lorsque les voies proprement éducatives sont vaines : « qu'il soit impossible de prendre toute autre disposition » indique la loi, dépourvue de toute ambiguïté. Certes, cette vision a été tempérée par une facilité accrue donnée ces dernières années à la répression pénale des mineurs, que ce soit en matière de « sanctions éducatives », de garde à vue, ou de détention. Mais l'esprit de la loi demeure sans conteste celui d'une détention qui ne peut être ordonnée qu'à titre exceptionnel.

En second lieu, la situation des mineurs emprisonnés apparaît globalement, ce dont il n'y a pas lieu de se plaindre, nettement moins insatisfaisante que celle de l'ensemble des personnes incarcérées en 2004, singulièrement dans les maisons d'arrêt, confrontées notamment au surpeuplement. Surtout, alors que le régime des prévenus incarcérés apparaît de fait, le régime de détention le plus sévère (cf. sur ce point le rapport 2003 de cette commission), les détenus mineurs, qui sont dans leur majorité des prévenus (près de 65% au 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>49</sup>), sont soumis à un régime de vie carcérale qui non seulement ne comporte pas les graves inconvénients du droit commun, mais présente en outre des caractéristiques d'encadrement, notamment éducatif, qui rompt très heureusement avec les conditions offertes aux majeurs.

Cette double lecture de la situation des mineurs incarcérés conduit tout naturellement à s'interroger d'une part sur le sens des évolutions récentes, notamment sur le programme en cours de réalisation d'établissements pénitentiaires pour mineurs, d'autre part sur l'efficacité des réponses données aujourd'hui face à l'évolution de la délinquance des mineurs.

---

<sup>49</sup> Direction de l'administration pénitentiaire, *Statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu fermé – Situation au 1<sup>er</sup> janvier 2004*, n° 98.

## 1. Le régime de la détention provisoire des mineurs

L'article 122-8 du code pénal dans sa rédaction issue de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice dispose que « les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils ont été reconnus coupables, dans des conditions fixées par une loi particulière qui détermine les mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation dont ils peuvent faire l'objet ». C'est donc l'ordonnance du 2 février 1945, à titre pratiquement exclusif, qui détermine le régime de la détention provisoire des mineurs.

### 1.1 - Le régime défini par l'ordonnance du 2 février 1945 et le code de procédure pénale

L'article 11 de l'ordonnance est la disposition essentielle.

Il pose deux séries de distinctions : l'une relative à l'âge du mineur ; l'autre applicable aux infractions qui lui sont reprochées.

L'application de ces deux critères conduit à définir trois régimes distincts.

Le premier est implicite, mais résulte de la combinaison des articles 2 et 11 de l'ordonnance. Il n'y a aucune incarcération possible pour les enfants de moins de treize ans<sup>50</sup>. Par conséquent, alors que la loi du 9 septembre 2002 a créé pour les mineurs à compter de dix ans la possibilité de « sanctions éducatives », aucune peine de prison, *a fortiori* aucun emprisonnement pour détention provisoire, ne peut viser les mineurs jusqu'à treize ans. On reviendra plus loin sur les questions que peut poser une telle limite.

Le deuxième s'applique aux enfants de treize ans révolus à moins de seize ans<sup>51</sup>. La détention provisoire est ordonnée par le juge des libertés et de la détention saisi par le juge des enfants ou le juge d'instruction, seulement lorsque le mineur encourt une peine criminelle ou lorsqu'il s'est soustrait volontairement aux mesures précédemment prescrites par un juge, dans le cadre du contrôle judiciaire (passablement restrictif dans ses cas d'ouverture), défini au III de l'article 10-2 de l'ordonnance.

La durée de la détention provisoire ne peut dépasser six mois, renouvelable une seule fois, pour une durée équivalente, par ordonnance motivée du juge des libertés et de la détention à nouveau saisi à cette fin, et cela si elle est ordonnée à la suite d'un crime. Dans le cas de la soustraction aux mesures d'un contrôle judiciaire, la durée dépend des circonstances dans lesquelles le contrôle judiciaire a été

<sup>50</sup> Aucun mineur de moins de 14 ans ne peut être mis en détention en Allemagne et, même après cet âge, les incarcérations de mineurs sont exceptionnelles ; en Angleterre-Galles en revanche, les règles de mise en détention varient selon l'âge et le sexe des mineurs mais elles ont été assouplies par l'article 130 du *Criminal Justice and Police Act* de 2001, de telle sorte que des jeunes délinquants réitérants de 12 à 16 ans peuvent être détenus désormais lorsqu'ils sont accusés d'infractions de gravité moyenne (vol de voitures...). Cf. annexes à ce rapport.

<sup>51</sup> C'est bien entendu la date des faits qui est retenue pour le calcul de l'âge des auteurs d'infractions.

ordonné, consécutif ou non à une précédente détention provisoire. Si c'est le cas, la durée cumulée ne peut être supérieure de plus d'un mois à celle prévue en matière criminelle (treize mois par conséquent au maximum) ; si ce n'est pas le cas, quinze jours renouvelables une fois.

La loi relative au régime carcéral de ces enfants définit trois caractéristiques fortes : d'une part, la détention est effectuée dans un quartier de maison d'arrêt spécialement dévolu aux mineurs ou dans un établissement pénitentiaire pour mineurs ; d'autre part, une séparation absolue doit exister entre mineurs et détenus majeurs ; enfin, il est prévu la présence en détention d'éducateurs « dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ». Cette dernière obligation, nouvelle, résulte de l'article 18 de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, laquelle a précisé dans le rapport qui y était annexé que « l'intervention continue des services de la protection judiciaire de la jeunesse sera organisée auprès de l'ensemble des mineurs incarcérés ». Si, à notre connaissance, le décret en Conseil d'Etat prévu n'est pas encore intervenu à la date de rédaction de ce rapport, la mise en œuvre de cette nouvelle mission des éducateurs a fait l'objet d'une circulaire du 23 juin 2003 du directeur de la protection judiciaire de la jeunesse et donne lieu à une mise en œuvre progressive et délicate, sur laquelle on va revenir.

Le troisième régime est celui des mineurs de seize à dix-huit ans. Ce régime se distingue de plusieurs points du précédent.

Comme dans le régime des 13-16 ans, la détention provisoire peut être ordonnée si le mineur encourt une peine criminelle. Elle peut être aussi ordonnée dans le cas d'une méconnaissance des obligations du contrôle judiciaire : mais la possibilité pour le juge de recourir à ce dernier est nettement plus large pour les mineurs de moins de seize ans ; par conséquent, les possibilités de détention provisoire s'en trouvent élargies ; est ainsi expressément mentionnée la possibilité d'un contrôle judiciaire se limitant au placement dans un centre éducatif fermé (deuxième alinéa du III de l'article 10-2) et, plus généralement, toute mesure de placement. La rupture de la mesure peut donc être plus facilement sanctionnée par une détention provisoire. Celle-ci, enfin, peut être également décidée lorsque le mineur encourt une peine correctionnelle d'une durée au moins égale à trois ans : c'est aussi un élargissement net des possibilités de détention provisoire.

Les durées de celle-ci sont supérieures pour les mineurs de 16 à 18 ans. Mais ces durées distinguent selon que la peine correctionnelle encourue est inférieure ou égale à dix ans d'emprisonnement<sup>52</sup> ou d'une durée supérieure : dans la première hypothèse, la durée ne peut excéder un mois, renouvelable pour le même délai une fois au plus ; dans les autres cas, la durée de droit commun de l'article 145-1 du code de procédure pénale (quatre mois) est applicable et peut être prolongée, mais selon des conditions de forme protectrices (celles du sixième alinéa de l'article 145) et dans les limites d'un « plafond » fixé à un an. En matière criminelle, les délais de droit commun de l'article 145-2 (un an avec prolongations possibles) sont également

---

<sup>52</sup> L'article 11, onzième alinéa, dans sa rédaction résultant de la loi du 6 juillet 1989, semble distinguer les délits frappés de peine égale au plus à 7 ans des autres ; mais l'article 11-2, issu de la loi du 9 septembre 2002, fixe à un mois renouvelable une fois la détention provisoire applicable au délit dont la peine est fixée à 10 ans d'emprisonnement.

applicables, mais cette durée comporte également un plafond, fixé à deux ans<sup>53</sup>. Enfin dans le cas de révocation du contrôle judiciaire, la détention provisoire ne peut excéder deux mois (durées cumulées), sauf si le contrôle judiciaire faisait lui-même suite à une première détention provisoire pour les mêmes faits : dans ce cas la durée est celle applicable selon les faits (correctionnels ou criminels), indiquée ci-dessus, majorée au plus d'un mois.

L'exigence de la séparation complète des détenus majeurs n'est pas prescrite pour les détenus de 16 à 18 ans, pas plus que celle de la présence d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse dans l'établissement pénitentiaire. En revanche, comme les enfants plus jeunes, ceux de seize ans ou plus doivent effectuer la détention provisoire dans un quartier spécial de maison d'arrêt ou un établissement pénitentiaire pour mineurs.

De manière générale enfin, les mineurs détenus sont « autant qu'il est possible » placés en cellule individuelle la nuit.

En application de ces principes, la circulaire du Garde des sceaux du 26 octobre 2001 (NOR JUS E 0140064 C) a établi une nouvelle liste des établissements susceptibles d'accueillir des mineurs. Selon la Chancellerie, cette redéfinition avait trois objectifs :

- l'accroissement du nombre de places disponibles afin de satisfaire les exigences de l'isolement des jeunes incarcérés ;
- une meilleure répartition des établissements de détention sur le territoire pour faciliter le maintien des liens des jeunes incarcérés avec leur famille et éviter corollairement le mélange de mineurs issus de régions différentes ;
- la résolution des problèmes posés par les fortes variations dans le temps de la population des mineurs incarcérés.

Ont donc été définis deux types de quartiers pour mineurs. Les quartiers plus importants (de 18 à 25 places) ont été prévus dans les maisons d'arrêt des zones les plus urbanisées ; 27 établissements répondent à cette définition. D'autres quartiers, de petit volume (8 à 12 places), dans les zones moins urbanisées, pour éviter l'incarcération de mineurs isolés : 23 établissements répondent à cette définition. On doit y ajouter 8 établissements comportant un quartier pour mineurs plus important, scindé en deux unités de vingt enfants chacune et un établissement comptant trois unités de vingt.

En somme il s'agit de veiller simultanément à adapter les possibilités de détention aux volumes de la population concernée (au lieu d'une couverture égalitaire du territoire, que traduit l'existence d'une maison d'arrêt par département), avec ce double corollaire que la délinquance donnant lieu à détention est concentrée dans les villes et que les jeunes prévenus ne doivent pas être gagnés par des pratiques délinquantes propres à d'autres régions ; et aussi, en reconnaissant le rôle des familles dans la réinsertion : il ne faut pas ajouter à la rupture brutale de l'incarcération les effets d'une coupure radicale avec le milieu familial.

---

<sup>53</sup> Ces durées, comme le rappelle l'ordonnance de 1945, courent évidemment jusqu'à ce que le juge saisi du fond rende une ordonnance de règlement, comme le veulent aussi les articles 177, 179 et 181 du code de procédure pénale.

Telle est la logique des textes propres à la détention des mineurs.

Il est toutefois une série de dispositions dont l'esprit est différent de celui de celles que viennent d'être rappelées.

Il existe, dans le chapitre XI (« De différentes catégories de détenus ») du titre II du livre V du code de procédure pénale (partie « décrets simples »), une section V intitulée « Des détenus âgés de moins de 21 ans ». Cette section comporte six articles (D.514 à D.519) qui prévoient le titre en vertu duquel des mineurs peuvent être détenus ; le principe selon lequel les détenus de moins de 21 ans sont soumis « à un régime particulier et individualisé » qui fait une large place à l'éducation et à la formation professionnelle ; celui de l'isolement de nuit et de la séparation d'avec les détenus adultes (sauf pour les offices religieux) ; l'existence d'un quartier particulier pour les détenus de moins de 21 ans dans les maisons d'arrêt des juridictions les plus importantes ; enfin l'accès aux mineurs détenus des agents de la protection judiciaire de la jeunesse et des assistants sociaux relevant des tribunaux pour enfants dans les mêmes conditions que celles prévues pour les visiteurs des prisons (c'est-à-dire dans les conditions prévues aux articles D.472 à D.477).

S'ajoutent, dans ce même code, quelques dispositions diverses qui s'appliquent indirectement aux mineurs détenus, comme celle de l'article D.177, qui prévoit que le juge des enfants se rend dans les quartiers de mineurs relevant de sa compétence aussi souvent qu'il le souhaite pour y rencontrer les prévenus et au moins une fois par an pour vérifier les conditions de détention des mineurs.

Il n'en reste pas moins que la section V du chapitre XI, tout en faisant référence aux mineurs (art. D.514) dessine un régime de détention englobant les mineurs et les jeunes majeurs, qui n'est pas celui issu de l'ordonnance de 1945, qui sépare radicalement le sort des mineurs de celui des majeurs, quel que soit leur âge.

Dans la pratique, à laquelle il faut venir à présent, l'approche de 1945 prévaut aux dépens de celle du code de procédure pénale.

## **1.2 - L'application des textes et la détention effective de mineurs**

1. / On doit d'abord faire état des nombres.

a) Vue générale

L'emprisonnement représente pour les mineurs une solution de tout dernier recours. L'ordonnance de 1945 qui en toutes situations maintient le primat de la finalité éducative de la prise en charge des mineurs délinquants prévoit toute une gamme de mesures qui visent à éviter une peine carcérale. Il reste cependant un certain nombre de cas où l'incarcération des mineurs est jugée nécessaire : en 2002, un peu plus de 3 800 entrées en prison ont concerné des mineurs, ce qui représente 5 % des entrées de l'année. Si l'on rapproche cette proportion de celle des mineurs mis en cause parmi l'ensemble des personnes mises en cause au niveau de la police judiciaire, soit environ 20 %, on constate que l'incarcération est effectivement nettement moins fréquente pour les mineurs que pour les majeurs. Mais on pourrait

s'attendre à une différence encore plus nette et ceci d'autant plus que les infractions pour lesquelles les mineurs sont poursuivis ne sont pas de celles pour lesquelles des majeurs seraient le plus fortement incarcérés : il s'agit d'abord de vols sans violence et de dégradations. Même si la part de ces infractions contre les biens sans violence diminue au profit des infractions à caractère violent (agressions sexuelles, coups et blessures, vols avec violences, destructions par moyen dangereux), elles justifient encore plus de la moitié des signalements de mineurs au parquet par la police ou la gendarmerie.

Tableau 1 : Incarcérations de mineurs (nombre d'entrées dans l'année)

	total	prévenus	% de prevenus
1993	2 247	2 099	93,4
1994	2 661	2 516	94,6
1995	2 936	2 777	94,6
1996	3 271	3 143	96,1
1997	3 495	3 258	93,2
1998	4 172	3 828	91,8
1999	4 326	3 921	90,6
2000	3 959	3 635	91,8
2001	3 283	2 942	89,6
2002	3 839	3 429	89,3
2003	3 321	n.d.	

source : Annuaire statistique de la justice, FND  
En 2003, changement de version du FND

La part des mineurs dans la population pénitentiaire, donc parmi les détenus à un moment donné, est bien plus faible : 1,5 % au 1<sup>er</sup> janvier 2003. Souvent c'est le chiffre qui est retenu pour montrer que l'emprisonnement touche très peu les mineurs. Mais ce n'est pas un indicateur très pertinent à ce propos puisque la minorité est une caractéristique individuelle qui se perd assez rapidement. Un mineur incarcéré à 17 ans et demi pour purger une peine de deux ans ne sera pas compté comme mineur pendant toute la durée d'exécution de sa peine. Un condamné jugé par le tribunal pour enfants ou la cour d'assises de mineurs en raison de son âge au moment des faits peut même commencer à purger sa peine en étant déjà majeur. En termes de gestion de la population carcérale, le nombre de mineurs présents à un moment donné est cependant un paramètre essentiel puisqu'il intervient dans la détermination de la capacité des quartiers spécifiques destinés à les recevoir.

Une caractéristique importante des incarcérations de mineurs se trouve dans la proportion de prévenus. Neuf fois sur dix, les mineurs entrent en prison dans le cadre d'une détention provisoire : mandat de dépôt décerné par le juge des enfants ou le juge d'instruction avant 2001, par le juge des libertés et de la détention depuis. De même que la proportion de mineurs présents à un moment donné sous-estime la part des détenus présents qui sont entrés en étant mineurs, la proportion de prévenus parmi les entrants mineurs surestime la part des prévenus parmi ceux qui

entrent en prison à la suite d'une infraction (ou d'une série d'infractions) commise pendant leur minorité. Mais cette donnée a aussi un sens en termes de prise en charge : l'administration pénitentiaire prend en charge les mineurs en règle générale dans le cadre d'une détention provisoire. Une conséquence en découle : les durées moyennes de détention sont très courtes pour les mineurs, soit environ 2,5 mois si l'on évalue la durée de séjour en tant que mineur. Parmi les sortants de prison de 2002 qui étaient mineurs lors de leur incarcération, 59 % ont été détenus pendant moins de 2 mois et 60 %, probablement en grande partie les mêmes, sortent à l'occasion d'une mise en liberté ou de l'expiration du mandat de dépôt. Pour les sortants qui étaient majeurs lors de leur incarcération, cette dernière proportion est de 21 %.

#### b) Evolutions de long terme

Ne disposant pas d'une série décrivant les entrées en prison de mineurs avant 1993, on ne peut se fier qu'à l'évolution du nombre de mineurs détenus à un moment donné pour avoir une vue de long terme. Entre 1971 et 1987, cet effectif a sensiblement augmenté, et tout particulièrement pendant la décennie 1977-1987. Avec une augmentation de près de 40 % du nombre de mineurs détenus, on restait dans le même ordre de grandeur que la croissance du nombre de mis en cause au niveau de la police judiciaire mais la proportion de mineurs parmi les détenus prévenus se maintenait malgré la priorité donnée par voie de circulaire aux solutions alternatives<sup>54</sup>. C'est finalement la voie législative qui renverse clairement la tendance, même si de façon visible une anticipation a eu lieu<sup>55</sup>. C'est la loi du 31 décembre 1987 qui finalement supprime la possibilité de placer en détention provisoire des mineurs de 16 ans poursuivis pour délit et en toute matière pour les mineurs de 13 ans. Cette loi ne devait entrer en application que le 1<sup>er</sup> mars 1989 pour laisser le temps nécessaire à l'adaptation des moyens : selon la circulaire du directeur des affaires criminelles et des grâces du 4 janvier 1988, ce délai se justifie pour « cette réforme, dont la mise en oeuvre nécessite l'aménagement de structures appropriées pour la prise en charge des mineurs délinquants », ce que confirme le 11 janvier 1988 la circulaire de la directrice de l'éducation surveillée en appelant à développer les expériences en cours "car si tous nos efforts doivent conduire à une diminution des mesures d'emprisonnement, nous devons en contrepartie démontrer notre capacité de prise en charge efficace des mineurs les plus difficiles. Il nous faut apporter des solutions appropriées à ce problème fondamental". Cette problématique est probablement au cœur des débats ultérieurs sur la détention provisoire des mineurs.

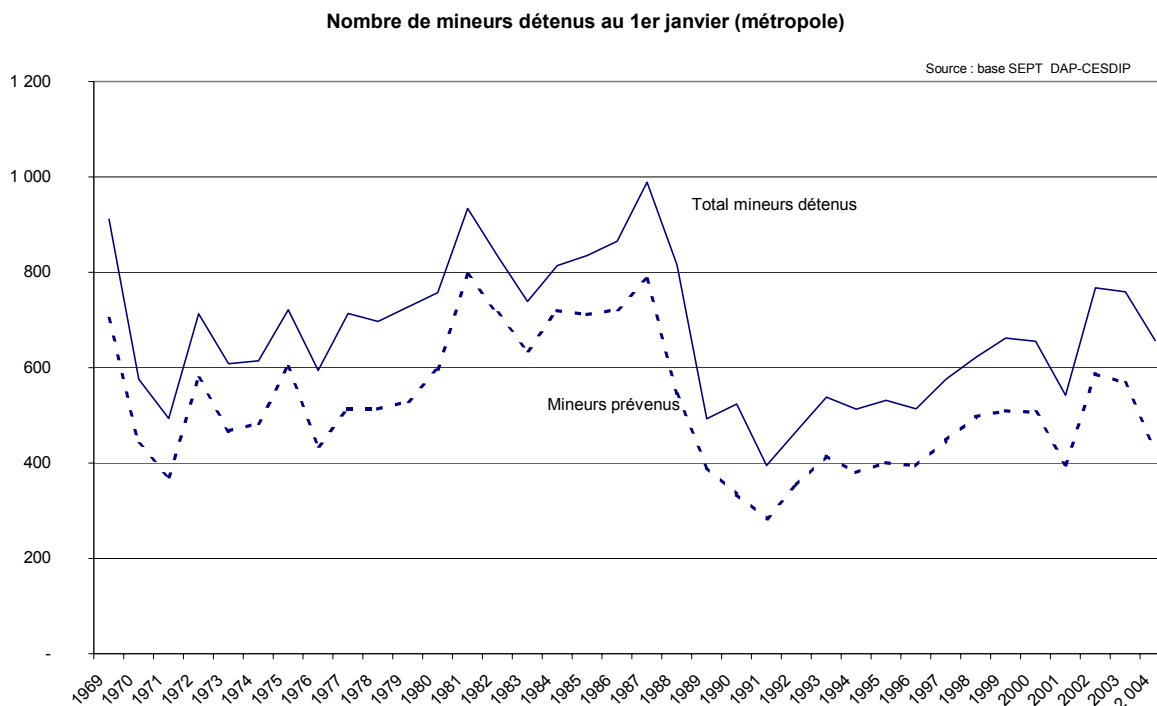
---

<sup>54</sup> L'instauration des SEAT (service d'enquête auprès du tribunal) et la systématisation des enquêtes d'orientation éducatives au début des années 1980 relèvent de cette orientation, une circulaire du 8 mai 1981 signée par Alain Peyrefitte ayant servi de base aux orientations ultérieures. Cette circulaire annonce que l'objectif, suite aux études réalisées par les services de recherche de la Chancellerie, est de faire baisser la détention provisoire des mineurs.

<sup>55</sup> Ce qui s'explique aisément par la profusion de circulaires à ce sujet au cours des années 1985 et 1986 faisant référence tant aux dispositifs qui se mettent en place (programmes de réinsertion dans le cadre des conseils de prévention de la délinquance avec la participation conjointe de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée) qu'aux réformes législatives en préparation sur la procédure pénale.



## Graphique 1

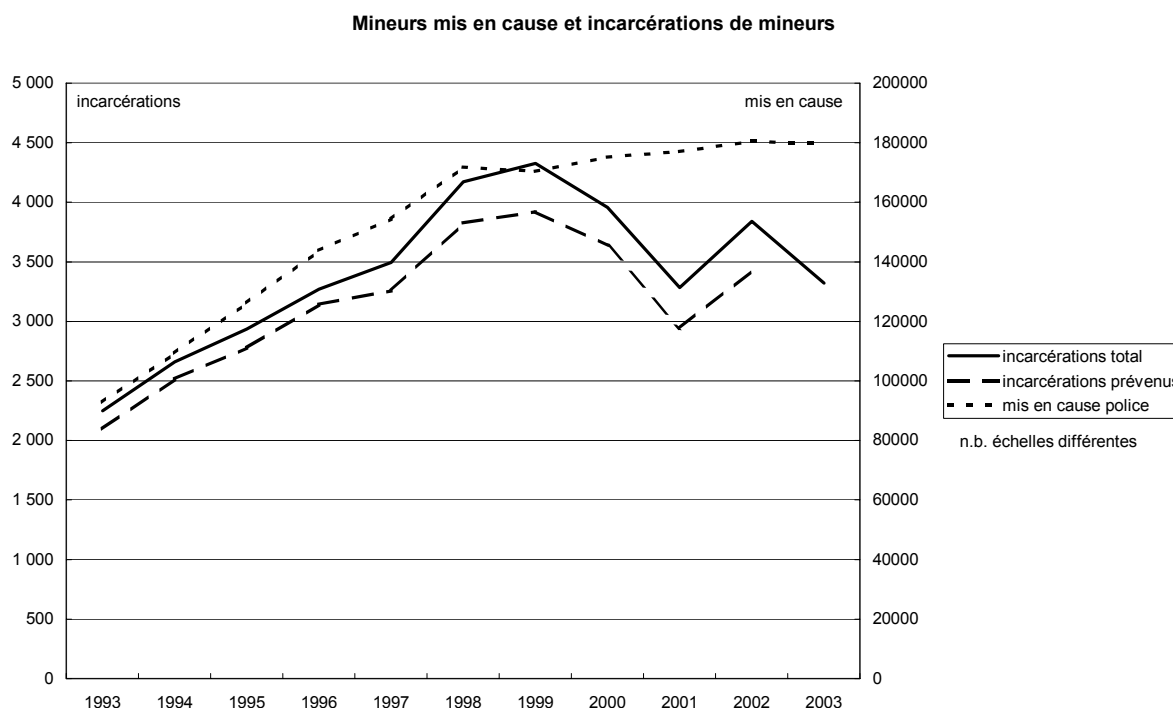


La situation législative en matière de détention provisoire est assez confuse au début de l'année 1989, certaines dispositions générales ayant été votées mais assorties de délais d'application (collégialité pour le placement en détention provisoire) puis abrogées avant le terme de ce délai. Mais le 1<sup>er</sup> mars 1989, la limitation de la détention provisoire des mineurs entre en application alors que les deux années écoulées ont vu le nombre de prévenus mineurs détenus diminuer de moitié. La baisse se poursuit encore pendant deux ans et l'année 1991 représente un minimum historique. La proportion de mineurs parmi les prévenus détenus qui oscillait autour de 4 % à la fin des années 1970 et au début des années 1980 est tombée à 1,5 %. Il faut remarquer ici que la détention des mineurs de moins de 16 ans était beaucoup plus rare avant comme après la mise en application de la loi du 31 décembre 1987. Ils ne sont que quelques dizaines au niveau national à un moment donné. Ce nombre avait cependant sensiblement augmenté au début des années 1980 et bien évidemment la plus forte baisse est observée pour cette catégorie entre le 1<sup>er</sup> janvier 1986 et le 1<sup>er</sup> janvier 1990 : de 62 à 18, contre une baisse de 660 à 317 pour les 16 à moins de 18 ans. Comme il a été rappelé ci-dessus, des mineurs détenus prévenus sont nécessairement comptés parmi les 16-18 ans après avoir été incarcérés avant 16 ans. Mais sauf à supposer de façon irréaliste que ce soit la plus grosse partie d'entre eux, il est patent que la diminution de la détention provisoire des mineurs au cours des années 1986-1990 est allée bien au-delà des dispositions légales.

D'ailleurs, les années suivantes voient revenir la hausse, d'abord de façon modérée puis de façon très marquée à partir de 1996. A partir de 1993, cette hausse des détenus mineurs présents au 1<sup>er</sup> janvier est corroborée par celle des entrées de mineurs en prison qui commencent à être comptabilisés (tableau 1), avec une

proportion de prévenus de plus de 90 % parmi eux (94 % en moyenne entre 1993 et 1997, 90 % en moyenne entre 1998 et 2002). Cet accroissement, qui se prolonge jusqu'en 1999 doit être rapproché de l'augmentation pendant la même période du nombre de mineurs mis en cause par la police et de tous les indicateurs d'activité de la justice pénale des mineurs.

Graphique 2



L'année 1993 marque un tournant au niveau de l'enregistrement des mineurs délinquants dans les statistiques de police. Alors que ce nombre est resté stable voire décroissant entre 1981 et 1993, de 1993 à 1998 il augmente de 85 %. Ensuite, et jusqu'en 2003, on n'observe qu'une hausse très modérée. Compte tenu du mouvement du nombre total de personnes mises en cause, mineurs et majeurs (voir graphique 1 p.72), cela signifie que la part des mineurs a diminué sensiblement de 1981 à 1993 (de 18 à 13,5% en laissant de côté les chèques impayés qui risquent de fausser la mesure), puis a augmenté très rapidement de 1993 à 1998 (de 13,5 à 22 %) pour reprendre ensuite une tendance à la baisse (de 22 % à 19 % en 2003). La brusque augmentation de 1993 à 1998 a un caractère si systématique selon les types d'infractions qu'elle apparaît sur le plan statistique comme une rupture de séries ayant en partie son origine dans les pratiques d'enregistrement procédural. Ceci est confirmé par les circulaires d'orientation de politique pénale à l'égard des mineurs délinquants diffusées dès le début des années 1990 qui recommandent de façon de plus en plus nette une réponse pénale systématique à la délinquance des mineurs. Et ceci se traduit, de façon cruciale pour ce qui relève des prises en charge institutionnelles, par un mouvement de bascule des mesures prises dans le cadre de la protection des mineurs en danger (mesures civiles) vers les mesures prises dans le cadre de l'ordonnance de 1945 (mineurs délinquants). On peut donc supposer que

les incitations, largement suivies en pratique, visant à la réduction des incarcérations de mineurs avaient incité aussi les juges des enfants à prendre les mesures éducatives dans le cadre civil<sup>56</sup>. De 1990 à 1998, le mouvement inverse se produit comme l'attestent les statistiques concernant les mesures prises en charge par la protection judiciaire de la jeunesse au 31 décembre de l'année<sup>57</sup>.

Le pourcentage de prévenus par rapport au nombre de mineurs incarcérés diminue sur la moyenne période. Cette modification s'explique cependant davantage par la variation du nombre des mineurs condamnés que par celle du nombre des mineurs prévenus.

C'est en effet une tendance forte de ces vingt dernières années que l'augmentation des condamnations de mineurs<sup>58</sup>. Les condamnations pour crimes passent de 1997 à 2001 de 392 à 647<sup>59</sup> ; elles se traduisent par un accroissement des peines privatives de liberté, de 373 à 620, avec une durée moyenne de condamnation ferme comprise entre 45 et 51 mois. Dans le même temps, après une période de baisse jusqu'en 1995 inclus, due à la forte régression de condamnations pour vol simple, les condamnations pour délits augmentent elles aussi, passant de 29 813 (en 1997) à 38 017 (en 2001<sup>60</sup>). Le pourcentage de condamnations assorties de peine ferme est toutefois stable (10 %) mais sur un volume en accroissement, comme est stable la durée moyenne de la peine d'emprisonnement prononcée (entre 3,1 et 3,3 mois). Autrement dit, la gravité croissante des incriminations de jeunes délinquants (notamment en matière sexuelle<sup>61</sup>) conduit les juges à condamner ceux-ci à des peines plus lourdes, comme le montre le tableau suivant, relatif au quantum des peines à l'encontre de mineurs.

---

<sup>56</sup> Ceci peut-être d'ailleurs avec l'aval du parquet : de 1985 à 1993, les requêtes du parquet au juge des enfants baissent de plus de 40 % selon les données figurant au tableau 1 du chapitre 2 de la première partie. Dans le même temps, les statistiques de police font état d'une baisse de 10 %. Les signalements de mineurs au parquet débouchant sur une prise en charge civile ne sont pas correctement comptés pendant cette période.

<sup>57</sup> Au 31 décembre 1990, 22 000 et 11 000 mesures en cours respectivement dans le secteur public pour les mineurs en danger et pour les mineurs délinquants, au 31 décembre 1998, 12 000 et 24 000 respectivement.

<sup>58</sup> Cf. sur ce point, Claude Lecomte, *Mineurs et jeunes majeurs – Infractions sanctionnées et peines prononcées (1984-2001)*, Ministère de la justice, direction de l'administration générale et de l'équipement, juin 2003, 62p. ronéogr.

<sup>59</sup> Données provisoires pour 2001. Source *Annuaire statistique de la Justice*, édition 2003, Paris 2003.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> 264 condamnations pour viols en 1997 ; 446 en 2001 ; 902 condamnations pour délits relevant des atteintes sexuelles en 1997 ; 1340 en 2001.

Tableau 2 : Condamnations de mineurs à de l'emprisonnement ferme selon le quantum <sup>62</sup>

	Ensemble	< 3 mois	3 mois à <1an	1 an à < 5 ans	5 ans et plus
1984	5 959	4 275	1 448	203	33
1990	2 470	1 734	589	117	30
1995	1 598	553	795	177	73
1996	2 533	1 252	954	254	73
1997	3 208	1 662	1 180	264	102
1998	4 223	2 229	1 524	348	122
1999	4 559	2 477	1 614	363	105
2000	4 299	2 373	1 505	316	105
2001	4 542	2 226	1 823	358	135

On voit que la fin des années 1990 est marquée par une hausse sensible des condamnations de mineurs à de la prison ferme<sup>63</sup>. L'essentiel du volume de ces condamnations se concentre sur des peines de durée inférieures à un an ; mais on constate aussi l'augmentation de peines supérieures et parmi celles-ci, la multiplication par plus de quatre du nombre de peines supérieures à 5 ans.

Si ces chiffres, qui ne sont évidemment pas relatifs à la détention provisoire, sont cités, c'est qu'ils ont des incidences sur les conditions de détention des mineurs prévenus, comme on le verra ci-après.

En dépit de l'augmentation des peines de prison ferme prononcées à l'égard des mineurs, il ne fait aucun doute que les juges en charge des enfants demeurent fidèles à l'esprit de l'ordonnance de 1945 selon laquelle, on l'a vu, la détention demeure la solution exceptionnelle qui ne peut prévaloir que lorsque toutes les autres ont été utilisées sans effet.

Pour terminer sur les données numériques, il convient de rappeler les étapes de la chaîne du traitement des affaires mettant en cause les mineurs et de mettre en valeur dans cet ensemble le nombre d'enfants placés en détention provisoire.

2. / La place de la détention (provisoire) des mineurs par rapport aux autres solutions autorisées par le code de procédure pénale et l'ordonnance du 2 février 1945

Cette évaluation n'est pas simple à mener car le dispositif statistique pour la justice des mineurs a connu sa période de plus grande faiblesse précisément au moment où il aurait dû fournir les éléments de diagnostic qui auraient pu alimenter les débats sur le sujet. Un nouveau système de « tableaux de bord » des juridictions de mineurs prend la place en 1998 de cadres statistiques qui étaient en voie d'abandon. Le dispositif général des cadres du parquet, du répertoire de l'instruction,

<sup>62</sup> Source : Claude Lecomte, op. cit.

<sup>63</sup> 1995 est une année d'amnistie, d'où l'accentuation de la baisse des condamnations enregistrées pour cette année.

des statistiques de condamnations et des statistiques pénitentiaires contient des indications sur les affaires ou les décisions individuelles concernant les mineurs. Enfin, le dispositif propre à la Protection judiciaire de la jeunesse permet de suivre les mesures éducatives prises en charge par le secteur public et par le secteur privé habilité. Dans tout cet ensemble, les ruptures de séries sont nombreuses et, d'une partie à l'autre du système, les comptages adoptent des unités de compte variables (affaire, décision individuelle, personne physique). Finalement, on peut tout au plus avancer des ordres de grandeurs et non pas décrire précisément des évolutions par des répartitions de décisions ou des ratios comme cela est fait pour l'ensemble des données concernant la détention provisoire<sup>64</sup>.

Entre 1994<sup>65</sup> et 2002, le nombre de mineurs signalés au parquet comme mis en cause a augmenté d'environ 65 %. Le nombre d'affaires répertoriées par les parquets comme concernant des mineurs a augmenté de 57 %. On retiendra qu'une augmentation de l'ordre de 60 % se produit à l'entrée de la justice pénale des mineurs<sup>66</sup>.

Parmi les réponses du parquet, celle qui augmente le plus relève des alternatives aux poursuites. On trouve d'ailleurs probablement là le signe de la reprise d'un rôle actif du parquet dans la mise en œuvre d'une orientation de politique pénale affichée clairement dès le début de cette période : apporter une réponse pénale systématique aux premiers actes de délinquance commis par les mineurs pour éviter la réitération de ces actes. En 1994, on ne compte encore que quelques milliers de mesures de médiation-réparation au niveau national<sup>67</sup>. En 2002, avec un dispositif statistique qui s'est nettement précisé et amélioré en 2000, on en trouve le double<sup>68</sup> et, surtout ces cas ne sont qu'une petite partie d'un ensemble d'environ 50 000 procédures alternatives aux poursuites dont le poste principal concerne les rappels à la loi et avertissements (environ 55 000 affaires). Il est difficile de chiffrer cette transformation mais il ne fait pas de doute que la part la plus importante de l'accroissement d'activité a eu lieu à ce niveau.

En comparaison, l'accroissement des affaires transmises aux juges des enfants a été très significatif (environ 40 % entre 1994 et 2002, soit un peu plus de 56 000 affaires pour cette dernière année), mais de moindre ampleur (et donc moins fort que l'accroissement général de 60 %). Le nombre d'affaires transmises au juge d'instruction concernant des mineurs n'est pas directement connu en 1994. En 2002, il est évalué à 2 600 affaires. Sur la période, les mineurs mis en examen par les juges d'instruction passent de plus de 6 000 à 4 500, selon les données des cadres

<sup>64</sup> Il est rappelé à ce propos que les séries rassemblées dans les autres chapitres comprennent les mineurs sauf mention contraire.

<sup>65</sup> L'année 1994 est prise comme point de départ faute de disposer des données nécessaires pour 1993 qui aurait été le point de comparaison le plus précis par rapport à l'évolution qu'indique la statistique de police.

<sup>66</sup> Le décalage entre les deux sources peut facilement être rapporté aux unités de compte différentes. Au niveau des services de police et de gendarmerie peuvent être comptés dans une même affaire plusieurs mineurs. De plus, en cas d'infractions répétées de façon rapprochée dans le temps, plusieurs procédures peuvent concerner le même mineur, tandis que le parquet joint ces procédures dans la décision prise. Le comptage multiple d'un même auteur a probablement amplifié la hausse de la délinquance juvénile enregistrée par les statistiques de police.

<sup>67</sup> Soit environ 4 000, chiffre qui ne traduit pas complètement le développement de cette mesure car dans certaines juridictions elle reste exclusivement mise en œuvre par les juges des enfants.

<sup>68</sup> Soit 2 700 médiations et 5 300 réparations après lesquelles les affaires sont classées au parquet.

des parquets, la baisse est moins forte selon les données du répertoire de l'instruction (les mineurs mis en examen dans les affaires terminées passent de 4 200 à 3 400). Il est donc au minimum assuré que cette voie n'a pas été sollicitée pour répondre à l'afflux des affaires concernant les mineurs. Il faut relever cependant que les procédures criminelles ont été probablement plus nombreuses. En tout cas, le nombre de mineurs finalement jugés par les cours d'assises de mineurs augmente d'environ 50 % (de 200 à 300 environ)<sup>69</sup>.

L'activité des juges des enfants et des tribunaux pour enfants n'est pas mesurée de la même façon en 1994 et en 2002. Le nombre de mineurs dont les juges des enfants ont été saisis était d'environ 80 000 en 2002. Pour la même année, un peu plus de 64 000 jugements ont été rendus par le juge se répartissant également en jugements du juge des enfants en audience de cabinet et en jugements du tribunal (avec environ 440 mineurs jugés pour crime). Il se pourrait que ce nombre de jugements ait augmenté plus rapidement que le nombre de saisines<sup>70</sup>. La mesure précise de l'évolution des décisions des juridictions pour mineurs est l'indication qui fait le plus défaut pour cette période en raison du changement de dispositif statistique. Les condamnations enregistrées au casier judiciaire pourraient combler cette lacune. Mais outre le fait que l'année 2002 est marquée par l'amnistie (cf. supra première partie) comme d'ailleurs l'année 1994 pour les mineurs, les condamnations de mineurs sont systématiquement sous enregistrées en raison du dispositif particulier de réhabilitation dont ils bénéficient au moment où ils accèdent à la majorité<sup>71</sup>. Si l'on prend 1993 et 2001 comme bornes pour éviter les effets des amnisties, le nombre de condamnés mineurs pour délit passe de 30 700 à 38 000, soit une augmentation de 24 %. Le nombre de condamnations de 2001 serait ainsi au même niveau que celui de 1991 ce qui est tout à fait improbable. Seule indication utile du côté de cette source, et peut-être début d'explication de l'écart : les condamnations de mineurs pour vol simple enregistrées au casier sont divisées par trois, mais les condamnations pour vol aggravé doublent, celles pour coups et blessures sont multipliées par 2,5, les outrages à agents voient le nombre de condamnations presque triplé. Ces divergences d'évolution traduisent bien sûr en partie le déplacement observé dans les statistiques de police vers les types d'infractions à caractère violent, mais l'effondrement des condamnations pour vol simple enregistrées au casier a aussi pour origine possible un moindre enregistrement de décisions ne comportant qu'une mesure éducative ou une remise à parent.

<sup>69</sup> Ce qui ne correspond pas à l'ensemble des mineurs jugés pour crime évoqué ci-dessus, puisque les tribunaux pour enfants peuvent aussi juger des mineurs pour crime.

<sup>70</sup> Les cadres des juridictions pour mineurs donnaient environ 33 000 jugements, mais selon un mode de comptage différent.

<sup>71</sup> Ce mécanisme est prévu par la loi du 16 décembre 1992 (application du nouveau code pénal). L'interférence avec l'enregistrement au casier vient des retards de transmission des décisions. Les condamnations effacées par suite d'une réhabilitation ne sont alors pas enregistrées (pour les condamnés devenus majeurs, celles qui ont prononcé une mesure éducative ou une peine n'excédant pas deux mois d'emprisonnement). Les données issues du casier judiciaire sont néanmoins utilisées pour des études concernant les mineurs. Une étude de la SDSED a procédé ainsi en vérifiant que pour 2001 les condamnations inscrites au casier, qui représentent 65 % des condamnations comptabilisées par les tableaux de bords des juridictions pour mineurs, ne montrent pas de biais majeur sur les variables de contrôle disponibles dans les deux dispositifs. Mais, cette vérification ne valide pas le casier comme source fiable pour mesurer les évolutions temporelles, rien n'assurant que la proportion de 65 % de condamnations enregistrées au casier soit stable.

Même pour les condamnations à de l'emprisonnement ferme, les données issues du casier judiciaire sont assez incertaines (mais ce sont les seules que l'on puisse utiliser sur le long terme comme dans le tableau 3 ci-dessus). Les données issues des tableaux de bord des juridictions pour mineurs font état en 2002 d'environ 8 500 condamnations fermes privatives de liberté, avec une augmentation régulière à partir de 1998, première année disponible. On remarque tout de suite l'écart avec le nombre d'entrées en prison de mineurs (moins de la moitié), mais on a indiqué comment, à côté des cumuls possibles de condamnations pour un même mineur et des aménagements de peine, il pouvait tout simplement y avoir un décalage entre la minorité au moment des faits (critère retenu pour le jugement) et au moment de l'incarcération (critère retenu par la statistique pénitentiaire).

Dans tout ceci, quelques informations concernent les mesures présentencielles et la détention provisoire en particulier. En 2002, les tableaux de bord ont dénombré 1 424 placements en détention provisoire décidés dans le cadre des affaires instruites par les juges des enfants. En 1998, ce nombre était de 1 845 et un creux est observé en 2001 avec 1 177 mesures. Pour 1994, le chiffre disponible (anciens cadres statistiques) est de 1314. L'augmentation entre 1994 et 2002 serait donc de 8 % (mais de 40 % pour la période 1994-1998). Mais la détention provisoire des mineurs peut aussi être décidée dans le cadre d'une instruction : la source est ici le répertoire de l'instruction<sup>72</sup> qui pour 1994 donne 1 596 placements en détention provisoire et 1 287 pour 2002. Dans ce cas, il y aurait donc une baisse, mais en 1998 le chiffre de 1 685 a été atteint. Globalement donc le nombre de mesures de détention provisoire décidées aurait dans un premier temps augmenté d'environ 20 % (de 2 900 en 1994 à 3 500 en 1998, pour revenir ensuite à 2 700).

On retiendra alors que l'augmentation de la détention provisoire des mineurs a été globalement bien moindre que celle des indicateurs d'entrée de la justice des mineurs mais qu'un déplacement s'est opéré depuis les mandats de dépôt décernés pour des affaires traitées par les juges d'instruction vers les mesures prises dans le cadre présentenciel pour des affaires traitées par le juge des enfants. D'une certaine façon, on retrouve peut-être la même logique que pour les majeurs (déplacement de l'instruction vers les comparutions immédiates) mais elle ne semble pas s'être installée de façon durable<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Les cadres des parquets utilisés pour suivre les mandats de dépôt en général (première partie, chapitre 1) ne donnent pas la ventilation mineur / majeur.

<sup>73</sup> Encore faut-il peut-être relativiser cette conclusion. En 2000, ce qui est était encore qualifié d'explosion de la délinquance des mineurs, commençait à se ralentir nettement et en 2002, une légère baisse est enregistrée.

Tableau 3 : Contrôle judiciaire et détention provisoire des mineurs

type de procédure	CONTRÔLE JUDICIAIRE			DETENTION PROVISOIRE		
	Instruction puis		Juge des enfants ou T.E.	Instruction puis		Juge des enfants ou T.E.
	Assises	JE-TE		Assises	JE-TE	
1994	31	1 635	n.d.	77	1 519	1 314
1995	57	1 595	n.d.	124	1 384	1 479
1996	60	1 763	n.d.	127	1 294	1 576
1997	67	2 019	n.d.	110	1 383	1 748
1998	89	2 545	3 146	142	1 543	1 845
1999	51	2 446	3 274	100	1 527	1 966
2000	115	2 755	3 186	152	1 468	1 703
2001	97	2 352	3 289	151	1 180	1 177
2002	118	2 349	4 073	125	1 162	1 424

Source : SDSSED répertoire de l'instruction et tableaux de bord juridictions mineurs

Les mesures présentencielles autres que la détention provisoire ont en revanche considérablement augmenté. Il s'agit même d'un doublement pour l'ensemble des mesures (de moins 12 000 en 1996 à près de 25 000 en 2002) et l'augmentation la plus forte, à partir du moment où le détail est connu, concerne l'ensemble des mesures de liberté surveillée, de placement ou de réparation (13 000 mesures en 2002). Le contrôle judiciaire décidé par le juge des enfants n'est pas en reste avec plus de 4000 mesures en 2002, soit une augmentation de 29 % par rapport à 1998, année du premier comptage. On peut même rapprocher la baisse de la détention provisoire et la hausse du contrôle judiciaire entre 1998 et 2002. Il manque de savoir combien de mesures de contrôle judiciaire sont prononcées à l'égard des mineurs dans le cadre d'affaires traitées par les juges d'instruction pour compléter ce rapide tableau : ce nombre passe d'environ 2 600 en 1998 à 2 350 en 2002. Donc globalement, en quatre ans (de 1998 à 2002) la détention provisoire baisse de 820 mesures et le contrôle judiciaire augmente de 760. Pour cette période, l'augmentation du contrôle judiciaire ne peut correspondre à des placements en centre éducatifs fermés<sup>74</sup>. On peut imaginer cependant que le montage juridique avalisé par le législateur qui fait dépendre l'incarcération éventuelle de mineurs (pouvant être âgés de moins de 16 ans) du respect des obligations d'un contrôle judiciaire exercé dans un cadre très strict (CEF) peut légitimer un recours généralisé au contrôle judiciaire pour contourner les limites d'application de la détention provisoire<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> Les CEF ont été institués par la loi du 9 septembre 2002. Le respect des conditions de placement en CEF est imposé dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve.

<sup>75</sup> Sinon quant à l'âge du mineur, au moins quant aux peines encourues. Cette interrogation a été portée par certains magistrats de la jeunesse entendus.



Plus positivement, on peut rapprocher le développement des mesures présentencielles autres que la détention provisoire de l'activité des services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT) qui a connu une augmentation considérable (32 000 mesures en 2002 contre 14 000 en 1994, une multiplication par 2,3) préparant ainsi la prise en charge des mineurs dans le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse et dans le secteur habilité.

Pour compléter ce tableau de la brusque transformation de la justice des mineurs, on peut donner brièvement quelques indications sur la prise en charge des mineurs délinquants. En 2002, le flux de mesures nouvelles prises en charge dans le secteur public a été d'environ 33 100 dont 2 100 mesures de placement et 31 000 mesures en milieu ouvert. Le placement dans les structures de la protection judiciaire de la jeunesse a presque triplé entre 1994 (environ 760 placements) et 2002. Les prises en charge en milieu ouvert<sup>76</sup> ont presque doublé (15 400 mesures en 1994). L'augmentation est encore plus forte pour les mesures prises en charge par le secteur habilité. Les pourcentages de variations n'ont ici guère de sens puisqu'on peut dire que le développement significatif des prises en charge de mineurs délinquants commence avec la période examinée. En 2002, 1 700 mesures de placement ont été confiées au secteur privé et 6 800 mesures de milieu ouvert (en particulier des mesures de réparation).

On peut donc avancer que les mesures de milieu ouvert, les deux secteurs confondus, ont absorbé une bonne part de la hausse des flux de cas traités et qu'elles ont même augmenté plus rapidement que l'ensemble. De tout ceci, il résulte qu'entre les alternatives aux poursuites et les mesures éducatives une part croissante de la délinquance des mineurs signalée a trouvé une prise en charge dans le cadre de l'ordonnance de 1945.

Mais il reste un rapprochement à faire entre les mesures éducatives à caractère contraignant (les placements) et les incarcérations. En face des 3 800 mesures prises dans un cadre éducatif (2 100 placements dans le secteur public et 1 700 dans le secteur privé), on décompte pour l'année 2002 à peu près autant d'incarcérations de mineurs. Et ces incarcérations concernent neuf fois sur dix des prévenus, ce qui laisse entendre qu'elles sont décidées le plus souvent dans l'urgence. Ce rapprochement, qui n'est pas à prendre autrement que comme une évaluation d'ordres de grandeurs<sup>77</sup>, montre qu'entre 1994 et 2002 la situation a évolué au profit des prises en charge éducatives : pour environ 2700 incarcérations en 1994, il n'y avait eu qu'environ 800 placements. D'ailleurs il semble bien que les durées moyennes de séjour aient diminué dans le secteur public de 3,5 mois à 3 mois sous la pression de la demande. La durée moyenne de prise en charge semble plus élevée dans le secteur privé (4,3 mois).

---

<sup>76</sup> Dans les deux cas, l'unité de compte est la mesure un mineur pouvant faire l'objet de plusieurs mesures.

<sup>77</sup> A côté de l'incertitude qui entoure ces évaluations, on ne doit pas oublier qu'une mesure de placement peut faire suite à mesure de détention provisoire. Si pour simplifier les données du problème, on fait l'hypothèse que c'est toujours le cas, on voit alors dans quelle situation de pénurie peuvent être les magistrats de la jeunesse pour trouver des solutions de placement en dehors de la prison...

Cette mise en perspective des indicateurs d'activité et de prise en charge des mineurs délinquants au sein de la justice pénale permet d'aborder la question des moyens nécessaires. La croissance de la population des mineurs incarcérés n'a pas de caractère inéluctable. En revanche, on peut légitimement se demander comment ont pu être pris en charge les mineurs qui n'ont pas été incarcérés lors de la baisse observée entre 1987 et 1991 (une baisse de moitié rappelons le) et faire le rapprochement entre le maintien à niveau bas des capacités d'accueil dans les structures contraignantes non carcérales jusqu'au milieu des années 1990 et la reprise de la hausse des incarcérations dès 1992. En termes de places disponibles, si l'on se fie au nombre de mineurs pris en charge à une date donnée, il y avait en gros les mêmes capacités du côté de la prison et du côté des établissements et structures dépendant de la protection judiciaire de la jeunesse en 1994 (530 mineurs détenus au 31 décembre, 590 mineurs en hébergement dont 220 dans le secteur public). Huit ans plus tard, on est passé à un peu moins de 1 300 mineurs en hébergement pour 760 mineurs détenus. Comment ne pas penser que ces derniers auraient été moins nombreux avec des possibilités de placement éducatif accrues ?

3. / Il faut ensuite s'efforcer d'interroger les pratiques, telles que la Commission s'est efforcée de les saisir et ce, de manière triple : apporter un éclairage sur les pratiques des juges ; sur les conditions de la détention telle qu'elle est effectivement conduite ; sur l'apport du travail éducatif.

#### a) La pratique des magistrats

La Commission n'est pas encore matériellement en état, compte tenu de ses moyens, de se livrer à des études comparatives par juridiction, comme la mission qui lui a été confiée par le législateur devrait la conduire à le faire.

Des témoignages qu'elle a recueillis, elle est amenée à donner son sentiment sur trois points : d'une part les difficultés de mise en œuvre des mesures de placement ; d'autre part les difficultés éprouvées pratiquement par des comportements multirécidivants dont l'évolution ne paraît parfois plus maîtrisable ; enfin sur l'influence de la durée de la détention provisoire sur le prononcé de la peine infligée.

S'agissant, en premier lieu, de la mise en œuvre des mesures que le juge des enfants (ou le juge d'instruction) a à sa disposition, il convient de s'interroger non seulement sur l'efficacité des diverses mesures mais sur la facilité qu'il y a à les mobiliser. Sur ce plan, il est clair que les mesures ne sont pas égales, autrement dit, pour faire image brutale, que la manette « placement » est beaucoup plus difficile à pousser que la manette « détention provisoire ».

Pour une raison simple : l'établissement pénitentiaire est tenu d'accueillir, de plus en plus, d'ailleurs, la nuit<sup>78</sup> autant que le jour, les personnes que le magistrat décide d'y envoyer. Les établissements de placement fonctionnent selon une autre logique : celle de la préservation du processus éducatif qu'ils ont mis en place et de l'accueil de mineurs qui correspondent à ceux qu'ils hébergent déjà. Alors que

---

<sup>78</sup> En raison de la fin tardive des audiences du juge des libertés et de la détention, qui provoque des arrivées nocturnes dans les établissements, à des heures où les mécanismes d'accueil ne fonctionnent pas.

l'administration pénitentiaire ne peut faire autre chose que mettre à exécution le titre en vertu duquel un mineur est incarcéré, les placements judiciaires des mineurs fonctionnent, au moins dans les zones fortement urbanisées, selon les mécanismes d'un marché d'offreurs : ce sont les établissements, à la limite de leur capacité, qui sont en position de force pour accepter ou refuser le placement ordonné. On sait, dès lors, à quelles difficultés se heurtent les décisions des juges pour parvenir à réalisation, comme à quel degré d'empirisme les greffes des tribunaux doivent s'employer pour parvenir à exécuter : des « journées entières » passées en entretien téléphonique à tenter de convaincre un gestionnaire de prendre en charge un mineur ; l'enjeu capital que constitue les « bonnes relations » fondées au fil du temps entre un juge et les gestionnaires et qui se rompt à chaque changement de personnes ; le placement effectif souvent ignorant de la catégorie de l'établissement d'accueil (centre de placement immédiat, centre éducatif renforcé...) au profit du réalisme conduisant à intégrer un mineur pour lequel la juridiction fournit quelques garanties... Le présent rapport, relatif à la détention provisoire des mineurs, ne peut évidemment rentrer dans un détail qu'au surplus tous les praticiens connaissent bien mais dont la Commission a relevé le caractère partagé, permanent et préoccupant.

La question est dès lors de savoir si, dans des cas sans doute numériquement peu nombreux, mais critiques, l'impossibilité de trouver une solution rapide et raisonnable en termes de placement ne conduit pas le magistrat à se tourner vers la détention provisoire « faute de mieux ». Si, comme l'indique l'un d'eux, les décisions des juges sont trop souvent tributaires des difficultés matérielles liées à la gestion des placements, ne sont-elles pas à ce point tributaires d'un refus des « offreurs » que la détention provisoire deviendrait la seule issue matérielle possible dans un délai déterminé, au prix d'un éventuel assouplissement rapide de celle-ci<sup>79</sup> ?

En dépit des difficultés réelles qu'ont les juges et les greffes à trouver des solutions adaptées au comportement des mineurs qui comparaissent devant eux, la Commission n'a pas, dans ses investigations, rencontré de cas qui lui ait été signalé de tels détournements de procédure, c'est-à-dire, pour être brutal, de placements en détention provisoire de « commodité ». Viennent à l'appui de cette thèse d'ailleurs les faibles chiffres de la détention provisoire déjà mentionnés. Cependant, de manière générale, on ne peut oublier que la détention provisoire est une réponse possible dans un ensemble de mesures défini par l'ordonnance de 1945. Le recours exceptionnel à la détention provisoire, conformément à la lettre et à l'esprit de ce texte, reste donc tributaire de la manière dont les autres mesures peuvent être mises en œuvre. A cet égard, et même si la détention provisoire reste bien la mesure ultime, on doit veiller au bon fonctionnement de l'ensemble, notamment à celui des centres de placement immédiat (CPI), dont la réalité donne lieu à critiques, portant à la fois sur l'éclatement des responsabilités et sur les difficultés de réaction du système.

S'agissant, en deuxième lieu, de la réaction judiciaire face à des jeunes délinquants dont le comportement ne laisse apparaître aucun signe notable d'amélioration d'une procédure à l'autre, la question renvoie en réalité à la motivation des juges pour décider une détention provisoire.

---

<sup>79</sup> Il peut être évidemment mis fin à la détention provisoire d'un mineur à tout moment (cf. dixième alinéa de l'article 11 de l'ordonnance de 1945).

Il n'est pas douteux que, au nombre des motifs qui conduisent un magistrat à recourir à la détention provisoire, deux préoccupations l'emportent largement.

La première est celle de l'ordre public. Le maintien, même sous contrôle judiciaire, de certains mineurs en liberté est impossible, en raison de leur comportement. Cette motivation, qui se range sans difficulté dans l'une des raisons, celle énoncée au 3° de l'article 144 du code de procédure pénale<sup>80</sup>, pouvant justifier la détention provisoire, n'est pas propre aux mineurs.

La seconde est celle de l'immédiateté. La mise en détention constitue, cela va de soi, une réponse entière, soudaine et radicale à la question posée par un comportement violent (gravement délictueux ou criminel) dans la société. Là aussi, l'article 144 peut fonder un tel motif en indiquant bien qu'il « est mis fin » au trouble.

La difficulté réside dans le fait que cette manière de faire s'applique à deux populations différentes. Elle vise d'abord les auteurs mineurs d'infractions très graves : essentiellement crimes de sang ou sexuels. La gravité même de l'infraction rend impossible leur maintien en liberté. Aux préoccupations de l'ordre public et de l'immédiateté, peut s'ajouter d'ailleurs aussi celle de protéger le jeune criminel des conséquences de son crime (« protéger la personne mise en examen » précise l'article 144). Mais elle vise ensuite les jeunes auteurs d'infractions renouvelées, que les juges ont vu dans leurs cabinets à de multiples reprises, auxquels ont été appliquées de nombreuses mesures qui n'ont pas altéré un comportement fait d'infractions réitérées sous forme de vols, vols avec violence, coups et blessures volontaires, rébellion, outrages, etc. Il n'est nul besoin d'insister sur cette réalité, parfois trop ressassée et en même temps mal connue du grand public dans ses traits exacts. Elle imprime, en tout cas, sa marque dans les cabinets des palais de justice, suscitant des réactions qui vont de l'exaspération à la lassitude, mais aussi à la volonté patiente et à la difficile recherche de solutions adaptées.

La question est de savoir si ces deux populations, qui se retrouvent dans un même traitement judiciaire, la mise en détention provisoire, doivent être traitées de la même manière. Dans le premier cas, l'infraction est un commencement brutal et grave, que l'on peut espérer conserver isolé. Dans le second, c'est un aboutissement de réitérations, que l'on peut douter de voir s'achever après l'incarcération. Dans le premier, la détention est le début de la sanction et donc, peut-on espérer, du processus de réhabilitation de la personne et de la réinsertion sociale. Dans le second, elle est une mise à l'écart, protectrice des intérêts sociaux, mais sans guère d'espoir d'amendement de la personne.

On doit se demander d'une part, si la répétition d'infractions, certes graves mais d'une portée circonscrite et, en toute hypothèse, jamais criminelles entre bien dans le champ des prévisions de la détention provisoire (le facteur qui va conduire à la mise en détention, c'est-à-dire l'infraction la plus récente, n'est pas souvent plus « grave » que les précédentes) ; d'autre part, à supposer que la réponse à cette question soit positive, s'il est opportun de mêler dans un même traitement carcéral, au motif de l'âge, ces deux catégories.

---

<sup>80</sup> « La détention provisoire ne peut être ordonnée... que si elle constitue l'unique moyen... 3° De mettre fin à un trouble exceptionnel et persistant de l'ordre public provoqué par la gravité de l'infraction, les circonstances de sa commission ou l'importance du préjudice qu'elle a causé ».

En l'état des choses, en France aujourd'hui, ces deux questions n'ont pas de réponse.

Enfin, en troisième lieu, s'agissant de l'influence de la détention provisoire sur la durée de la peine définitive infligée, il est banal de dire que, pour les mineurs, la durée de la détention provisoire est celle de la peine. Autrement dit, et l'on s'interroge ici non sur les pratiques des magistrats ordonnant la mise en détention, mais sur celles des juges qui se prononcent sur la peine, la condamnation ne conduit pas à renvoyer les mineurs en détention.

Ce constat reste largement avéré. A la réserve près toutefois que la progression du nombre de crimes dont des mineurs sont accusés conduit à des sentences comportant des peines de prison prolongées, excédant la durée de la détention provisoire. Les personnels pénitentiaires ressentent comme un fait récent la présence prolongée de mineurs dans les murs des établissements. Cette longue durée est en effet une donnée nouvelle dans la détention des mineurs. Elle n'a pas trouvé sa traduction pour l'instant dans un aménagement de la détention provisoire. On va revenir sur ce point.

Une autre réserve peut être faite, mais les données manquent pour la vérifier. Dans l'aggravation progressive des peines prononcées qu'on constate en France (comme dans beaucoup d'autres pays), les condamnations prononcées à l'encontre des mineurs mériteraient d'être étudiées de près, pour savoir dans quelle mesure, l'allongement de la durée des peines se manifeste aussi dans les tribunaux pour enfants. Il ne semble pas à la Commission, en l'état de ses informations, recueillies auprès des données existantes et des praticiens (tant du côté des juridictions que du côté des établissements pénitentiaires), qu'un tel mouvement, s'il existe, soit sensible. Mais des approches plus précises, notamment locales, restent à faire, comme d'ailleurs le législateur l'a souhaité en instituant la Commission.

Par conséquent, sauf exception, la détention provisoire des mineurs fonctionne encore comme une sanction anticipée.

#### b) Les conditions de la détention

Sur ce point, diverses remarques peuvent être faites.

✓ Les conditions matérielles de détention d'abord.

Deux traits sont frappants. Le premier est que, sauf exception, les mineurs ne sont pas concernés par la grave situation que provoque aujourd'hui la surpopulation carcérale. L'exception est géographique et temporaire. Géographique : le quartier des mineurs de certains établissements est insuffisant pour la détention ordinairement constatée dans les tribunaux du ressort ; cette situation est inhabituelle mais elle peut se produire. Temporaire : un afflux de détenus mineurs peut provoquer des difficultés de fonctionnement des quartiers ; comme ces derniers sont conçus, on l'a vu, de petites dimensions, cet « afflux » est d'ailleurs relatif. Dans des quartiers qui accueillent une vingtaine de mineurs, l'arrivée de trois ou quatre enfants simultanément en plus, est génératrice de difficultés et ce nouvel effectif peut changer la nature du groupe pris en charge. Mais, hormis ces difficultés qui sont loin

d'être générales, la situation quantitative des hébergements n'appelle aucune remarque particulière. Le contraste est sur ce point absolu avec les quartiers de majeurs. On peut illustrer ce propos par la situation particulière de la maison d'arrêt de Loos-les-Lille, qu'a visité, quelques mois avant la Commission, le Comité européen de prévention contre la torture (CPT). Son rapport<sup>81</sup> indique notamment que « l'espace de vie moyen alloué aux détenus (est) réduit à une peau de chagrin ». Ce n'est, et heureusement, nullement le cas dans le quartier des mineurs. Telle est la situation d'ensemble. Ce contraste pourrait suggérer à l'administration pénitentiaire de rogner sur les espaces alloués aux mineurs pour desserrer la contrainte existante sur les majeurs : tel n'est pas le cas ; du moins jamais de tels projets n'ont été évoqués devant la Commission. Ils remettraient d'ailleurs en cause les limites d'une séparation qui a été voulue forte entre mineurs et majeurs.

Le second trait réunit au contraire les quartiers des mineurs et les quartiers des majeurs : il s'agit du médiocre état matériel des locaux. Sur ce point les mineurs ne sont pas mieux traités et les crédits trop rares alloués à l'entretien et à l'amélioration des établissements n'opèrent aucune distinction, ce qui n'est d'ailleurs pas souhaitable. Même dans des établissements récents, comme la maison d'arrêt de Villepinte, les cellules ne réussissent pas à apparaître seulement propres. Peintures jaunes sales, sanitaires de médiocre qualité, murs nus et absence de matérialisation de quelque espace personnel que ce soit, humidité sont leur marque. Dans les établissements plus anciens, l'état des espaces collectifs est encore plus médiocre. Sur ces points, préoccupants, rien de sensible n'a été fait depuis les alarmes récentes des commissions parlementaires.

La Chancellerie a défini, dans un « Guide de travail auprès des mineurs en détention », des normes matérielles pour les équipements des quartiers des mineurs. Pour les cellules, on y lit ainsi que « la cellule est constituée de : un coin sanitaire encloisonné ; un support pour le poste de télévision ; un lit ; un placard ; un coin travail-repas ». Mais, selon les indications données lors du lancement du plan « 13200 », un grand nombre de places de quartiers de mineurs n'étaient pas aux normes et le secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice avait indiqué<sup>82</sup> que 200 places, vétustes, allaient être modernisées. On reviendra sur ce point dans la seconde partie de ce chapitre.

✓ L'organisation de la détention ensuite.

Les mineurs sont, de manière générale, encadrés et occupés, en groupes restreints. On évoquera plus loin les aspects éducatifs de cet encadrement.

La Commission a noté avec intérêt que, dans certains établissements, des équipes particulières de surveillants avaient été organisées pour les quartiers des mineurs, avec des agents volontaires et sur la base d'effectifs suffisants pour assurer une présence toute la semaine (y compris les week-ends). Ce sont le plus souvent des agents expérimentés et (ou) motivés. Ils assurent aux incarcérés la continuité et l'amélioration (autant qu'il est possible) des contacts humains ; leur expérience peut contribuer à prévenir la violence, loin d'être inhabituelle (entre prévenus et avec les tiers). *A contrario*, on peut penser que toute gestion impersonnelle des effectifs de

<sup>81</sup> op. cit. p.25, note 9

<sup>82</sup> M. Pierre Bédier, le 21 novembre 2002, interrogé par une journaliste de France 2 Télévision.

surveillance accroît les difficultés de fonctionnement des quartiers de mineurs. Et l'on sait aussi que la question du nombre et des mouvements d'agents ne facilite pas la constitution d'équipes stables.

Les surveillants affectés aux mineurs reçoivent en principe une formation spécialisée de quelques jours à l'école de l'administration pénitentiaire d'Agen. Cette formation est loin d'avoir été donnée à tous, alors que tous en réclament le bénéfice. A cet égard, l'administration pénitentiaire, confrontée à des difficultés de gestion évidentes, doit pourtant veiller à cet aspect des choses, comme à développer, peut-être de manière moins formelle, dans les directions régionales, les échanges d'expériences entre agents chargés de quartiers de mineurs.

Il reste qu'en dépit de ces efforts sensibles, parfois dus à des initiatives locales insuffisamment relayées, la condition des mineurs en détention souffre de trois graves défauts.

Le premier est une discrimination dans le traitement réservé aux garçons et filles. Les premiers sont toujours placés dans les quartiers des mineurs ; ils y bénéficient des particularités à ces quartiers, qu'on a indiquées. Rien de tel pour les secondes, placées dans les quartiers des femmes (cf. circulaire du 23 juillet 1991) et qui, en dépit de quelques attentions particulières, sans doute, ne peuvent que se voir appliquer le régime attaché aux détenues majeures, en dépit de consignes officielles inverses (cf. circulaire NOR JUS F 93 40 1467 C du 4 février 1994, signée de Pierre Méhaignerie, garde des sceaux, page 8). On ne manquera pas de dire que le nombre de mineures incarcérées est incomparablement moins élevé et que leur détention au milieu des majeures pose moins de difficultés que l'insertion de mineurs parmi des majeurs (hommes). Mais ces explications n'en sont pas. Ou plutôt, elles ne peuvent être que l'alibi de l'impuissance à trouver une solution satisfaisante. Il n'est guère acceptable que les jeunes détenues ne trouvent pas dans les établissements pénitentiaires les possibilités offertes aux jeunes hommes, notamment en termes d'éducation ou de réinsertion sociale.

Le deuxième est la conséquence du phénomène déjà relevé de la croissance de condamnés à de longues peines parmi la population jeune. Il s'ensuit que, dans les quartiers des mineurs, on trouve mêlés condamnés et prévenus. Ce n'est certes pas là une caractéristique réservée aux seuls mineurs (cf. sur ce point rapport 2003 de la Commission).

Peut-on faire valoir des particularités tenant aux mineurs qui justifieraient que la prohibition (certes théorique) de la séparation condamnés - prévenus ne leur soit pas appliquée ? Au-delà des arguments pratiques, qui ne suffisent pas à rendre acceptable cette « mixité » (les quartiers des mineurs ne peuvent être aménagés avec séparation des deux populations), on pourrait soutenir que le caractère tout à fait exceptionnel des crimes qui conduisent des mineurs à être condamnés à de longues peines rend moins dommageable la proximité de leurs auteurs avec les prévenus. Pour faire exagérément simple, on pourrait encore affirmer que des auteurs de crimes sans risque de réitération peuvent cohabiter avec des délinquants d'habitude, multirécidivistes et réciproquement. Mais l'énoncé seul de cette proposition rend cette idée difficilement soutenable. On doit croire tout au contraire que les motifs qui contraignent à séparer prévenus et condamnés s'appliquent aux

mineurs comme aux majeurs. Et sans doute davantage. On peut admettre en effet que l'objectif de réinsertion est encore plus fort pour les mineurs incarcérés. Peut-on imaginer que ces processus soient identiques dans le cas de criminels d'exception et de délinquants habituels ? Bien entendu, on doit faire confiance aux personnels pénitentiaires pour distinguer les uns et les autres. Mais il est dommageable pour ceux-ci comme pour ceux-là que la cohabitation soit regardée comme une donnée normale. De manière ponctuelle, des efforts sont faits pour en atténuer les effets (dans les groupes de mineurs constitués dans les établissements par exemple : à Villepinte, on sépare autant qu'il est possible les délinquants primaires des réitérants) : ils sont insuffisants.

Le dernier défaut résulte de la cohabitation entre mineurs et majeurs. L'existence de quartiers de mineurs ne doit pas dissimuler que nombre des mineurs incarcérés sont en réalité confrontés aux adultes. Et ce, de deux manières.

En premier lieu, la situation géographique de quartiers de mineurs dans l'enceinte des établissements rend inévitables les relations entre mineurs et majeurs. On peut citer comme illustration d'une telle difficulté l'exemple du quartier de la maison d'arrêt de Loos, situé à l'étage : le rez-de-chaussée est dévolu au quartier disciplinaire ; l'étage supérieur au quartier d'isolement, pour les détenus regardés comme dangereux. Il n'est pas besoin de commenter cet entremêlement. Et l'on ne doit évidemment pas s'illusionner, malgré les précautions prises, sur les contacts qui existent. Il a été indiqué à la Commission par le personnel que pendant une période, les détenus mineurs de confession musulmane avaient commencé à observer rigoureusement les rites religieux. La raison en était que, au-dessus, un détenu, musulman convaincu, les encourageait en ce sens. Ce n'est qu'un exemple, et celui-là n'avait pas de conséquences néfastes.

En second lieu, dans trop d'établissements, il est impossible de tracer une séparation rigoureuse entre quartiers des mineurs et quartiers des majeurs. Il est regrettable d'avoir à rappeler que la France se singularise sur ce point en Europe. Dans tous les pays comparables, les enfants sont séparés radicalement des adultes ; la plupart du temps, du fait qu'ils sont incarcérés dans des établissements qui leur sont dévolus. Pas dans notre pays. Il a été longtemps considéré comme normal que les prévenus, quel que soit leur âge, soient hébergés dans des établissements indifférenciés. La séparation qui a fini par être admise a donc souvent été réalisée dans les conditions de fortune que permettait l'architecture de chaque prison. Elle est donc encore trop fréquemment plus factice que réelle. Ainsi, à Valenciennes, le quartier des mineurs regroupe quelques cellules au fond d'une cour où sont regroupés d'autres détenus.

Le caractère ancien de cette situation ne l'excuse pas. La séparation entre mineurs et majeurs doit être un impératif immédiat du régime de détention provisoire.



### c) L'apport du travail éducatif

Sur ce point, la situation est, sous réserve naturellement de différences d'un établissement à l'autre, beaucoup plus satisfaisante. Il existe d'évidence une conscience que la réinsertion et plus encore la restauration de la personnalité, sont une exigence pour les mineurs qui doit être satisfaite, sans doute parce qu'elles paraissent davantage possibles et réalistes que pour des prévenus adultes.

La part éducative des personnels pénitentiaires est forte. Elle s'exerce par le biais des surveillants affectés aux quartiers des mineurs ou par celui des éducateurs du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP).

On ne doit pas négliger évidemment la part des surveillants. L'incarcération se traduit, au-delà des contraintes de l'enfermement, par des exigences fortes en matière de vie personnelle et collective. Dans la manière dont sera établi le respect des exigences, beaucoup peut être fait (ou défait). On doit revenir sur le prix que peut représenter la présence de surveillants volontaires et formés. La manière dont, par exemple, il sera remédié aux violences entre prévenus, ou aux détériorations de matériel, est cruciale non seulement pour chaque enfant, mais pour l'ensemble de la collectivité incarcérée. La Commission a rencontré des personnels motivés, désireux de servir dans les quartiers de mineurs et d'y faire un travail aussi développé que possible. A Loos, le volontariat dans le quartier des mineurs a été instauré voici plusieurs années et donne de bons résultats. Naturellement, la situation est variable selon les établissements et le climat qu'y instaure l'encadrement. Et il ne saurait être ici question de dresser un tableau exhaustif des réalités. Il n'est pas douteux cependant qu'une politique de long terme de recrutement et de formation a porté ses fruits, même si l'on doit continuer à y porter beaucoup d'attention.

Les éducateurs du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP)<sup>83</sup> ont aussi un rôle important dans la prise en charge des jeunes détenus. Leur mission est double : limiter les effets de la rupture avec les liens sociaux (notamment familiaux) que provoque l'incarcération ; préparer les conditions d'une sortie satisfaisante. Ces objectifs se traduisent par une présence active, la constitution progressive d'un dialogue (qui passe souvent par plusieurs phases conçues dans la période de détention : accueil – phase intermédiaire – préparation à la sortie), les liens avec les familles, la mise en place d'activités pour les enfants, les contacts avec ceux qui, de l'extérieur, sont susceptibles de venir apporter une aide supplémentaire. Avec, en perspective, le bilan à tracer dans une notice individuelle du prévenu.

L'efficacité du travail est souvent fonction de la capacité des agents, de leur imagination, de l'accent mis sur un aspect plutôt qu'un autre (la culture, le programme scolaire, l'expression...). Mais il est aussi dépendant des moyens administratifs existants, y compris en termes d'effectifs (le nombre de dossiers dont chaque conseiller d'insertion et de probation a la charge varie ; à Villepinte, 120 à 130 par conseiller), des ressources extérieures budgétaires ou en prestations financées. Trop d'activités sont encore tributaires de quelques bonnes volontés existantes hors du monde pénitentiaire et se traduisent, quels que soient les efforts, par des prestations insatisfaisantes : on pense ici aux bibliothèques pour jeunes

<sup>83</sup> Les missions du SPIP sont définies aux articles D.573 et D.574 du code de procédure pénale.

détenus qui ont été vues par la Commission, au matériel pédagogique disponible. Elles sont aussi dépendantes des locaux qui peuvent être mis à disposition des mineurs. Sur ce point aussi, les situations sont très variables et les contingences locales (par exemple la possibilité pour un conseiller, grâce à ses relations personnelles, des artistes en prison) n'apparaissent pas toujours relayées et soutenues par une politique systématique.

Les relations entre les conseillers d'insertion et de probation et les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse sont un exemple de politique locale. Elles ont été développées par tel ou tel responsable local de manière volontariste, allant jusqu'à la présence (comme à Loos) d'éducateurs dans les murs de l'établissement, et cela bien avant la généralisation en 2002 d'un tel dispositif, sur lequel on reviendra.

Reste à évoquer la présence d'autres personnels non pénitentiaires. En particulier les professeurs des écoles servant dans les établissements ( par équipes de deux ou trois). Le code de procédure pénale prévoit (aux articles D.450 à D.456) des dispositions générales pour l'enseignement des détenus, mais aucune disposition particulière pour les détenus mineurs. La circulaire du 4 février 1994, déjà mentionnée, marque la nécessité de « réaffirmer dans le règlement intérieur [de chaque établissement] le caractère obligatoire de la scolarité à l'égard des jeunes détenus ». Ce caractère ne fait aucun doute : « l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans », précise le code de l'éducation (article L.131-1).

Les enseignants qu'a rencontrés la Commission, volontaires le plus souvent, lui ont paru motivés. Ils doivent *a minima* assurer, pour les mineurs de seize ans, le respect de l'obligation scolaire, mais ils donnent heureusement des cours aux mineurs jusqu'à dix-huit ans<sup>84</sup>. Il n'est pas sûr cependant que ces cours soient assurés toujours avec profit, en raison des difficultés propres à certains enfants, et de l'hétérogénéité des petits groupes constitués pour suivre les cours. Si, dans certains établissements, l'acquisition de diplômes est encouragée, dans d'autres l'enseignement paraît avoir une vocation essentiellement « occupationnelle », avec notamment des activités sur du matériel informatique. Surtout, on peut déplorer que l'administration de l'éducation nationale locale paraisse peu engagée dans cet effort qui repose sur des personnes plus que sur une véritable organisation, et on doit suspecter que les contraintes budgétaires aboutissent à ce résultat que, lorsqu'un véritable effort existe dans un établissement au profit des mineurs, il se fait au détriment des formations destinées aux détenus majeurs.

De manière plus décisive, si l'on doit se féliciter de l'importance désormais prise par les agents chargés d'un véritable travail éducatif, il faut s'interroger sur le rapport entre ce travail et le temps pendant lequel il est effectué. Les durées de détention des mineurs sont, pour les prévenus, de courte durée. Elles peuvent

---

<sup>84</sup> L'article L.122-2 du code de l'éducation dispose que « tout élève qui, à l'issue de la scolarité obligatoire, n'a pas atteint un niveau de formation reconnue doit pouvoir poursuivre des études afin d'atteindre un tel niveau. L'Etat prévoit les moyens nécessaires, dans l'exercice de ses compétences, à la prolongation de scolarité qui en découle ». Il est regrettable que ce code, qui évoque à juste titre les « enfants et adolescents handicapés », par exemple, ne fasse pas mention des enfants détenus.

s'interrompre, sur décision judiciaire, à tout moment, sans que les éducateurs en soient avisés à l'avance<sup>85</sup>.

Dans cette situation, beaucoup d'efforts consentis peuvent-ils porter leurs fruits ? On ne saurait en déduire qu'il faut y renoncer. Mais on doit plutôt s'interroger d'une part sur l'information dont disposent les agents chargés de l'accompagnement des jeunes détenus sur leur passé, leur personnalité et leurs attentes, d'autre part sur les liens qui peuvent être faits entre ce qui se passe à l'intérieur de l'établissement et ce qui a été fait, ou va être fait, à l'extérieur. Non seulement les conditions d'accueil sont déterminantes<sup>86</sup>, mais la manière dont les liens peuvent être développés avec l'environnement de l'enfant (et, en premier lieu, sa famille) et ceux qui l'ont déjà eu à leur charge est également primordiale, de même que la coordination des différentes approches du mineur détenu. A cet égard, l'existence de « commissions d'incarcération des mineurs », réunies périodiquement dans les établissements (deux fois par mois ou davantage), est une contrainte pour ceux qui participent à leurs travaux (magistrats du parquet, juges des enfants, surveillants, conseillers du SPIP, éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, professeurs, médecins) mais un lieu d'échanges irremplaçable.

## **2. REFORMES EN COURS SUR LE REGIME DE LA DETENTION PROVISOIRE DES MINEURS**

### **2.1 - Maintenir la détention provisoire ?**

Faut-il et, dans l'affirmative, pour quels motifs, maintenir un régime de détention provisoire pour les mineurs qui demeurent exceptionnellement mis en œuvre ?

On aurait pu s'attendre à ce que, dans le large débat, parfois controversé, qui s'est ouvert voici six ans à propos des « centres éducatifs fermés », la question fût posée. Au fond, la répression de la délinquance des mineurs associe plusieurs termes simples : la « troisième voie » (admonestation, réparation), l'assistance éducative en milieu ouvert, le placement en structures d'accueil, les peines alternatives (travail d'intérêt général), l'incarcération. Une prise en charge quasi-permanente n'oppose guère que les structures d'accueil et la prison. Dans la mesure où, à ces structures d'accueil, s'ajoute désormais un échelon supplémentaire, sous forme de centre éducatif fermé, par conséquent plus « proche » du point de vue de la

---

<sup>85</sup> Sur 3 239 libérations de mineurs intervenues en 1996, seul le ¼ correspondait à des fins de peine (ou à l'effet de mesures de grâce et d'amnistie) ; les 2/3 en revanche résultaient de mises en liberté décidées par le juge, le plus souvent sur demande du prévenu (Conseil économique et social, *La protection de l'enfance et de la jeunesse dans un contexte social en mutation*, rapport présenté par Alain Chauvet, Paris, 1998).

<sup>86</sup> La circulaire de 1994, reprenant sur ce point une circulaire DGS/AP du 5 décembre 1988, prévoit ainsi que lors de leur incarcération les détenus mineurs sont présentés au médecin de l'établissement qui peut décider de les faire présenter au médecin psychiatre. La commission a constaté que, dans certains établissements, la présence de ce dernier était effective. En va-t-il de même partout ? On ne saurait l'affirmer.

prise en charge de l'incarcération<sup>87</sup>, il est difficile d'éviter la question de la détention provisoire.

Autrement dit, dans la trilogie renforcement de l'éducatif, enfermement, incarcération, la question de l'importance relative des trois éléments se posait dans des termes neufs. Ce débat n'a d'ailleurs pas échappé à la plupart des auteurs récents (et nombreux) sur la délinquance des jeunes et sa répression : rapport du Sénat de 1996<sup>88</sup>, rapport « Lazerges – Balduyck »<sup>89</sup>, rapport du Sénat relatif à la délinquance des mineurs, rapport « Warsmann »... Dans leur rapport sur les unités à encadrement éducatif renforcé (UEER), les inspections générales notaient ainsi : « De même que l'éducatif doit accepter de repousser ses frontières vers davantage de contrôle et d'intensité dans la prise en charge, à l'instar des UEER, de même le carcéral doit repousser les siennes vers davantage d'éducatif et de travail de socialisation... A mesure que s'affirmera ce double mouvement, la notion de « centre fermé », dont la mise en œuvre resterait d'ailleurs problématique, verra disparaître sa justification »<sup>90</sup>. Les inspecteurs généraux marquaient ainsi leur choix pour un renforcement du contenu éducatif de la prison comme des structures d'accueil non fermées. Cette perspective n'allait pas de soi. Entre structures d'accueil ouvertes, structures d'accueil fermées et prison, d'autres étaient possibles. Le législateur a fait le choix d'ouvrir des centres fermés, annoncé dès la fin des années quatre-vingt dix et matérialisé par le nouvel article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945 (résultant de la loi du 9 septembre 2002). Dès lors qu'il en était ainsi, on pouvait penser que cette alliance d'un fort contenu éducatif et d'une forme d'enfermement<sup>91</sup> mettait en question le principe d'une incarcération des mineurs, au moins sous la forme de détention provisoire. Or, les débats parlementaires préparatoires à la loi d'orientation et de programmation du 9 septembre 2002 montrent que cette interrogation n'a pas été développée<sup>92</sup>. Le lien entre le centre fermé et la prison, la seconde fonctionnant comme éventuelle sanction d'un échec du premier, s'est imposé (cette sanction apparaît une éventualité discrètement évoquée dans la circulaire du 28 mars 2003 du Garde des sceaux relative aux centres éducatifs fermés).

Cette réponse n'allait pas tout à fait de soi. En ajoutant une mesure supplémentaire au placement de mineurs en structures d'accueil, et une mesure en principe plus efficace, non seulement en termes éducatifs (petits effectifs et équipe renforcée d'éducateurs) mais en termes de présence effective du mineur (risque de fuite ou de fugue minimisés), on pouvait se demander si la détention provisoire avait encore la même utilité.

---

<sup>87</sup> Sous cet angle seulement. Le contenu éducatif n'est évidemment pas le même. Mais « l'enfermement » a concentré sur lui, on le sait, beaucoup de critiques : voir par exemple le point de vue de Mme Beuzelin, secrétaire générale du SNPES-PJJ/FSU, dans *Regards sur l'actualité*, n°284, p.35 sq.

<sup>88</sup> Rapport de la Commission des lois du Sénat et de son président Jacques Larché, Paris 1996.

<sup>89</sup> *Réponses à la délinquance des mineurs*, Paris, la Documentation française, avril 1998

<sup>90</sup> *Rapport sur les unités à encadrement éducatif renforcé (UEER) et leur apport à l'hébergement des mineurs délinquants*, Paris, IGAS, IGSJ, IGA (sous la dir. de Michel Gagneux, François Feltz et Jean-Louis Langlais), janvier 1998.

<sup>91</sup> Une « forme » puisqu'aussi bien la fermeture est plus juridique qu'absolue dans ces centres.

<sup>92</sup> Lors de la séance du 2 août 2002 à l'Assemblée nationale, un parlementaire, d'ailleurs magistrat d'origine, a fort opportunément rappelé que les centres fermés pouvaient être une « alternative à la détention » (*JO Débats*, p.2636) ; un autre, défavorable aux centres fermés, a rappelé les progrès dans les quartiers des mineurs depuis l'instauration des « adultes référents » (*ibid.* p.2638).

D'autant plus que le programme de centres éducatifs fermés qui a été annoncé (soixante centres de dix places chacun disséminés sur le territoire, soit six cents places)<sup>93</sup> n'est pas éloigné, par le nombre de places ainsi offertes, du nombre de jeunes placés en détention provisoire à un instant donné. Le rapprochement entre l'un et l'autre s'imposait<sup>94</sup>.

On l'a vu, la détention provisoire s'applique, pour les mineurs, à deux publics qui n'ont pas les mêmes caractères : les auteurs de crimes graves et les jeunes auteurs de multiples infractions.

Sans vouloir entrer pleinement ici dans le débat largement entrepris sur l'effet de la mise en détention pour des jeunes<sup>95</sup>, il est intéressant de se rapporter sur ce point à l'étude qui a été faite par les juridictions de Caen et de Pau sur des cohortes de mineurs ayant fait l'objet de mesures pénales pendant les années de leur minorité (jusqu'à 6 ans avant la majorité) et leur devenir après leur majorité (de 18 à 22 ans)<sup>96</sup>. Elle concerne 304 mineurs à Caen, 91 à Pau (dont à peu près 9 garçons sur 10 dans les deux cas). La plupart d'entre eux n'ont fait l'objet de mesures que pour une affaire pénale (à Caen, plus de 60% des mineurs, qui représentent moins de 23% des infractions commises ; à Pau, 74%). En revanche moins de 10% (9, 86% à Caen, 4, 4% à Pau) sont responsables de la moitié des infractions (49,43%) ; ils sont donc poursuivis pour plus de cinq affaires, qui se concentrent dans les domaines des vols simples ou aggravés, des destructions ou dégradations ou encore des violences. Si les mineurs qui n'ont commis qu'une infraction sont faiblement réitérants durant leur majorité, il n'en va pas de même de ceux qui ont été poursuivis pour plus de cinq affaires pour lesquels le taux de réitération est élevé. Sur 30 mineurs ayant été ainsi poursuivis pour plus de cinq affaires à Caen, seuls 3 n'ont pas été poursuivis durant les quatre premières années de leur majorité.

La plupart des mineurs « multi-réitérants » (plus de cinq affaires) ont été condamnés à des peines de prison ferme. Or, parmi ceux qui ont été incarcérés la plupart y sont retournés au début de leur majorité.

Ces données doivent être interprétées avec beaucoup de prudence. En premier lieu, parce que les données sur les mineurs « multi-réitérants » ayant été incarcérés sont relatives à des chiffres restreints de population et il est difficile de donner beaucoup de portée aux ratios calculés. En deuxième lieu, parce que les pratiques des magistrats peuvent différer d'une juridiction à l'autre (les données de Pau, sur des nombres réduits, ne corroborent pas toujours celles de Caen). En troisième lieu, pour l'objet qui nous occupe, parce que l'étude ne distingue pas les mineurs ayant fait l'objet de décisions de mise en détention provisoire des autres.

Ce travail (qui mériterait d'être étendu et approfondi) aide cependant à préciser le choix qui s'ouvre désormais aux magistrats depuis l'intervention du

<sup>93</sup> Le huitième d'entre eux a été ouvert le 19 avril dernier à Tonnoy (Meurthe-et-Moselle). Destiné à l'accueil de dix garçons de 16 à 18 ans, il est géré par l'association REALISE.

<sup>94</sup> Même si, les durées de présence n'étant pas les mêmes, ce rapprochement a d'évidentes limites.

<sup>95</sup> Cf. les rapports parlementaires déjà mentionnés.

<sup>96</sup> Tribunaux pour enfants de Caen et de Pau : *Anciens mineurs délinquants : bilan à l'âge de 22 ans – Etude du trajet judiciaire de mineurs des tribunaux pour enfants de Caen et de Pau*, ronéogr. 26 p. Diff. AFMJF.

programme des « centres fermés éducatifs » de l'article 33 de l'ordonnance de 1945. Si l'on imagine les mesures que le magistrat a à sa disposition s'agissant des mineurs réitérants comme une échelle de gravité croissante, ou bien le système de mesures glisse vers le haut, c'est-à-dire que davantage de mineurs seront concernés par des mesures à contrainte forte (placements en structures d'accueil, notamment en centres éducatifs fermés), un nombre équivalent étant placé en détention provisoire ; ou bien le système glisse vers le bas, c'est-à-dire que les mineurs auparavant incarcérés sont dirigés, pour notable partie, vers les centres éducatifs fermés.

Chacune de ces deux hypothèses a sa logique. La première peut traduire la volonté de resserrer les contraintes de la chaîne pénale, y compris pour des mineurs qui sont jusqu'alors peu placés par exemple : elle traduirait l'échec des mesures de moindre sévérité (admonestations...), chaque catégorie de mineurs réitérants se trouvant en quelque sorte décalée d'un barreau plus élevé sur l'échelle de gravité des réponses pénales à l'infraction. La seconde traduit plutôt le constat du recours « négatif » à la détention provisoire (on y a recours lorsque toutes les autres mesures ont été épuisées) et l'échec de cette solution ; dès lors qu'une nouvelle voie est ouverte, plus éducative, partant plus efficace, elle devrait être saisie pour diminuer la population des mineurs incarcérés à titre provisoire.

Cette alternative est encore largement à venir. Les visites qu'a faites la commission et les auditions auxquelles elle a procédé en 2003-2004 montrent que les centres éducatifs fermés n'ont pas encore été créés dans la plupart des régions ou que, lorsqu'ils l'ont été, les magistrats ont été peu renseignés sur leur existence.

Le point de vue de la Commission est que la seconde hypothèse doit prévaloir. Pour deux raisons. La première est qu'elle correspond à la logique voulue par le législateur, qui a voulu substituer à une logique du « vide sidéral » que constitue le placement en détention provisoire celle d'un maillon efficace « après le travail éducatif des établissements scolaires, celui des équipes dans les quartiers, ensuite les mesures prises d'abord en milieu ouvert puis en placement immédiat et en placement en centre d'éducation renforcée »<sup>97</sup>. Logique du primat de l'éducatif, certes contraint, primant sur la logique du « contraint » assorti d'un peu d'éducatif. Le centre éducatif fermé fait (implicitement, comme on l'a dit plus haut) le constat de l'impuissance de l'incarcération à prévenir de nouvelles infractions. Il doit donc prendre une place antérieurement prise par l'établissement pénitentiaire. La seconde raison est que, même pour les mineurs délinquants, les mesures de rééducation et d'insertion de l'ordonnance de 1945 (l'assistance éducative) sont loin d'avoir épuisé leurs effets. Quantitatifs : l'étude réalisée dans les tribunaux pour enfants de Caen et de Pau<sup>98</sup> montre que, pour 30% des mineurs concernés de Caen, la saisine pénale a précédé l'assistance éducative et que près de 27% des restants n'ont jamais bénéficié de telles mesures ; ce qui fait dire aux auteurs de l'étude que, pour une majorité de mineurs, le repérage social a été absent ou tardif. Qualitatifs : la charge de travail par éducateur chargé de mesures éducatives en milieu ouvert, dont relèvent un nombre trop élevé de jeunes, compromet l'efficacité de ces mesures.

<sup>97</sup> M. Guy Geoffroy, député. Première séance du 2 août 2002, *JO, Débats AN*, p.2636. Rappelons que les centres éducatifs fermés sont aussi régis par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale (cf. titre Ier du livre III du code de l'action sociale et des familles).

<sup>98</sup> op.cit.

Faut-il alors maintenir la détention provisoire pour les mineurs? La Commission pense que l'on doit répondre affirmativement à cette question, pourvu que le champ des mineurs concernés soit plus limité, que devrait traduire plus précisément les orientations de la politique pénale à l'égard des mineurs. Elle doit se borner, pour l'essentiel, aux infractions les plus graves, généralement de nature criminelle, (malheureusement de plus en plus nombreuses, notamment en matière sexuelle, comme on l'a relevé au début de ce chapitre, selon une tendance sans doute durable de notre société) que les nécessités de l'ordre public, comme d'ailleurs la protection qu'ils doivent avoir vis-à-vis d'eux-mêmes et de leur entourage obligent à incarcérer, d'abord à titre provisoire, dans l'attente d'un jugement qui doit conduire ensuite logiquement à une peine de prison ferme. Elle doit être en principe exclue, à moins que la réitération ne s'accompagne d'une progression significative du degré des infractions commises, pour les mineurs auxquels on fait grief de commettre des infractions à répétition et à qui on souhaite donner un « avertissement » ultime qui reste largement sans effet et présente l'inconvénient majeur de « durcir » le profil du délinquant. Ces mineurs font aujourd'hui les plus gros effectifs des jeunes détenus. Cette exclusion du recours à la prison sera rendue plus réaliste si, à côté des efforts qui sont faits pour l'ouverture des centres éducatifs fermés, il en est consenti d'autres pour assurer une meilleure prise en charge psychiatrique de certains jeunes délinquants.

## **2.2 - La présence d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse dans les établissements**

La loi du 9 septembre 2002, dans son article 18, a modifié l'article 11 de l'ordonnance du 2 février 1945 de manière à rendre permanente la présence d'éducateurs dans les établissements pénitentiaires recevant des enfants : « les mineurs âgés de treize à seize ans ne peuvent être placés en détention que dans les seuls établissements garantissant un isolement complet d'avec les détenus majeurs ainsi que la présence en détention d'éducateurs dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ». Le rapport annexé à cette loi d'orientation précise que « l'intervention continue des services de la protection judiciaire de la jeunesse sera organisée auprès de l'ensemble des mineurs incarcérés » (incluant les mineurs de 16 à 18 ans ?). La « note » du 23 juin 2003 du directeur de la protection judiciaire de la jeunesse destinée à définir la portée de cette disposition ajoute enfin que « cet objectif correspond à la volonté d'améliorer de manière conséquente les modalités de prise en charge des mineurs incarcérés en renforçant la part d'une action éducative nécessaire pendant la durée de la détention.

La mise en œuvre de cette nouvelle mesure doit être progressive. Elle devait s'appliquer à dix quartiers de mineurs en 2003, vingt en 2004, l'ensemble des quartiers étant couvert en 2007.

Cette mesure n'a pas été improvisée. Elle a été précédée à la fois d'évolutions des missions de la protection judiciaire de la jeunesse et d'expériences menées dans des établissements pénitentiaires. La complémentarité des actions du service pénitentiaire d'insertion et de probation, d'une part, et de la protection judiciaire de la jeunesse d'autre part, a été depuis plusieurs années renforcée. Des circulaires de

1981 et 1985<sup>99</sup> ont défini les conditions dans lesquelles les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse rendaient visite aux mineurs détenus, sur justification de leur profession, sans dispositif de séparation et de telle sorte que soit garantie la confidentialité des entretiens. L'échange d'informations entre les personnels pénitentiaires et ceux de la protection judiciaire de la jeunesse avait été encouragé, notamment dans les commissions d'incarcération des mineurs déjà mentionnées, pour mieux individualiser la détention (cf. article D.461 du code de procédure pénale) et accroître les chances de réinsertion. L'intérêt de formations communes avait été également mis en avant, pour mieux harmoniser les actions menées par les uns et les autres auprès des mineurs. Enfin, *de facto*, les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse étaient présents dans certains établissements, pour accroître l'efficacité de l'action éducative et de réinsertion dans l'établissement, encouragés en cela notamment par une note du 15 mai 2001 de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse invitant les directeurs départementaux à veiller à ce que tout mineur incarcéré soit suivi par un éducateur : tel était le cas à la maison d'arrêt de Loos depuis plusieurs années<sup>100</sup>.

La mesure décidée en 2002 n'en marque pas moins une étape nouvelle et importante dans la manière dont est conçue l'action auprès des jeunes détenus. Ce renforcement de l'action éducative a une double origine :

- d'une part, si le SPIP est chargé de la réinsertion des jeunes détenus, la protection judiciaire de la jeunesse a une mission plus large d'éducation. Admettre que cette action éducative s'exerce aussi en prison est à la fois dans la logique de la mission de la protection judiciaire de la jeunesse (l'éducation ne s'arrête pas aux portes du quartier des mineurs) mais fait évoluer aussi l'idée de la détention, comme on le verra à propos des projets d'établissements pour mineurs ;

- d'autre part, la protection judiciaire de la jeunesse a pour vocation de prendre en charge les mineurs, qu'ils soient en « milieu ouvert » ou qu'ils soient placés ; elle se doit d'assurer la continuité de cette prise en charge, même si les enfants sont placés en détention par décision d'un juge. On relèvera toutefois que cette continuité n'a de sens que pour des mineurs dont l'incarcération est brève. La loi ne prévoit pas d'intervention d'agents de la protection judiciaire de la jeunesse pour les mineurs condamnés, mais exclusivement pour ceux placés en détention provisoire.

Dire que cette mesure a été acceptée d'emblée serait bien entendu méconnaître le trouble qu'elle a provoqué chez les personnels, dont la Commission a eu l'écho, à la fois du côté des agents du SPIP, qui peuvent avoir l'impression que leur travail a été mésestimé et qu'entrent dans les établissements d'autres éducateurs qui vont faire un travail très proche du leur, avec le risque, s'il est mal conçu, de susciter des rivalités inutiles auprès des jeunes détenus ; aussi du côté des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, soucieux de ne pas être associés à la mise en œuvre d'une mesure de détention qu'ils regardent volontiers comme antinomique de toute leur action, préoccupés aussi de voir distraits de leurs tâches des éducateurs déjà trop peu nombreux en milieu ouvert ou « placé » et fortement mobilisés par les nouveaux centres éducatifs fermés.

<sup>99</sup> AP 81-3 du 15 juin 1981 et ES 85-73 K2 du 10 juillet 1985.

<sup>100</sup> Loos a été retenu comme l'un des dix premiers sites de la réforme, avec d'autres quartiers de mineurs comme ceux de Toulouse ou d'Avignon.



C'est sans doute en raison de ces tensions, dont on peut espérer qu'elles s'apaiseront avec le temps, que le décret en Conseil d'Etat prévu par la loi n'a pas été pris, la voie du pragmatisme étant préférée à celle de normes trop formelles. La Commission n'a pas d'observations à formuler sur ce point, même si, à terme, la publication du décret voulu par le législateur devra sans doute s'imposer. Elle n'a non plus à prendre parti sur les réticences très compréhensibles qui se sont manifestées.

Mais elle a la conviction cependant que cette réforme est bienvenue car elle tire les leçons, d'une certaine manière, des échecs de la détention provisoire des mineurs, et donne à cette dernière un autre caractère, plus ambitieux. De manière plus concrète, elle renforce une coordination indispensable à une approche continue de la personnalité du mineur incarcéré, dont on a souligné ci-dessus le temps de présence relativement bref en détention : jusqu'alors en effet, il existait un risque de voir se développer en prison des actions inadaptées par rapport à celles déjà entreprises au-dehors, ou au contraire des actions bénéfiques non reprises après l'élargissement.

On doit souligner toutefois, par ordre de difficultés croissantes, trois risques aux effets desquels il convient d'être vigilant.

Les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse chargés de suivre les mineurs en détention provisoire ne doivent pas devenir des « spécialistes de la prison », au risque d'une rupture graduelle, mais certaine, avec les autres éducateurs. La nouvelle mesure n'a de sens que si elle mobilise la totalité des personnels, appelés tôt ou tard à effectuer les mêmes tâches que celles que l'on confie aujourd'hui, pour des raisons évidentes, à des éducateurs si possible volontaires. Autrement dit, il ne doit pas y avoir coupure, au sein des directions départementales, entre une activité « détention » et une activité « milieu ouvert et placements » : elle ruinerait en grande partie, si elle existait, l'intérêt de la mesure. On doit donc être attentif à la gestion des personnes.

L'efficacité de la mesure est aussi tributaire de la précocité de l'intervention de l'éducateur auprès du mineur délinquant. Il est souhaitable que cet éducateur ne fasse pas connaissance en prison de l'enfant qu'il a la charge d'assister et d'éduquer. Sur ce point, la tardiveté ou l'absence du repérage social, signalé à propos des mineurs étudiés à Caen, ne laisse pas de préoccuper, même si on peut gager que ceux qui sont mis en détention par le juge sont ceux qui ont le plus de chance, si l'on ose dire, d'avoir fait l'objet d'intervention préalable d'éducateurs.

Enfin, se pose la question des jeunes majeurs, pas seulement d'ailleurs pour l'intervention des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse. Plus développée sera en effet l'action éducative auprès des mineurs, plus forte sera la rupture entre le régime qui leur est appliqué en détention et celui réservé aux jeunes majeurs qui est, sauf exception, de manière immédiate et sans conditions, le régime de droit commun des adultes, lequel ne comprend pas, dans la pratique, les mesures éducatives consenties pour les enfants. Le passage à l'âge de la majorité en détention comporte donc une rupture brutale, qui n'est accompagnée, si du moins ce qui a été indiqué à la Commission est exact, aucune mesure particulière et qui se traduit par le départ du quartier des mineurs pour un quartier de majeurs. S'agissant de l'intervention des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, elle cesse

aussitôt. La « note » du 23 juin 2003 se borne sur ce point à indiquer qu'ils « veilleront à informer systématiquement les conseillers d'insertion et de probation [du SPIP] sur la situation des mineurs lorsque, devenus majeurs, ils quitteront le quartier des mineurs ». Mais cette information n'est accompagnée d'aucune obligation particulière.

Le développement de formes éducatives, évidemment souhaitables, au cours de la détention des mineurs, a pour conséquence de renforcer les distinctions entre régime des enfants et régime des adultes, que soulignent aussi des circonstances de fait, comme la surpopulation des quartiers de majeurs. Mais ces séparations n'ont pas conduit, jusqu'alors, à la recherche de période de transitions (alors même, comme on l'a indiqué plus haut, que le code de procédure pénale distingue les détenus âgés de moins de vingt-et-un ans des autres) que les conditions matérielles actuelles des établissements de détention rendent sans doute difficiles à pratiquer. On doit craindre alors qu'après une période en régime de mineurs où il est l'objet de mesures éducatives renforcées, le jeune majeur, soumis du jour au lendemain au régime de droit commun, perde tout ou partie du bénéfice des efforts qui auront été consentis pour lui auparavant.

### **2.3 - Le programme d'établissements de détention pour mineurs**

Dans le cadre du programme important de constructions de nouveaux établissements pénitentiaires, annoncé par le Garde des sceaux à l'automne 2002, appelé programme « 13 200 » (13 200 places nouvelles de prison), figure une nouveauté importante, celle d'établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM). Huit devraient ouvrir leurs portes, respectivement dans la région du Nord (Valenciennes), de Paris et de Meaux, de Lyon, en Alsace, à Nantes, à Toulouse et dans la région marseillaise. Prévus chacun pour un effectif de soixante places, ils permettront donc d'ouvrir 480 places nouvelles de détention pour les mineurs.

Trois remarques doivent être faites sur ce point successivement sur ce nombre de places, sur le principe d'établissements pour mineurs, enfin sur le cahier des charges tel qu'il est actuellement défini.

✓ Le nombre de places, tout d'abord.

Si le programme comportait à l'origine 480 places nouvelles, il semble qu'il ait été réduit à 420, le nombre d'établissements prévus ayant été ramené à sept. Mais, en tout état de cause, ces places nouvelles ne s'ajouteront pas à toutes les places actuelles des quartiers des mineurs. Il est prévu qu'un certain nombre de places de quartiers actuels de mineurs seront rénovées et que d'autres seront abandonnées, sans que les chiffres des unes et des autres paraissent définitivement arrêtés<sup>101</sup>. Sans doute, la situation du moment – et notamment la surpopulation carcérale – pourra peser sur les choix faits.

Il n'est pas douteux toutefois que le nombre de places destinées aux mineurs dans les prisons françaises va croître, puisqu'une majorité de quartiers de mineurs

---

<sup>101</sup> Le secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers, dans l'entretien précité, avançait le chiffre de 200 places fermées à raison de leur vétusté.

actuels subsisteront. Le principe de cette croissance mérite d'être questionné, à la lumière de ce qui a déjà été indiqué plus haut sur la création de centres éducatifs fermés. Si une substitution partielle devait être logiquement opérée entre prison et centres, au profit de ces derniers, on peut se demander, alors que les quartiers de mineurs ne sont pas aujourd'hui en surpopulation, si l'excès de places ou bien resterait inutile, ou bien n'encouragerait pas les magistrats à recourir, plus volontiers qu'ils ne le font aujourd'hui, à la détention provisoire des mineurs. Ou, pour faire simple, ne peut-on s'interroger sur la cohérence entre la construction des 600 places de centres éducatifs fermés et les 480 (ou 420 places) d'établissements pénitentiaires pour mineurs ? Les deux étaient-ils nécessaires en même temps ? La Commission ne veut pas revenir ici sur ce qu'elle a déjà indiqué précédemment.

✓ Le principe d'établissements pour mineurs ensuite.

La décision de créer de tels établissements est majeure et bienvenue car elle rompt avec une histoire pénitentiaire ancienne, dans laquelle les mineurs sont, sous réserve d'aménagements de leur régime, des détenus comme les autres. Elle amène la France, au contraire, à considérer les mineurs comme une catégorie de personnes détenues qui appelle un sort distinct (et non pas seulement dans un lieu distinct), comme le font de nombreux pays d'Europe. C'est donc là une évolution très significative dont l'importance ne doit pas être mésestimée.

Dans la ligne des observations précédentes, toutefois, on doit s'interroger sur le maintien de quartiers de mineurs dans les autres établissements. Autrement dit, dans la mise en œuvre de centres éducatifs fermés, d'établissements pénitentiaires pour mineurs et le maintien de quartiers pour mineurs traditionnels, comme il a été indiqué, il y a vraisemblablement une incertitude relative à la politique à suivre. Il n'était pas impossible, après tout, si les établissements pour mineurs se concrétisent comme il a été annoncé en 2002, de prévoir la disparition totale des quartiers pour mineurs anciens. Mais c'était là, il est vrai, contribuer sans doute à l'éloignement géographique des mineurs en détention de leurs proches.

De manière plus prosaïque, si les choses devaient demeurer en l'état des annonces faites, comment seront gérés les flux de mineurs entre les quartiers existants et les établissements futurs ? Le seul critère retenu sera-t-il celui de la proximité ? Ou y aura-t-il une gradation de sévérité entre lieux de détention ? Les quartiers actuels seront-ils réservés à la détention provisoire ? Détenus et prévenus, dont on a rappelé précédemment qu'ils étaient confondus dans les quartiers existants, seront-ils désormais séparés ? Sur ces points, les choix de l'administration pénitentiaire seront importants. Sans doute, peut-on souhaiter que beaucoup soient clarifiés et connus avant l'ouverture de ces nouveaux établissements.

✓ Enfin les programmes définis pour les nouveaux établissements.

Les pouvoirs publics ont entrepris de définir avec beaucoup de soin les cahiers des charges qui seront applicables aux nouveaux établissements pour mineurs, par le biais de l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice. Un réel effort a été fait, d'une part pour connaître et évaluer les expériences étrangères ; d'autre part pour imaginer le rapport qui devait exister entre la sécurité (préoccupation légitime de la « pénitentiaire ») et l'éducatif - notamment dans l'architecture retenue (il est indiqué que l'établissement comprendra des salles

de classe, des salles d'activités socio-culturelles..., c'est-à-dire que ce qui est « bricolé » aujourd'hui dans les établissements sera conçu dès l'origine) ; enfin pour réfléchir à ce que devrait être le contenu de réinsertion des périodes de détention.

Les principaux éléments de ces programmes sont désormais connus. Etablissements de soixante places, mais dont les occupants seront répartis en « unités de vie » d'une dizaine de mineurs<sup>102</sup>. Une équipe mêlée de personnels de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse en aura la charge, aidée par des enseignants, des médecins, des psychologues et des conseillers d'orientation. L'accueil des parents sera facilité. Des cellules particulières seront prévues pour des filles.

Ce qui frappe, dans l'exposé qui est fait de ce programme, dont il est dit qu'il sera « centré sur l'éducation et non plus sur la cellule », est l'insistance avec laquelle ses concepteurs mettent l'accent sur « l'occupationnel » comme instrument d'apprentissage des règles élémentaires de la vie collective : respect des horaires, respect des autres, respect de l'encadrement... La recherche, à cette fin, d'une activité collective permanente, dresse en filigrane un portrait du jeune délinquant quelque peu uniforme et, en regard, des modalités de réinsertion très arrêtées, dans lesquelles la trilogie (à parts égales) éducation - sports - jeux occupe l'intégralité du temps disponible et très contraint. Sans vouloir insister ici sur les idées éducatives que révèlent ces programmes, il paraît plus raisonnable de prévoir, pour ces établissements, des lignes directrices à la fois plus ambitieuses et plus souples que pourront adapter les équipes prévues en fonction des caractères des personnes. La reconnaissance de la personnalité propre de chacun est un élément indispensable de la réinsertion et, plus que l'uniformité, la dimension de ces établissements (et des « unités de vie » qui y auront leur existence) devrait permettre l'adaptation. Il est souhaitable aussi que l'éducation dispensée ne s'arrête pas, comme souvent aujourd'hui, à des rudiments d'informatique de loisir ou à la préparation d'un certificat d'éducation générale (le CFG). De manière générale, la participation des autres administrations (Santé, Education nationale) ainsi que des collectivités territoriales (départements, communes) à l'opération devra être également assurée et, pourquoi pas, repensée.

Il restera aussi, mais cet aspect n'est pas nouveau, comme on en a déjà fait la remarque, à assurer le lien entre ces efforts beaucoup plus significatifs de réinsertion en établissement pénitentiaire et les efforts consentis en milieu ouvert. La superposition d'actions de réinsertion étanches entre elles n'est pas fructueuse : l'expérience nous l'a appris. C'est la continuité et la cohérence qui doivent être recherchées.

La Commission aura sans doute à revenir sur ce qu'il adviendra dans les faits de ces orientations<sup>103</sup>, qui représentent, telles que présentées, une avancée très significative dans l'approche de la détention provisoire des mineurs.

---

<sup>102</sup> Cette organisation devrait apaiser les craintes des personnels, pour lesquels naturellement la gestion de soixante mineurs ensemble est, en raison des comportements, notamment de la violence, impossible à conduire.

<sup>103</sup> Elles sont déjà en phase de réalisation pour la recherche de terrains et la passation des marchés nécessaires à la construction des bâtiments.

## CONCLUSION

Quel état peut-on faire de la détention provisoire en 2004 en France ?

D'abord et avant tout, elle s'inscrit, encore pour plusieurs années, dans le contexte très difficile de la surpopulation carcérale, avec la portée que cela implique, c'est-à-dire une peine ajoutée à la peine, en quelque sorte ; autrement dit des conditions de vie très dégradées pour effectuer la sanction pénale prononcée par le juge. Si cet accroissement de la population des détenus ne doit pas tout à la détention provisoire, mais aussi à l'accroissement des durées de détention, on peut gager que ce sont les prévenus (avant condamnation, par conséquent) qui en souffrent le plus. On sait que les effets les plus sensibles se marquent dans les maisons d'arrêt, là où précisément sont conduites les personnes en détention provisoire (avec les « courtes peines » et les « fins de peine »). Par conséquent, le régime de la détention provisoire est aujourd'hui, du fait des suites de la surpopulation, plus dur dans ses conséquences.

Ensuite, et les deux éléments sont liés, de diverses manières, dans des sens différents, elle prend place dans le nouveau cadre législatif tracé par les lois n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 et surtout n° 2004-204 du 9 mars 2004, « portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ». Ce dernier texte, d'une grande ambition, n'a pas été écrit à fin de modifier les règles de la détention provisoire. Mais il a incorporé des dispositions qui auront un effet sur les décisions de mise en détention ou de mise en liberté, qu'elles concernent le juge des libertés et de la détention, la chambre de l'instruction ou la prochaine procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. La Commission suivra avec beaucoup d'attention les conséquences de ces nouvelles dispositions, comme elle reste attentive aux développements des autres lois récentes. Ainsi, s'agissant de la loi du 9 septembre 2002, elle a relevé dès à présent que la procédure de référé détention a un faible impact à la fois en volume (125 procédures en 2003) et en correction des mesures initiales.

S'agissant plus précisément des données relatives au recours à la détention provisoire, il est difficile encore aujourd'hui de séparer, dans l'analyse, les effets importants de court terme qui peuvent d'ailleurs jouer dans des sens contraires (amnistie de 2002, recours accru à la détention provisoire à compter de la fin 2001) des tendances de moyen terme. Dans les deux dernières années, dans un contexte d'accroissement du nombre de personnes mises en cause par les services de police, la détention provisoire s'est accrue nettement plus qu'en proportion, à cause d'un recours plus intense à la mise sous écrou. Ainsi, va dans ce sens la poursuite de l'augmentation des procédures de comparution immédiate (+21% en 2002), génératrices, on le sait (cf. rapport 2003 de la Commission) d'un recours accru à la détention provisoire. Ainsi encore le rôle des juges d'instruction, dont les affaires à eux soumises ont augmenté, pour la première fois depuis 1994 : le nombre des mandats de dépôts qu'ils ont décernés s'est accru nettement plus.

La durée moyenne de la détention provisoire a encore baissé en 2002 (ce n'est plus le cas, semble-t-il, en 2003), vraisemblablement en raison du poids que prennent les « comparutions immédiates », source de courtes détentions, dans l'ensemble des mesures de mise en détention. Elle n'exclut donc pas le maintien de durées longues, notamment en matière criminelle. Mais elle appelle aussi à porter une attention particulière aux nombreux prévenus sortant de prison sur ordonnance de mise en liberté (plus de 15 500 en 2002), dont une part conserve son statut de prévenu : ce phénomène est à mettre en relation avec les développements qui ont été faits sur la pertinence des courtes peines d'emprisonnement.

La Commission s'est penchée à nouveau sur l'application du régime de réparation de détentions provisoires suivies de non-lieu, d'acquiescement ou de relaxe, qui a connu en 2003 sa première année pleine de fonctionnement selon les nouvelles règles, modifiées toutefois – légèrement – par la loi du 9 mars 2004. Elle l'a fait surtout à partir de l'analyse des décisions de la Commission nationale de réparation des détentions (CRD), placée auprès de la Cour de cassation et statuant en appel des décisions des premiers présidents de Cour. Il est important d'y relever, dans le contexte de surpeuplement pénitentiaire, la décision qui retient comme facteur d'aggravation du préjudice résultant d'une détention provisoire non suivie de condamnation les conditions de vétusté et de promiscuité (résultant de la surpopulation) dans lesquelles a été effectuée cette détention.

Au-delà de ces constats généraux, qu'il lui incombe de faire, la Commission a voulu, dans son rapport 2004, mettre l'accent sur deux aspects particuliers de la détention provisoire.

Le premier peut paraître de prime abord étranger à cet objet. Il s'agit des alternatives à l'incarcération. Mais chacun peut évidemment comprendre l'intérêt que, dans le contexte pénitentiaire actuel, le recours à une mesure alternative à la détention provisoire peut présenter. C'est pourquoi la Commission s'est intéressée au contrôle judiciaire, le recours au placement sous surveillance électronique présentiel étant trop récent pour pouvoir faire l'objet de commentaires développés (on trouvera dans les annexes toutefois un rappel des expériences européennes sur ce point).

Le tableau qu'offre le contrôle judiciaire est paradoxalement contrasté. D'abord il est difficile à connaître avec précision : en particulier, la part du « socio-éducatif » (par opposition aux mesures de contrôle par les services de police et de gendarmerie) est malaisé à évaluer. Ensuite, en raison de la charge de travail qu'ils ont par ailleurs, le contrôle judiciaire n'est pas au centre de l'intérêt des comités de probation et d'assistance aux libérés, devenus services pénitentiaires d'insertion et de probation. Enfin et surtout, si le contrôle judiciaire « pointage » (vérification de la présence en un lieu par contrôle régulier en commissariat ou en brigade de gendarmerie) s'accroît, les mesures de contrôle socio-éducatives, telles qu'on peut les appréhender à partir des mesures confiées par les magistrats aux associations (ou aux personnes physiques), plafonnent depuis une quinzaine d'années. On peut évidemment se préoccuper de cette situation, non seulement dans le contexte pénitentiaire que l'on connaît, mais dans ce qu'elle reflète de la manière générale de répondre à la délinquance, notamment dans la variation qu'elle atteste des pratiques locales en la matière, faute de consensus sur le sujet. Également surprenantes sont

la géographie des associations à qui est confié le contrôle judiciaire socio-éducatif, préoccupante puisque le secteur public tend à se dégager de ce type de mesures, et la difficulté d'évaluer leur travail et même de le mettre en relation avec celui des magistrats. Cette situation tient en partie à la rémunération chichement allouée aux personnes chargées du contrôle judiciaire. A cet inconvénient, un premier remède significatif a été apporté avec le décret du 9 janvier 2004 qui réforme le régime de la tarification. Il est souhaitable que, dans la perspective tracée par cette réforme, et avec la profession qui, semble-t-il, y est prête, une solide réflexion, qui n'est pas de la compétence de la Commission, s'engage aujourd'hui sur une pratique renouvelée et étendue du contrôle judiciaire. La véritable alternative à la détention provisoire est là.

Le second aspect particulier abordé par la Commission est la détention provisoire des mineurs.

Le régime de la détention provisoire des mineurs est un régime particulier, dont le champ d'application est d'ailleurs variable suivant les textes (le code de procédure pénale l'étend jusqu'aux jeunes majeurs de 18 à 21 ans, ce que ne font ni les autres textes, ni la pratique de l'administration pénitentiaire). Une des difficultés de ce régime est précisément l'absence totale de transition (en matière de suivi en particulier) entre les deux états : mineur et majeur. Il se caractérise en principe par la séparation d'avec les autres détenus et l'encellulement individuel : mais ces principes ne sont pas appliqués rigoureusement, faute d'être matériellement possibles.

Il y a peu de mineurs en prison. Il est incontestable, d'une part, que les magistrats recourent peu (en dépit des variations observables depuis dix ans) à la détention provisoire et ont recours plus largement aux mesures présentencielles, dont l'augmentation traduit davantage la réponse pénale à la délinquance ; l'emprisonnement comme mineur, d'autre part, est nécessairement d'une durée relativement brève puisque ce sont les adolescents les plus âgés qui sont emprisonnés et ils deviennent (*tempus fugit...*) rapidement majeurs. Ceux qui sont emprisonnés le sont massivement en qualité de prévenus, contrairement à la population des détenus adultes. Mais l'accroissement des condamnations de mineurs pour crimes est très significatif et pose la question de la coexistence des prévenus et des condamnés dans les quartiers de mineurs.

Par conséquent, les mineurs ne souffrent pas, dans beaucoup de cas, de la surpopulation carcérale actuelle, et il est bien vrai que des efforts d'encadrement incontestables et réussis sont réalisés, comme le montrent notamment la formation de surveillants spécialisés, le rôle du SPIP et d'intervenants extérieurs divers (Education nationale, psychologues...) et la généralisation progressive, depuis la loi du 9 septembre 2002, de la présence des agents de la protection judiciaire de la jeunesse dans les quartiers de mineurs. Mais cela ne suffit pas à dresser un tableau satisfaisant de la détention provisoire des mineurs. Les quartiers de mineurs ne reluisent pas par leur bon état matériel, dans l'état général de vétusté que connaissent la plupart des établissements pénitentiaires et certains établissements pénitentiaires – bien connus – ont dépassé les bornes de l'acceptable. Les filles, certes très minoritaires, sont encore placées dans les quartiers de femmes adultes, faute de séparation possible appropriée entre les sexes

dans les quartiers de mineurs. Et même les efforts d'éducation ou d'aides diverses, qui portent d'ailleurs sur des périodes courtes (faute notamment d'être relayées après le passage chez les majeurs ou après la sortie), sont encore trop marqués d'empirisme et de manque de moyens.

L'ouverture progressive, annoncée en 2002, de centres de détention dévolus exclusivement aux mineurs, constitue un bouleversement et bienvenu dans l'histoire pénale française. Mûrement réfléchi, largement ouverte aux leçons d'expériences étrangères mieux inspirées, la création de ces centres, où détention rimera avec éducation, améliorera sensiblement les conditions de détention provisoire des mineurs.

Cette création suscite cependant trois questions.

D'une part, les réflexions actuelles sur l'emploi du temps des mineurs dans les nouveaux établissements tournent essentiellement autour de « l'occupationnel » : elles gagneraient à être centrées davantage sur la personnalité des jeunes détenus et sur l'impératif de leur réinsertion.

D'autre part, la réponse aux questions du maintien, de la rénovation, ou de la fermeture des actuels quartiers de mineurs n'est pas encore très précisément définie. Il est entendu que beaucoup trop de places, dans les quartiers de mineurs, ne respectent pas les « normes » matérielles (définies par les circulaires ministérielles). Que doit-il advenir des quartiers actuels ?

Enfin, et surtout, si, par hypothèse, tous ces quartiers étaient maintenus, il y aurait sans aucun doute trop de places de détention pour les mineurs, si du moins les effectifs de mineurs détenus évoluaient peu. Dès lors, de deux choses l'une : soit le programme de construction et de rénovation doit être dimensionné aux besoins estimés d'aujourd'hui, dont on pense qu'ils marqueront peu d'évolution ; soit beaucoup de places nouvelles seront ouvertes par rapport au nombre actuel et une offre accrue pourrait modifier les politiques pénales (plus répressives) et changer les pratiques des juridictions.

Cette question de pose d'autant plus que, concomitamment, sont ouverts progressivement les centres éducatifs fermés que la loi du 9 septembre 2002 a introduits dans l'ordonnance du 2 février 1945. Ces centres sont voués aussi à l'éducation de jeunes délinquants réitérants. Même si, en apparence, la logique de ces centres comme dernier stade de la répression avant la détention apparaît satisfaisante, on peut se demander si leur apparition a bien été conçue dans le cadre d'une réflexion plus vaste sur l'enfermement des jeunes mineurs et si la création de ces centres ne devrait pas plutôt permettre de mieux centrer la détention provisoire des mineurs sur les crimes graves, en laissant le traitement des jeunes délinquants multi-récidivistes, dont le sort, on le sait bien, est au centre de bien des préoccupations de toute nature, résolument hors de la prison.



## **ANNEXES**

ANNEXE 1 – ELEMENTS DE DROIT COMPARE

ANNEXE 2 – ELEMENTS DE STATISTIQUES PENALES

ANNEXE 3 – REPARATION DE LA DETENTION  
PROVISOIRE : DONNEES LOCALES

ANNEXE 4 – LISTE DES AUDITIONS

# **ANNEXE 1**

## **ÉLEMENTS DE DROIT COMPARE**

**REPONSES DES MAGISTRATS DE LIAISON EN  
ALLEMAGNE, ESPAGNE, ITALIE ET AU ROYAUME-UNI  
A LA DEMANDE D'INFORMATIONS DE LA COMMISSION  
DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE**

## LA SITUATION EN ALLEMAGNE

FREDERIC BAAB, MAGISTRAT DE LIAISON

### INTRODUCTION

Avant de présenter les mesures alternatives à la détention avant jugement et la détention avant jugement des mineurs en droit allemand, il est nécessaire de rappeler brièvement dans quel cadre juridique ces mesures peuvent être ordonnées.

#### **1. Autorité compétente**

Il n'existe pas de magistrat instructeur en Allemagne. La conduite des enquêtes en matière pénale relève exclusivement de la compétence du parquet qui saisit le *juge des enquêtes* (Ermittlungsrichter) dans tous les cas où des mesures ou des actes d'enquête attentatoires à la liberté individuelle ou à la vie privée sont envisagés.

Comme le juge des libertés et de la détention en France, le *juge des enquêtes* allemand n'intervient donc que ponctuellement au cours de la procédure. Il autorise un certain nombre de mesures d'investigation (perquisitions, saisies, écoutes téléphoniques) et ordonne les placements en détention provisoire. Il est également compétent pour „surseoir à la mise à exécution du mandat de dépôt“ et ordonner des mesures alternatives à l'incarcération.

#### **2. Détention provisoire – conditions – champ d'application**

Le Code de procédure allemand prévoit quatre cas dans lesquels le juge peut décerner mandat d'arrêt ou de dépôt (Haftbefehl) :

La fuite, le risque de fuite, le risque de destruction de preuves (a) et le risque de renouvellement de l'infraction (b), les délits mineurs étant soumis à un régime dérogatoire (c).

a) La fuite, le risque de fuite, le risque de destruction de preuves (paragraphe 112 du Code de procédure pénale)

Le paragraphe 112 vise les trois cas suivants : la fuite, le risque de fuite et le risque de destruction de preuves (la concertation frauduleuse et les pression sur les témoins sont analysées comme des formes d'altération des éléments de preuve). Une exception est prévue cependant pour un certain nombre d'infractions qui, en raison de leur gravité, justifient par elles-mêmes le placement en détention provisoire de l'auteur présumé des faits.

Le juge peut décerner mandat d'arrêt ou de dépôt dans les cas suivants :

- 1) il est établi que la personne concernée est en fuite ou qu'elle se cache ;
- 2) il apparaît, compte tenu des circonstances de l'espèce, qu'elle va se soustraire aux poursuites (Fluchtgefahr) ;
- 3) son comportement fait présumer qu'elle va détruire, dissimuler ou falsifier des éléments de preuve, ou qu'elle va exercer des pressions sur des coauteurs, des complices, des témoins ou des experts, et qu'il existe de ce fait un risque que l'enquête soit entravée (Verdunkelungsgefahr).

La détention provisoire peut également être ordonnée en dehors de ces trois cas pour des infractions particulièrement graves, telles que la constitution d'un groupe terroriste, l'assassinat, le meurtre, les coups mortels, les violences volontaires aggravées, ou les destructions par incendie aggravées.

## ***B) LE RISQUE DE RENOUVELLEMENT DE L'INFRACTION (PARAGRAPHE 112 A) DU CODE DE PROCEDURE PENALE)***

Le paragraphe 112 a) vise un quatrième cas, le risque de renouvellement de l'infraction (Wiederholungsgefahr), en limitant son champ d'application aux infractions suivantes :

- 1) agressions sexuelles ou viols aggravés ;
- 2) violences volontaires aggravées, vols aggravés, extorsions, recels, escroqueries, incendies volontaires, infractions à la législation sur les stupéfiants, lorsque ces infractions sont commises à titre habituel ou de manière répétée.

EN OUTRE, POUR LES INFRACTIONS VISEES A  
L'ALINEA 2, LE JUGE NE PEUT ORDONNER UN  
PLACEMENT EN DETENTION PROVISOIRE QUE DANS LES  
CAS OU „IL EST A PREVOIR QUE LE TRIBUNAL  
PRONONCERA UNE PEINE SUPERIEURE A 1 AN  
D'EMPRISONNEMENT.“

LE PARAGRAPHE 112 A) DONT LE CHAMP D'APPLICATION EST LIMITE, ET QUI PREVOIT UNE CONDITION SUPPLEMENTAIRE POUR LES INFRACTIONS VISEES AU DEUXIEME ALINEA, EST TRES PEU UTILISE EN PRATIQUE.

c) Délits mineurs (paragraphe 113 du code de procédure pénale)

Les infractions punies d'une peine n'excédant pas six mois d'emprisonnement ou 180 jours-amende sont soumises à un régime dérogatoire.

Dans ce cas, la détention provisoire ne peut pas être motivée par le risque de dissimulation ou de destruction de preuves. Elle peut uniquement être ordonnée pour prévenir un risque de fuite lorsque la personne s'est déjà soustraite aux poursuites, qu'elle se prépare à prendre la fuite, qu'elle n'a pas de domicile ou de résidence fixe, ou qu'elle ne peut justifier de son identité.

## LES MESURES DE PRECAUTION APPLICABLES AUX MAJEURS AUTRES QUE LA DETENTION AVANT JUGEMENT

### ***1. Existe-t-il des mesures de précaution autres que la détention avant jugement ?***

Le droit allemand prévoit des mesures alternatives à la détention provisoire qui correspondent à certaines des obligations énumérées à l'article 138 du code de procédure pénale français (a). Outre un contrôle judiciaire *stricto sensu*, le juge peut également ordonner dans certains cas des mesures de sûreté provisoires à l'encontre des personnes qui sont visées par une enquête pénale (b).

### ***A) MESURES DE CONTROLE JUDICIAIRE***

Les mesures de contrôle judiciaire figurent au **paragraphe 116** du code de procédure pénale qui énumère un certain nombre de cas dans lesquels le juge des enquêtes peut „surseoir à la mise à exécution du mandat de dépôt“ (1). Il s'agit d'un véritable contrôle judiciaire, puisque le juge peut révoquer la mesure et placer la personne concernée en détention provisoire, lorsque celle-ci ne respecte pas les obligations qui lui ont été imposées. Ces décisions sont susceptibles de recours (2).

La terminologie utilisée en droit allemand pour désigner le contrôle judiciaire est très significative à cet égard (*sursis à l'exécution d'un mandat de dépôt*). Elle marque clairement un rattachement direct au mandat d'arrêt ou de dépôt initial qui constitue la base légale de la mesure.

Ainsi, en pratique, lorsqu'il souhaite placer une personne sous contrôle judiciaire contre laquelle il n'a pas décerné un mandat d'arrêt antérieurement (par exemple, dans le cadre d'une enquête de flagrance), le juge des enquêtes doit accomplir deux actes de procédure distincts : il décerne d'abord un mandat de dépôt (Haftbefehl) dont il suspend aussitôt l'exécution par une mesure de contrôle judiciaire (Aussetzung des Vollzugs des Haftbefehls).

Il en résulte une conséquence importante. En effet, contrairement à l'article 138 du code de procédure pénale français qui soumet le contrôle judiciaire à un régime uniforme, le paragraphe 116 établit des distinctions selon les différents cas prévus aux paragraphes 112 à 113. Les mesures de contrôle judiciaire susceptibles d'être ordonnées par le juge des enquêtes varient donc en fonction du motif que celui-ci a visé au départ dans son mandat de dépôt (risque de fuite, de destruction de preuves ou de renouvellement de l'infraction).

Les dispositions du code de procédure pénale allemand reposent en réalité sur une conception du contrôle judiciaire qui est beaucoup plus étroite qu'en droit français. Cette mesure est conçue, en effet, comme une alternative à la détention provisoire dont l'objectif principal est de garantir le bon déroulement de l'enquête et, plus particulièrement, le maintien de l'auteur présumé de l'infraction à la disposition de la Justice.

Dans la pratique, le contrôle judiciaire vise donc en règle générale à prévenir le risque de fuite, parce qu'il est de loin le motif le plus souvent retenu en matière de détention provisoire (pour l'année 2001, sur un total de 35 672 mandats de dépôt ordonnés en Allemagne, 34 044 décisions ont été motivées par un risque de fuite, 1 438 par un risque de destruction de preuves et seulement 1 119 par un risque de renouvellement de l'infraction).

En revanche, et c'est une différence essentielle avec le droit français, toutes les mesures de sûreté visant à empêcher le renouvellement de l'infraction, qui figurent à l'article 138 du code de procédure pénale (interdiction de conduire un véhicule ou d'exercer une activité professionnelle, obligations de soins), ne sont pas considérées comme des mesures de contrôle judiciaire et sont soumises en droit allemand à un régime juridique différent.

---

### 1) CAS DANS LESQUELS LE JUGE PEUT „SURSEoir A LA MISE A EXECUTION DU MANDAT DE DEPOT“

**Le paragraphe 116** du code de procédure pénale vise les trois cas suivants :

*1° - Le mandat de dépôt est motivé par le risque de fuite (Fluchtgefahr)*

„Le juge peut suspendre l'exécution d'un mandat de dépôt qui est uniquement motivé par un risque de fuite, lorsqu'il apparaît, en l'espèce, que l'objectif poursuivi par le placement en détention provisoire peut être atteint par des mesures moins contraignantes, telles que :

- „se présenter régulièrement devant le juge, le procureur de la République ou un service désigné par eux ;“

- „ne pas quitter son domicile ou sa résidence, ou ne pas sortir de certaines limites territoriales sans l'accord du juge ou du parquet ;“

- „ne pas quitter son domicile sans être accompagné par une personne désignée par le juge ;“

- „constituer des sûretés personnelles ou réelles, ou fournir un cautionnement dont le montant et les modalités de paiement sont fixés par le juge, conformément aux dispositions du paragraphe 116 a).“<sup>104</sup>

*2° - Le mandat de dépôt est motivé par le risque de dissimulation ou de destruction d'éléments de preuve (Verdunkelungsgefahr)*

„Le juge peut suspendre l'exécution d'un mandat de dépôt motivé par un risque de destruction de preuves, lorsqu'il apparaît, en l'espèce, qu'il existe des mesures moins contraignantes qui sont de nature à réduire considérablement le

---

<sup>104</sup> Remise d'une somme d'argent, constitution d'un gage ou cautionnement consenti par un tiers.

risque de dissimulation ou de destruction de preuves. Il peut, notamment, interdire à la personne concernée tout contact avec des coauteurs, des complices, des témoins ou des experts.“

*3° - Le mandat de dépôt est motivé par le risque de renouvellement de l'une des infractions visées au paragraphe 112 a) du code de procédure pénale (Wiederholungsgefahr)*

„Le juge peut suspendre l'exécution d'un mandat de dépôt ordonné sur le fondement du paragraphe 112 a) du code de procédure pénale, lorsqu'il apparaît, en l'espèce, que la personne concernée va se soumettre à certaines obligations et que le but poursuivi par la détention provisoire pourra ainsi être atteint“.

## ***2) Cas dans lesquels le juge peut révoquer le contrôle judiciaire et placer la personne concernée en détention provisoire***

Le juge des enquêtes peut révoquer le contrôle judiciaire lorsque la personne ne respecte pas les obligations qui lui ont été imposées (1°). Les décisions rendue par le juge des enquêtes sont susceptibles de recours (2°).

# ***1° - REVOCATION DE LA MESURE ET MISE A EXECUTION DU MANDAT DE DEPOT***

Le juge peut ordonner la mise à exécution du mandat de dépôt lorsque la personne :

- viole grossièrement les obligations qui lui ont été imposées ;
- ou que celle-ci se prépare à prendre la fuite, ou qu'elle ne défère pas à une convocation sans motif valable, ou que par son comportement elle trahit la confiance qui avait été placée en elle ;
- ou lorsque des circonstances nouvelles rendent son incarcération nécessaire.

## ***2° - Voies de recours***

La décision de remise en liberté ne peut être attaquée que par le parquet, contrairement aux mesures de contrôle judiciaire qui peuvent être également contestées par la personne directement visée par la mesure et par les tiers qui ont un intérêt à agir.

La procédure suivie est une procédure gracieuse qui peut dans certains cas devenir contentieuse (paragraphe 304 et suivants du Code de procédure pénale). Elle se déroule de la façon suivante :



Le juge qui a rendu la première décision est saisi d'une requête visant à obtenir la révision de la mesure (Beschwerde).

En principe, cette requête ne suspend pas l'exécution de la mesure, sauf dans le cas où le juge ou le tribunal des requêtes en décide autrement (paragraphe 307).

Si le juge fait droit à la demande, la procédure prend fin.

Si le juge ne fait pas droit à la demande, il doit communiquer le dossier dans les trois jours au tribunal des requêtes (Beschwerdegericht) qui dépend du tribunal de grande instance (Landgericht). Le tribunal des requêtes statue sur la demande en premier et dernier ressort (paragraphe 306 et 310 al. 2).

Toutefois, la décision rendue par le tribunal des requêtes peut faire l'objet d'un nouveau recours, lorsque cette décision concerne la détention provisoire ou un placement provisoire dans un établissement spécialisé. Cette „requête itérative“ (weitere Beschwerde) est portée devant la Cour supérieure régionale (Oberlandesgericht) qui statue en dernier ressort (paragraphe 310 al. 1).

### **b) Mesures de sûreté provisoires dans l'attente du jugement**

Outre un contrôle judiciaire, le juge peut également ordonner un certain nombre de mesures provisoires à l'encontre des personnes visées par une enquête pénale, la différence essentielle étant que le juge n'a pas la possibilité de placer la personne concernée en détention provisoire lorsque celle-ci ne respecte pas ces obligations. Leur violation constitue une infraction spécifique que le parquet poursuivra dans le cadre d'une procédure distincte. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un contrôle judiciaire au sens où nous l'entendons en droit français, bien que certaines de ces obligations soient visées à l'article 138 du Code de procédure pénale.

Ces mesures doivent être analysées en réalité, non pas comme de simples mesures de sûreté, mais comme un véritable préjugement, puisqu'elles ne peuvent être ordonnées que dans le cas où le juge estime „qu'il existe des motifs sérieux de penser qu'elles seront prononcées ultérieurement par le tribunal.“

Le juge peut ainsi ordonner les mesures suivantes :

- le retrait provisoire de l'autorisation de conduire un véhicule, lorsqu'il existe des motifs sérieux de penser que la peine sera prononcée ultérieurement par le tribunal sur le fondement du paragraphe 69 du Code pénal (paragraphe 111 a) ;

- l'interdiction provisoire d'exercer une profession ou une activité commerciale, lorsqu'il existe des motifs sérieux de penser que cette interdiction sera prononcée ultérieurement par le tribunal sur le fondement du paragraphe 70 du Code pénal. Cette interdiction peut être étendue à tout un secteur d'activité (paragraphe 132 a).

Par ailleurs, le tribunal (et non le juge des enquêtes) peut ordonner, à titre présentiel, lorsqu'il est saisi des faits, le placement provisoire d'une personne dans un établissement de soins (hôpital psychiatrique ou centre de désintoxication), lorsqu'il existe des motifs sérieux de penser que la personne était atteinte d'un trouble mental au moment des faits qui atténue ou supprime sa responsabilité pénale, et que le placement dans un établissement spécialisé sera prononcé ultérieurement par le tribunal. (paragraphe 126 a).

Toutes ces mesures provisoires sont susceptibles de recours dans les mêmes conditions que les mesures ordonnées dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

2. Quelles sont les modalités de ces mesures de protection ? Qui en décide selon les étapes de la procédure ? Qui est chargé de leur mise en oeuvre ?

Comme en droit français, le Code de procédure pénale allemand distingue deux étapes : la phase d'enquête proprement dite (Vor Erhebung der öffentlichen Klage) et la phase intermédiaire entre le renvoi de l'affaire devant le tribunal, qui est alors saisi des faits, et le prononcé du jugement (Nach Erhebung der öffentlichen Klage). Ce partage des compétences entre le juge des enquêtes et le tribunal est réglé par le paragraphe 126.

Au cours de l'enquête pénale qui, rappelons-le, est conduite en Allemagne par le parquet, toutes les décisions relatives à la détention provisoire et aux mesures de contrôle judiciaire relèvent de la compétence exclusive du juge des enquêtes, magistrat du siège qui dépend, soit du tribunal d'instance (Amtsgericht), soit de la Cour fédérale de Justice (Bundesgerichtshof) pour les infractions terroristes (paragraphe 24 du Code de l'organisation judiciaire). Ce juge est également compétent pour ordonner les mesures de sûreté provisoires visées plus haut.

Le renvoi de l'affaire devant le tribunal dessaisit le juge des enquêtes de plein droit. Ses compétences en matière de détention provisoire et de contrôle judiciaire sont alors exercées par le tribunal saisi des faits jusqu'au prononcé définitif du jugement.

Le contrôle du respect des mesures de contrôle judiciaire visées au paragraphe 116 du Code de procédure pénale relève, selon les cas, de la compétence du juge des enquêtes, du parquet ou d'un service spécialisé (comité de probation) désigné par le juge.

3. Est-il prévu ou envisagé d'utiliser le placement sous surveillance électronique comme mesure de précaution pour des personnes en attente d'être jugées ?

Le placement sous surveillance électronique (Fußfessel)<sup>105</sup> a fait l'objet d'un premier projet de loi déposé devant le Bundesrat (Chambre des Länder) à l'initiative du Land de Berlin en 1997. Ce projet a été adopté en première lecture par le Bundesrat en 1999 sur la base des conclusions d'un groupe de travail qui a proposé d'autoriser les Länder à expérimenter cette nouvelle mesure, à droit constant, dans un premier temps. Par ailleurs, le groupe de travail a considéré que le placement sous surveillance électronique ne devait pas être appliqué aux mineurs.

Le projet a été communiqué au Bundestag (Chambre des députés) qui a délibéré en première lecture sur le texte au mois d'octobre 1999. Aucune réforme législative visant à introduire le placement sous surveillance électronique dans le Code de procédure pénale n'a donc été adoptée pour le moment.

Le ministère fédéral de la Justice a émis un certain nombre de réserves quant à l'adoption de cette réforme. Le bureau de l'application des peines a établi une note sur le sujet en distinguant la phase avant jugement (1), le prononcé de la peine (2) et la phase après jugement (3).

1) S'agissant de la phase présentencielle, cette mesure de surveillance dans le cadre d'un contrôle judiciaire ne lui paraît pas adaptée pour trois raisons :

a) Elle élargirait inutilement l'éventail des mesures de contrôle possibles sans étendre pour autant le champ d'application du contrôle judiciaire à des situations nouvelles, car les personnes qui seraient susceptibles d'être placées sous surveillance électronique bénéficient déjà à l'heure actuelle d'un contrôle judiciaire.

b) Elle entraînerait un coût et une charge de travail supplémentaires pour les services sociaux et les services de police, dans la mesure où cette obligation nouvelle viendrait s'ajouter, et non se substituer, à une première mesure de contrôle judiciaire.

c) L'investissement de départ et la charge financière induite par cette technologie nouvelle seraient disproportionnés par rapport au nombre a priori assez restreint de personnes concernées (cette modalité de contrôle suppose, en effet, que l'intéressé ait un domicile fixe, alors que la plupart des personnes concernées par un éventuel placement en détention provisoire vivent le plus souvent dans des conditions précaires).

2) Le placement sous surveillance électronique conçu comme un nouveau type de sanction appelle également un certain nombre de critiques de la part du ministère fédéral qui estime que cette peine ne pourrait être prononcée qu'à l'encontre de personnes ayant un domicile et une vie sociale stable (risque d'une justice à deux vitesses) et uniquement comme une alternative à des peines de courte durée (une surveillance électronique ne peut être raisonnablement envisagée que pour une période de quelques mois au maximum). Or comme les tribunaux ne sont autorisés à prononcer des peines inférieures à 6 mois

---

<sup>105</sup> Traduction littérale „chaîne au pied“.

d'emprisonnement qu'à titre exceptionnel, cette mesure ne pourrait être utilisée en Allemagne que pour un nombre limité de cas (paragraphe 47 du Code pénal).

3) S'agissant de la phase après jugement, donc de l'application des peines proprement dite, le ministère fédéral considère que cette mesure pourrait être utilisée comme une modalité particulière de l'exécution des reliquats de peines pour les personnes déjà placées sous le régime de la semi-liberté. Le placement sous surveillance électronique pourrait alors constituer une nouvelle étape, après la période de semi-liberté, dans le cadre d'une resocialisation et d'une réinsertion progressives de la personne condamnée.

A l'heure actuelle, le placement sous surveillance électronique a fait l'objet d'expérimentations conduites dans différents Länder, en particulier dans le Land de Hesse qui a rendu un premier rapport sur la mise en oeuvre de cette mesure au mois de novembre 2003.

Le ministre de la Justice du Land de Hesse a déclaré dans un communiqué de presse au mois de novembre 2003 que cette expérimentation menée en collaboration avec l'institut Max Planck de Freiburg depuis trois ans et demi avait donné d'excellents résultats, le taux de réussite pour les 120 personnes qui ont fait l'objet de cette nouvelle mesure étant supérieur à 90 pour cent.<sup>106</sup>

Le placement sous surveillance électronique a permis la resocialisation de personnes en situation d'échec (chômage de longue durée, consommation régulière de stupéfiants) qui ont pu reprendre un rythme de vie normal sur la base d'un programme journalier qui leur a été imposé durant la période de probation. L'efficacité du contrôle par les agents de probation a été considérablement améliorée du fait que chaque défaillance leur était immédiatement signalée.

Cette mesure a été principalement utilisée dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve (80 pour cent des mesures) mais elle a été également mise en oeuvre dans 16 pour cent des cas comme une alternative à la détention provisoire.

Elle a concerné essentiellement trois catégories d'infractions : les atteintes aux biens (vols, abus de confiance) (31 % des cas) ; les infractions à la législation sur les stupéfiants (23 %) ; les délits routiers (23 %).

Enfin, contrairement à l'analyse faite par le ministère fédéral de la Justice, il apparaît que cette mesure permet de réaliser des économies importantes, puisque son coût (48 euros par jour) est très largement inférieur à celui d'une journée d'emprisonnement (85 euros par jour).

4. Quelles sanctions sont attachées à la violation de ces mesures de précaution ?

---

<sup>106</sup> Ces résultats mériteraient sans doute une analyse plus fine, car il n'est pas certain que ce taux de réussite particulièrement élevé soit uniquement dû au placement sous surveillance électronique.

Comme indiqué plus haut, le juge peut révoquer le contrôle judiciaire prévu au paragraphe 116 et ordonner un placement en détention provisoire dans les cas suivants (§ 116, al. 4) :

- la personne viole grossièrement les obligations qui lui ont été imposées;
- elle se prépare à prendre la fuite, elle ne défère pas à une convocation sans motif valable, ou elle trahit, par son comportement, la confiance qui avait été placée en elle.

Par ailleurs, le juge peut également révoquer le contrôle judiciaire lorsque des circonstances nouvelles rendent une incarcération nécessaire.

5. Quel est le type de mesures de précaution le plus souvent mises en oeuvre? Quelle est la latitude du juge (ou de l'autorité compétente) dans le prononcé de ces mesures ?

Il n'existe pas d'études dans ce domaine. Les seuls éléments statistiques disponibles concernent uniquement le nombre et la durée moyenne des détentions provisoires.

Le prononcé de ces mesures relève de l'appréciation souveraine du juge des enquêtes qui choisit librement la mesure qu'il ordonne dans la liste figurant au paragraphe 116 du code de procédure pénale, étant précisé que cette liste n'est pas limitative.

Le juge est tenu toutefois de respecter les prescriptions légales qui sont plus ou moins contraignantes selon les cas. Ainsi, le paragraphe 116 distingue entre le risque de fuite pour lequel une mesure alternative à l'incarcération ne peut être envisagée que „si elle permet d'atteindre l'objectif poursuivi par la détention provisoire“, et le risque de dissimulation ou de destruction de preuves pour lequel il suffit que la mesure envisagée soit de nature à „diminuer considérablement ce risque“ (erheblich vermindern).

Il convient de souligner, par ailleurs, que la matière est soumise au principe général de proportionnalité (Verhältnismäßigkeit) qui est rappelé au paragraphe 112 du Code de procédure pénale relatif à la détention provisoire. L'incarcération ne peut donc pas être ordonnée par le juge, lorsqu'il apparaît qu'une telle mesure est disproportionnée par rapport à l'importance de l'affaire (Bedeutung der Sache) et à la peine qui pourrait être prononcée ultérieurement par le tribunal.

6. Cherche-t-on à développer les mesures de précaution ?

Le placement sous surveillance électronique est la seule mesure nouvelle qui soit expérimentée actuellement.

## LA MISE EN OEUVRE DE LA DETENTION AVANT JUGEMENT (OU D'ALTERNATIVES SPECIFIQUES) POUR LES MINEURS

1. Y a-t-il, ces dernières années, des débats nationaux sur le traitement et la prévention de la délinquance des mineurs ?

La „loi sur les tribunaux pour enfants“ (Jugendgerichtsgesetz), qui date de 1923, est l'équivalent de l'ordonnance du 2 février 1945 en France. La dernière réforme importante de ce texte a été adoptée le 30 août 1990.

Il n'y pas de projet de réforme à l'heure actuelle en ce qui concerne le droit pénal des mineurs. Le traitement des mineurs délinquants fait cependant l'objet de débats récurrents qui sont parfois relancés à l'occasion d'une affaire particulière. Ainsi l'expulsion en 1998 d'un mineur de nationalité turque âgé de 14 ans résidant en Bavière qui avait commis plus de 60 délits a eu un retentissement médiatique considérable en Allemagne (le cas „Mehmet“). Cette décision, qui avait été confirmée par le tribunal administratif de Munich et ultérieurement par la Cour administrative régionale de Bavière, a été finalement annulée en 2002 par la Cour administrative fédérale qui a ordonné à la ville de Munich de lui délivrer une autorisation de séjour. Le mineur, qui avait passé plusieurs années en Turquie à la suite de son expulsion, a pu ainsi retourner en Allemagne.

La question du traitement pénal des très jeunes délinquants s'est posée à cette occasion, dans la mesure où, conformément au paragraphe 19 du Code pénal, les mineurs de 14 ans ne peuvent pas faire l'objet de poursuites pénales en Allemagne (Schuldunfähigkeit). Il s'agit en l'occurrence d'une véritable irresponsabilité pénale, contrairement au droit français qui exclut le prononcé d'une peine pour les mineurs de 13 ans, mais qui permet en revanche que la prévention soit établie à leur égard.

2. La détention avant jugement est-elle applicable aux mineurs ?

Les mineurs peuvent être placés en détention provisoire dans les conditions prévues aux **paragraphe 72 et 72 a)** de la Loi sur les tribunaux pour enfants.

Le placement en détention provisoire des mineurs reste cependant une mesure exceptionnelle en Allemagne, en particulier pour les mineurs de 16 ans. Le droit pénal des mineurs donne en effet la priorité aux mesures éducatives, l'incarcération étant considérée comme l'*ultima ratio*, la dernière solution lorsque la prise en charge éducative a échoué. Il est d'ailleurs expressément prévu dans la loi que „les juges des enfants et les substituts des mineurs doivent avoir une compétence et une expérience particulières dans le domaine de l'éducation.“ (paragraphe 37).

## **A) AUTORITE COMPETENTE (PARAGRAPHE 72, AL. 3)**

Le placement en détention provisoire des mineurs relève de la compétence du juge des enfants (Jugendrichter) qui exerce les fonctions de juge des enquêtes au cours de l'enquête pénale. Il est également prévu que les dossiers impliquant des mineurs doivent être confiés à des substituts spécialisés dans ce domaine (Jugendstaatsanwälte) (paragraphe 34 et 36).

## **B) CONDITIONS (PARAGRAPHE 72, AL. 1)**

LA DETENTION PROVISOIRE DES MINEURS EST SOUMISE A UN REGIME SPECIFIQUE. SI LES DISPOSITIONS GENERALES DES PARAGRAPHES 112 A 113 DU CODE DE PROCEDURE PENALE RELATIVES A LA DETENTION PROVISOIRE SONT APPLICABLES (RISQUE DE FUITE, DE DISSIMULATION DES PREUVES OU DE RENOUVELLEMENT DE L'INFRACTION), LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE EST SOUMIS, EN REVANCHE, A DES

# CONDITIONS BEAUCOUP PLUS STRICTES QUE POUR LES MAJEURS.

## LE PARAGRAPHE 72 PREVOIT EN EFFET QUE :

„La détention provisoire ne peut être ordonnée pour les mineurs que dans le cas où l'objectif poursuivi par cette mesure ne peut être atteint par des mesures d'assistance éducative ou par d'autres mesures provisoires.“

„Dans son appréciation du critère de proportionnalité, le juge, lorsqu'il envisage un placement en détention provisoire, doit également tenir compte de la contrainte particulière que représente une mesure d'incarcération pour un mineur.“

„Dans le cas où le placement en détention provisoire est ordonné, le juge doit exposer dans les motifs de sa décision les raisons pour lesquelles des mesures alternatives, telles que le placement provisoire dans un foyer spécialisé de la Protection judiciaire de la jeunesse, ne sont pas suffisantes. Il doit également indiquer en quoi une mesure d'incarcération n'est pas disproportionnée en l'espèce.“

### c) Délais (paragraphe 72, al. 5)

Il n'existe pas de délais particuliers pour la détention provisoire des mineurs qui est soumise au droit commun. La durée normale de la détention provisoire est de 6 mois en droit allemand. Elle peut être prolongée pour une période de 3 mois renouvelable par décision de la Cour supérieure régionale (Oberlandesgericht) s'il apparaît que l'affaire nécessite des investigations particulièrement longues et complexes (paragraphe 121 et 122 du Code procédure pénale).

S'agissant des mineurs, il est simplement prévu que „la procédure doit être menée avec la plus grande célérité.“ (paragraphe 72, al. 5).

### d) Mineurs de 16 ans (paragraphe 72, al. 2)

Les mineurs de 16 ans sont soumis à un régime dérogatoire dans le cas où la détention est motivée par un risque de fuite (cette motivation est la plus souvent retenue en pratique). Le droit commun s'applique en revanche pour les autres cas.



Le paragraphe 72 prévoit ainsi que „lorsqu’il est ordonné pour prévenir tout risque de fuite, le placement en détention provisoire d’un mineur de 16 ans n’est possible que lorsque ce mineur s’est déjà soustrait aux poursuites, ou qu’il se prépare à prendre la fuite, ou qu’il n’a pas de domicile ou de résidence fixe.“

#### e) Information des services de la protection judiciaire de la jeunesse (Jugendgerichtshilfe) (paragraphe 72 a)

L’information des services éducatifs est obligatoire dans le cas d’un placement en détention provisoire. Le paragraphe 72 a) dispose en effet que :

„Les services de la protection judiciaire de la jeunesse doivent être informés sans délai du placement en détention provisoire d’un mineur. Ils doivent également avoir connaissance de tout mandat d’arrêt décerné à l’encontre d’un mineur. En outre, ils sont informés de tout placement en garde à vue, lorsqu’il ressort des éléments de l’enquête que le mineur va être déféré devant un juge.“

#### f) Assistance d’un avocat (paragraphe 68)

L’assistance d’un avocat est obligatoire pour les mineurs détenus.

Le paragraphe 68 de La loi sur les tribunaux pour enfants prévoit que le juge des enfants „désigne un avocat d’office pour les mineurs faisant l’objet, soit d’un placement en détention provisoire, soit d’une mesure de placement provisoire dans un foyer spécialisé“.

### 3. Existe-t-il une autre forme de privation de liberté préjudicielle distincte de la détention avant jugement ?

Dans certains Länder (Bavière, Bade-Württemberg, Brandebourg, Hambourg) il existe des établissements semi-fermés qui correspondent, peu ou prou, aux centres éducatifs renforcés en France.

### 4. Dans quelle mesure les conditions de détention des mineurs prévenus se distinguent-elles de celles des majeurs prévenus ? Par qui et par quels moyens est assuré leur incarcération ?

La loi sur tribunaux pour enfants prévoit que les mineurs incarcérés doivent être séparés des adultes. Ainsi, le paragraphe 93 dispose que :

„Les mineurs en détention provisoire sont incarcérés, dans la mesure du possible, dans des établissements pénitentiaires pour mineurs ou, à tout le moins, dans un quartier particulier lorsqu'ils sont placés dans un établissement pénitentiaire pour majeurs“.

**5. Une prise en charge éducative pendant la détention est-elle notamment assurée ? Est-ce par des personnels formés et des agents voués exclusivement à cette tâche ?**

L'éducation du mineur occupe une place essentielle durant la période d'incarcération. Le paragraphe 91 contient les dispositions suivantes :

„Le mineur condamné doit être éduqué durant son incarcération, afin qu'il puisse mener ensuite, dans le respect de la loi, une vie de citoyen conscient de ses responsabilités.“

„L'ordre, le travail, la formation, l'exercice physique et des occupations raisonnables (sinnvoll) durant le temps libre sont le fondement de cette éducation. Les aptitudes professionnelles du condamné doivent être encouragées et développées. Des ateliers et des locaux destinés à la formation doivent être aménagés au sein de l'établissement pénitentiaire. Une prise en charge spirituelle et religieuse (Seelsorge) doit également pouvoir être assurée.“

„Les agents des établissements pénitentiaires pour mineurs doivent être adaptés et formés aux objectifs éducatifs qui sont poursuivis durant la période d'incarcération.“

Il est par ailleurs prévu au paragraphe 93, qui traite spécifiquement de la détention provisoire des mineurs, que „le placement en détention provisoire doit être conçu de manière éducative.“

Le paragraphe 93 dispose également que „les agents des services de la protection judiciaire de la jeunesse, les agents de probation et les éducateurs auxquels est confié un mineur doivent pouvoir être en contact avec ce mineur durant son incarcération dans les mêmes conditions que son conseil.“

Les services de la protection judiciaire de la jeunesse dépendent du „service de la jeunesse“ (Jugendamt). Cet organisme public relève de l'administration de chaque Land.<sup>107</sup>

Le service de la jeunesse a une compétence extrêmement large qui couvre l'ensemble des matières concernant les mineurs telles que l'adoption, l'autorité parentale, la tutelle, l'assistance éducative ou le suivi des mineurs délinquants (paragraphe 2 du livre 8 du code social). Ce service peut déléguer ses attributions au secteur privé (paragraphe 76).

<sup>107</sup> Il dépend en règle générale du ministère de la famille et de la jeunesse.

6. Quel est le type de mesures alternatives à la détention le plus souvent mises en oeuvre ? Quelle est la latitude du juge dans le prononcé de ces mesures ?

Les mineurs peuvent être soumis à un contrôle judiciaire dans les mêmes conditions que les majeurs sur le fondement de l'article 116 du Code de procédure pénale (la Commission du Bundesrat a cependant exclu le placement sous surveillance électronique pour les mineurs dans le cadre des expérimentations qui sont menées actuellement par les Länder).

Conformément au droit commun applicable aux majeurs, la mesure peut être révoquée et le mineur placé en détention provisoire s'il ne respecte pas les obligations qui lui ont été imposées.

Le juge des enfants a également la possibilité d'ordonner à titre provisoire, soit une mesure de placement dans un foyer spécialisé (a), soit des mesures d'assistance éducative (Vorläufige Anordnungen über die Erziehung) (b).

#### **a) Placement dans un foyer spécialisé (paragraphe 71, al. 2 et 72 al. 4)**

Le paragraphe 72 dispose que „dans les mêmes conditions que celles prévues pour le placement en détention provisoire, le juge peut ordonner provisoirement le placement du mineur dans un foyer de la protection judiciaire de la jeunesse pour empêcher qu'il ne commette de nouvelles infractions et éviter que le développement de sa personnalité ne soit mis en danger.“

Il est expressément prévu que „le juge a la possibilité de substituer un mandat de dépôt à son ordonnance aux fins de placement si l'incarcération du mineur paraît indispensable“. Ce placement dans un foyer spécialisé peut donc être assimilé à un contrôle judiciaire, puisqu'il est susceptible d'être révoqué en cas d'échec de la mesure.

#### **b) Mesures d'assistance éducative**

Au cours de la phase présentencielle, le paragraphe 71 prévoit que „le juge peut ordonner des mesures d'assistance éducative à titre provisoire ou proposer au mineur l'une des mesures figurant au livre 8 du Code social<sup>108</sup> (Sozialgesetzbuch).“

Hormis les mesures du livre 8 du Code social, il n'existe par conséquent pas de liste ou de catalogue légal des mesures susceptibles d'être ordonnées par le juge des enfants qui dispose dans ce domaine d'une totale liberté d'appréciation, le législateur ayant souhaité le système le plus souple possible pour lui permettre de définir la mesure la mieux adaptée.

<sup>108</sup> Il s'agit principalement de mesures de soutien scolaire ou psychologique.

## Conclusion

Le droit pénal allemand prévoit des mesures alternatives à la détention provisoire pour les majeurs dont le régime est assez proche de ce qui est prévu à l'article 138 du code de procédure pénale français. Toutefois l'éventail des obligations susceptibles d'être ordonnées par le juge est plus réduit qu'en droit français.

Cette différence s'explique par le fait que le contrôle judiciaire en droit allemand est uniquement destiné à garantir le bon déroulement de l'enquête. C'est la raison pour laquelle certaines mesures de sûreté, comme l'interdiction de conduire un véhicule ou d'exercer une activité professionnelle, qui peuvent être ordonnées en France dans le cadre d'un contrôle judiciaire, sont soumises à un régime juridique différent en Allemagne et constituent en réalité une forme de préjugement. Elles ne sont pas analysées comme une modalité particulière du contrôle judiciaire, mais comme des mesures provisoires que le juge peut ordonner, lorsqu'il existe des motifs sérieux de penser qu'elles seront confirmées ultérieurement par le tribunal.

Une autre différence avec le droit français tient au fait que le placement sous contrôle judiciaire relève de la compétence exclusive du juge des enquêtes, alors que cette compétence est partagée en France entre le juge d'instruction et le juge des libertés et de la détention.

Le droit applicable à la détention provisoire des mineurs correspond également dans les grandes lignes au système français. Comme l'ordonnance du 2 février 1945, la loi sur les tribunaux pour enfants met avant tout l'accent sur les mesures éducatives qui doivent être ordonnées en priorité par le juge, la détention provisoire étant considéré comme la dernière solution possible lorsque la prise en charge éducative a échoué.

La possibilité de recourir au placement sous surveillance électronique est la seule question actuellement en débat en Allemagne. Cette mesure a notamment fait l'objet d'une expérimentation pendant trois ans et demi dans le Land de Hesse, semble-t-il avec succès, mais principalement dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve. Elle a été en revanche assez peu appliquée comme alternative à la détention provisoire.

<p style="text-align: center;"><b>LA SITUATION EN ESPAGNE</b> <b>FRANÇOIS BADIE, MAGISTRAT DE LIAISON</b></p>
---

**LE REGIME DE LA DETENTION PROVISOIRE EN ESPAGNE**

## **1. LA DETENTION AVANT JUGEMENT EXISTE T-ELLE?**

La détention provisoire existe en procédure pénale espagnole.

L'Espagne comptait au 1<sup>er</sup> décembre 2003, pour un pays de 41 millions d'habitants, 56 377 détenus (51 894 hommes et 4 483 femmes) dont 12 823 prévenus (22,75%) et 43 554 condamnés (77,25%).

Des aménagements au régime de la détention provisoire ont été apportées par la toute nouvelle loi organique 13/2003 du 24 octobre 2003, publiée au Bulletin Officiel de l'Etat le 27 octobre 2003 et entrée en vigueur le lendemain. La dernière réforme remontait à 1995.

### **2. A quels cas s'applique la détention avant jugement ?**

Depuis la loi du 24 octobre 2003, la détention provisoire peut être ordonnée dans les cas suivants (article 503 nouveau de la loi de procédure pénale espagnole):

1°) en cas d'infraction punie de plus de 2 ans d'emprisonnement, ou d'une peine privative de liberté inférieure à 2 ans si l'inculpé a des antécédents pénaux non-annulés découlant d'une condamnation pour infraction intentionnelle ;

2°) s'il résulte de la procédure des indices suffisants impliquant la responsabilité pénale de l'individu que l'on va placer en détention provisoire ;

3°) si la détention provisoire poursuit l'un des objectifs suivants :

- garantir la représentation de l'intéressé lorsqu'il existe des risques de fuite (en tenant compte de la nature des faits, des peines encourues, de la situation personnelle et de famille de l'intéressé, de l'imminence du jugement)
- éviter la déperdition, l'altération ou la destruction de preuves s'il en existe un risque réel
- éviter que l'inculpé exerce une pression ou un préjudice sur la victime
- éviter le renouvellement de l'infraction ou la commission d'autres infractions (en cas d'infractions intentionnelles uniquement).

La décision de mise en détention appartient toujours à un magistrat du siège, toujours à la demande du parquet ou de la partie civile, et non d'office (art. 502 et

505). Le placement en détention provisoire d'une personne ne peut intervenir avant qu'elle n'ait été « imputada » (mise en examen).

Il n'y a pas en Espagne de possibilité de placement en détention provisoire des mineurs (la majorité pénale est fixée à 18 ans depuis une loi du 12 janvier 2000 entrée en vigueur le 13 janvier 2001 ; auparavant elle était fixée à 16 ans). Par contre, dans certains cas d'agression avec violence commise contre les personnes, un mineur peut être placé avant jugement dans un Centre fermé pour mineurs, pour une durée de 3 mois renouvelable 1 fois, soit 6 mois au maximum.

### ***3. Quelle autorité prend la décision en matière de détention avant jugement ?***

La décision initiale de placement en détention appartient au juge (d'instruction ou juge correctionnel). Il en va de même pour la décision de prolongation comme pour la décision de remise en liberté. En cas de recours, la chambre d'appel intervient.

La présence d'un avocat est un droit garanti par la Constitution espagnole (art. 17). L'article 520 de la loi de procédure pénale espagnole fixe les droits de la personne dès son interpellation (droit au silence, droit de ne pas déclarer contre elle, etc.) et en particulier le droit d'être assisté dès le moment de son interpellation par un avocat, choisi par elle ou désigné d'office, qui sera présent pour toute déclaration et tout acte policier ou judiciaire.

### ***4. Durée de la détention avant jugement***

Depuis la loi du 24 octobre 2003, la détention provisoire, mesure d'exception, doit être limitée à la durée strictement nécessaire à l'atteinte des objectifs qui l'ont justifiée. Elle ne peut dépasser une année si la peine encourue est égale ou inférieure à 3 ans, et 2 années si la peine encourue est supérieure à 3 ans. Ce délai peut être prolongé jusqu'à 6 mois ou 2 ans supplémentaires selon que la peine encourue est supérieure (2 ans supplémentaires possibles) ou non (6 mois supplémentaires possibles) à 3 ans d'emprisonnement, par décision motivée du juge lorsqu'il résulte des circonstances laissant prévoir que l'affaire ne pourra être jugée dans les délais (art. 504 nouveau).

Une fois condamné, si la condamnation n'est pas définitive du fait d'un recours, la détention provisoire se prolonge jusqu'à la moitié de la peine prononcée (article 504 ancien et nouveau loi de procédure pénale).

### ***5. Recours éventuels à l'encontre des décisions prises en matière de détention avant jugement***

Les décisions portant placement en détention provisoire ou prolongation de cette mesure (ou refus) peuvent faire l'objet de recours de la part de l'intéressé ou du

ministère public : recours de « réforme » (recours gracieux) devant le juge qui a rendu la décision, et en cas de non-modification de la décision, recours d'appel, qui sera jugé par la chambre pénale du tribunal en la forme habituelle, dans les 30 jours (article 507, 518 loi de procédure pénale).

Cette audience d'appel n'est pas contradictoire (présence de l'avocat mais pas du détenu).

#### **6. Régime pénitentiaire de la détention avant jugement**

***Dans un Centre Pénitentiaire existent plusieurs « modules » (quartiers). Les détenus avant jugement sont en principe placés dans un quartier réservés aux détenus provisoires.***

***Le régime intérieur est le même pour tous, sauf si le juge a ordonné « l'incommunication » (la mise au secret) de la personne, auquel cas elle n'aura ni promenade avec les autres détenus, ni visite, courrier, etc., et ce pendant un temps limité à 5 jours renouvelable une fois (art. 509). La correspondance du détenu avec l'extérieur peut être limitée par le juge s'il y a un risque pour l'instruction (art. 524). Il n'existe, hormis ce cas de mise au secret, aucune différence de régime de détention entre le prévenu et le condamné détenu ; tous deux ont accès aux mêmes activités, tant de travail que de loisir, thérapeutiques ou autres. Bien sûr, le détenu avant jugement ne peut bénéficier de permissions de sortie ni de réductions de peine.***

### **7. IMPUTATION DU TEMPS PASSE EN DETENTION AVANT JUGEMENT SUR LE TEMPS DE LA CONDAMNATION A UNE PEINE D'EMPRISONNEMENT FERME**

Le temps passé en détention avant jugement s'impute intégralement sur le temps de condamnation à une peine d'emprisonnement ferme.

#### **8. Indemnisation ou autre forme de compensation**

Il y a possibilité de demande d'indemnisation pour le préjudice subi, par la voie d'un recours administratif dirigé contre le Ministère de la Justice (articles 292 à 297

de la loi organique du Pouvoir Judiciaire du 1er juillet 1985, « *de la responsabilité patrimoniale de l'État du fait du fonctionnement de l'administration de la Justice* »). En particulier, l'article 294 LOPJ prévoit expressément le « *droit à indemnisation de ceux qui, après avoir été placé en détention provisoire, seront acquittés pour inexistence du fait imputé, ou lorsqu'il aura été prononcé un non-lieu ; le montant de l'indemnisation sera déterminé en fonction du temps de privation de liberté subit et des conséquences personnelles et familiales qui en auront découlé.* »



## LES MESURES DE PRECAUTION APPLICABLES AUX MAJEURS AUTRES QUE LA DETENTION AVANT JUGEMENT

### ***1. Existe t-il des mesures de précaution autres que la détention avant jugement ?***

Oui ; le titre VII de la loi de procédure pénale espagnole s'intitule « de la liberté provisoire du prévenu » et prévoit que la liberté puisse être assortie ou non de certaines mesures de précaution.

Le versement d'une caution (destiné à garantir l'indemnisation de la victime et le paiement des frais de justice, mais aussi la représentation de l'intéressé) peut être considéré comme une alternative à la détention avant jugement (art. 529, 532 et suivants, 764 loi de procédure pénale espagnole).

En cas d'infraction liée à la conduite automobile, le juge peut interdire toute conduite automobile au prévenu et lui retirer le permis de conduire (art. 529 bis, 764 loi ).

En cas d'infraction liée à la violence domestique, une loi récente (du 31 juillet 2003) a élaboré un système complet de protection des victimes, résultant d'un « ordre de protection » émanant du juge incluant la possibilité de mesures de précaution telles qu'attribution exclusive du domicile conjugal, régime de la garde des enfants, détermination d'une pension alimentaire, etc. (art. 544 ter loi).

La loi espagnole prévoit pour un certain nombre d'infractions graves contre les personnes ou les biens, la possibilité pour le juge d'interdire, à titre de mesure de précaution ou de peine accessoire lors du prononcé du jugement, au prévenu d'approcher les victimes ou leur famille, d'entrer en contact avec celles-ci, de retourner sur les lieux de l'infraction ou de se rendre sur le lieu de résidence des victimes ou de leur famille (art. 57 code pénal et 544 bis de la loi de procédure pénale).

### ***2. Quelles sont les modalités de ces mesures de précaution ? Qui en décide selon les étapes de la procédure ? Qui est chargé de leur mise en œuvre ?***

Ces mesures sont prises par décision du juge, juge d'instruction ou juge pénal, selon les cas, par ordonnance susceptible d'appel ; elles sont modifiables à tout moment en fonction des nécessités et de l'évolution de la situation du prévenu. Leur mise en oeuvre est en réalité passive ; le constat du non-respect, par plainte de la victime ou rapport de la police pouvant amener l'adoption par le juge de nouvelles mesures plus strictes, voire fonder une décision de placement en détention provisoire (art. 544 bis).

**3. Est-il prévu ou envisagé d'utiliser le placement sous surveillance électronique comme mesure de précaution pour des personnes en attente d'être jugées ?**

Non ; le port du bracelet électronique ne s'applique en Espagne qu'aux condamnés.

**4. Quelles sanctions sont attachées à la violation des mesures de précaution ?**

Cf. supra : le constat du non-respect, par plainte de la victime ou rapport de la police pouvant amener l'adoption par le juge de nouvelles mesures plus strictes, voire fonder une décision de placement en détention provisoire (art. 544 bis).

**5. Quel est le type de mesures de précautions le plus souvent mises en œuvre ? Quelle est la latitude du juge (ou de l'autorité compétente) dans le prononcé de ces mesures ?**

De très loin, le versement d'une caution, qui est très répandu ; les autres cas de contrôle sont plus limités à des cas de figure particuliers (délinquance routière, violences domestiques).

En réalité, il n'existe pas en Espagne de « contrôle judiciaire » tel que nous le connaissons en France, prévu par la loi pour s'adapter à tous les cas de figure possible, et expressément pensé comme limitation à la détention provisoire.

Les trois cas de figure principaux du prévenu avant jugement sont : détention provisoire ; liberté provisoire sous caution (le plus grand nombre) ; liberté provisoire sans caution.

**6. Cherche t-on à développer les mesures de précaution ?**

Non. Il est significatif à cet égard que la nouvelle loi du 24 octobre 2003 sur la détention provisoire ne consacre aucun développement aux mesures de précaution, si ce n'est une déclaration générale dans son article 1<sup>er</sup> al. 2 :

« La détention provisoire pourra être prononcée lorsqu'elle apparaît objectivement nécessaire, conformément aux règles ci-après établies, et lorsqu'il n'existe aucune mesure moins grave pour le droit à la liberté, qui permettrait d'atteindre les mêmes objectifs. »

## **LA MISE EN ŒUVRE DE LA DETENTION AVANT JUGEMENT (OU D'ALTERNATIVES SPECIFIQUES) POUR LES MINEURS**

### ***1. Y-a t-il eu, ces dernières années, des débats nationaux sur le traitement et la prévention de la délinquance des mineurs ?***

Oui ; une loi du 12 janvier 2000 régle la responsabilité pénale des mineurs, loi qui fixe l'âge de la majorité pénale à 18 ans au lieu de 16 ans précédemment (cf. encadré ci-dessous).

La philosophie de la nouvelle loi est toujours rééducative plus que sanctionnatrice.

### **2. La détention avant jugement est-elle applicable aux mineurs ?**

Non, il n'y a pas en Espagne de détention de mineurs dans un Établissement pénitentiaire, ni avant jugement, ni au titre d'une condamnation pénale

### **3. Existe t-il une autre forme de privation de liberté préjudicielle distincte de la détention avant jugement ?**

***Oui, il existe une possibilité assez limitée de placement du mineur dans un Centre éducatif fermé, parmi d'autres mesures de sûreté préventives (telles que liberté surveillée, placement dans une famille d'accueil, ou dans un centre éducatif). Ces mesures sont décidées par le juge des mineurs à la demande du Ministère public (qui instruit l'affaire), après audition de l'avocat du mineur et de l'équipe technique (travailleurs sociaux, psychologues, éducateurs) chargée de suivre le mineur, toujours en considération de l'intérêt du mineur.***

Un placement dans un Centre fermé pourra être décidé au vu de la gravité des faits, de l'alarme sociale qui en est résulté, et des circonstances sociales et personnelles du mineur, pour un laps de temps limité : 3 mois, renouvelable 1 fois, soit 6 mois au maximum. Cette durée sera déduite de la peine ultérieurement imposée au mineur en cas de condamnation.

4. Dans quelle mesure les conditions de détention des mineurs prévenus se distinguent-elles de celles des majeurs prévenus ? Par qui et par quels moyens est assurée leur incarcération ?

Cf. supra ; il s'agit de centres éducatifs fermés et non d'établissements pénitentiaires. Le personnel ne dépend donc pas de l'administration pénitentiaire espagnole, mais des services sociaux de chaque région espagnole, qui ont compétence en la matière, tant en ce qui concerne les éducateurs, que les autres membres du personnel de ces centres.

5. Une prise en charge éducative pendant la détention est-elle notamment assurée ? Est-ce par des personnels formés et des agents voués exclusivement à cette tâche ?

Oui ; le but essentiel du placement est rééducatif et le personnel est formé de travailleurs sociaux exclusivement.

6. Quel est le type de mesures alternatives à la détention le plus souvent mises en œuvre ? Quelle est la latitude du juge (ou de l'autorité compétente) dans le prononcé de ces mesures ?

***Les placements de mineurs en Centre fermé avant jugement sont assez rarement prononcés. En l'état, aucun élément statistique n'a pu être recueilli, faute de système globalisant les situations des différentes régions autonomes espagnoles. À titre d'information, en 2001, dernière année connue, 516 mesures de placement d'un mineur dans un Centre fermé (que ce soit avant ou après jugement) ont été prises, et 762 mesures de placement dans un Centre semi-ouvert (ouvert le jour pour que le mineur puisse suivre une scolarité ou un apprentissage à l'extérieur, et fermé le soir). La même année 2001, 11 791 mineurs entre 14 et 18 ans ont fait l'objet d'une plainte ou d'une interpellation en Espagne (source : mémoire pour l'année 2001 du parquet général de l'État).***

---

## LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES MINEURS EN ESPAGNE

Le Parlement espagnol a adopté fin 1999 une loi organique règlementant la responsabilité pénale des mineurs (loi organique 5/2000 du 12 janvier 2000). Cette loi qui entrera en vigueur un an après sa publication au Bulletin Officiel de l'État, soit le 13 janvier 2001, a été adoptée par 198 voix pour (Parti Populaire, Parti Communiste et Partis nationalistes Basque et Catalan), 8 contre et 138 abstentions (Parti socialiste), ce qui témoigne d'un consensus certain .

### I) LES GRANDES LIGNES DU TEXTE

L'âge à partir duquel peut être engagée la responsabilité pénale d'un mineur de 18 ans (âge de la majorité), a été fixé à 14 ans - art.1er -. Les mineurs de 14 ans ne peuvent faire l'objet que de mesures de protection, mesures qui en Espagne sont du ressort des Affaires Sociales et de la compétence des Communautés Autonomes, et non de la Justice - art.3 - .

Des règles spéciales de prescription, plus courtes, sont fixées pour les infractions commises par les mineurs de 18 ans : 5 ans pour les infractions punies de plus de 10 ans par le code pénal; 3 ans ou 1 an pour les autres infractions pénales selon leur gravité, et 3 mois pour les contraventions (art.10).

Les dispositions de cette loi sur la responsabilité pénale des mineurs pourront être appliquées dans certains cas aux jeunes majeurs âgés de 18 à 21 ans (sauf en ce qui concerne les règles sur la prescription), selon les circonstances personnelles (absence de condamnation antérieure pour des infractions commises après l'âge de 18 ans) et la maturité du jeune délinquant, et selon la nature des faits commis (à l'exclusion des infractions commises avec violence, intimidation ou mise en danger d'autrui).

Il appartient au juge d'instruction saisi des faits de décider, par ordonnance susceptible d'appel, et une fois entendus le ministère public, l'avocat de l'intéressé et l'équipe technique chargée de faire une enquête sociale et un examen médico-psychologique du jeune délinquant, que la loi des mineurs doit s'appliquer à l'espèce considérée. Une fois définitive, cette ordonnance entraîne dessaisissement du juge d'instruction au profit du ministère public et du juge des mineurs - art.4 - .

C'est en effet le ministère public, et non un juge d'instruction comme pour les affaires pénales concernant les majeurs, et en son sein le parquet des mineurs, parquet spécialisé, qui instruit les faits reprochés aux mineurs (ou jeunes majeurs le cas échéant) et qui est seul compétent pour déclencher des poursuites pénales contre un mineur au vu de l'enquête initiale de police ou à réception d'une plainte - art.6, 16, 23 - (pas de partie civile déclenchant l'action publique contre un mineur - art.25 -).

Certains commentateurs voient là un premier pas qui pourrait mener s'il est concluant à la disparition dans un futur plus ou moins lointain du juge d'instruction comme enquêteur, dont les fonctions d'investigation et de direction de la police judiciaire seraient confiées au parquet .

A l'issue des investigations ainsi menées sous son contrôle, le procureur des mineurs pourra décider, pour les infractions les moins graves commises sans violences contre les personnes, d'abandonner les poursuites pénales et de transmettre la procédure au service de protection des mineurs compétent . Un classement pourra également être prononcé à la demande du parquet en cas de conciliation avec la victime, d'indemnisation de celle-ci ou d'engagement du mineur de suivre l'activité éducative proposée par l'équipe technique - art. 18,19 - .

Cette équipe technique de travailleurs sociaux est par ailleurs chargée, pendant l'instruction de l'affaire, des enquêtes sociales et psychologiques sur le jeune et son entourage et de proposer toute intervention socio-éducative . Son rapport est adressé au parquet et au juge des mineurs - art.27 - .

L'avocat du mineur, présent dès le premier moment de son interpellation et qui assiste à toutes ses déclarations - art.17.2 - peut demander au procureur ou en cas de refus de celui-ci au juge des mineurs toute diligence qu'il estime utile - art.26 - .

Pendant la phase d'instruction menée par le parquet, le juge des mineurs peut à la demande du procureur décider une mesure de sûreté qui sera prise après audience contradictoire, prendra en considération la gravité des faits, leur répercussion et l'alarme sociale (notre trouble à l'ordre public) qui en est résulté, mais aussi les circonstances personnelles et sociales du mineur; elle peut être un placement dans un centre fermé, ouvert ou semi-ouvert, une liberté surveillée ou un placement chez une personne, famille ou groupe éducatif. La mesure de placement est prise au stade de l'instruction pour une durée de 3 mois renouvelable une seule fois par ordonnance motivée - art. 28 - .

Lors de la phase de jugement, le juge des mineurs ne peut imposer une mesure plus grave que celle requise par le ministère public (principe accusatoire) art.8. Par ailleurs en cas de *conformidad* c'est à dire d'accord exprès du mineur et de son avocat avec la mesure requise par le ministère public (cf. infra : liste des mesures possibles), il est aussitôt imposé ladite mesure par le juge dans son jugement, sans audience (art.32). Sinon se tient l'audience contradictoire à juge unique à l'issue de laquelle le juge rend son jugement dans les 5 jours; il peut en cas de culpabilité choisir une mesure parmi celles énumérées par la loi (art.7) : placement dans un centre fermé (*internamiento en régimen cerrado*) pour une durée de 2 ans maximum en cas d'infraction violente pouvant être portée à 5 ans en cas de faits d'une extrême gravité commis par un jeune de plus de 16 ans, placement dans un centre semi-ouvert (résidence dans le centre mais activités extérieures), ou en régime ouvert (le centre n'est qu'un lieu de résidence); internement thérapeutique; traitement ambulatoire; assistance à un centre de jour; arrêts de fin de semaine (domiciliaires ou dans un centre); liberté surveillée (avec un certain nombre d'obligations de nature éducative ou de sûreté); résidence chez une personne, famille ou groupe éducatif déterminé par le Juge; prestation au bénéfice de la communauté; réalisation de tâches socio-éducatives; admonestation; privation du permis de conduire ou du droit de l'obtenir, du permis de chasse ou de détention d'une arme.

Le but étant la rééducation et la resocialisation du jeune délinquant, le juge des mineurs reste compétent pour surveiller l'exécution de la peine, et au vu de l'évolution de l'enfant, telle qu'elle ressort du dossier personnel ouvert pour chaque mineur, modifier celle-ci en cours de peine (passage de centre fermé en centre semi-ouvert par exemple) art.44.

Le mineur condamné devenu majeur en cours d'accomplissement d'une mesure reste soumis à celle-ci jusqu'à son achèvement (sauf s'il est toujours placé dans un centre fermé à 23 ans, auquel cas il sera transféré dans un établissement pénitentiaire jusqu'à la fin de sa peine) art. 15.

Les jugements rendus par les Juges des mineurs sont susceptibles d'appel devant la Chambre des mineurs du Tribunal Supérieur de Justice de la Communauté Autonome (région), et les arrêts rendus par celle-ci sont susceptibles de pourvoi en cassation (art.41, 42).

A côté de la décision pénale, le juge des mineurs est également compétent pour statuer sur la responsabilité civile du mineur (responsabilité solidaire de ses parents, tuteurs ou gardiens de droit ou de fait) et sur ses conséquences (réparation financière du préjudice causé) art.61 à 64 .

Cette importante réforme suppose pour pouvoir effectivement entrer en vigueur à la date prévue (janvier 2001), la création des chambres des mineurs des Tribunaux Supérieurs de Justice qui n'existent pas à l'heure actuelle, l'augmentation sensible du nombre des membres des parquets des mineurs, des juges des mineurs et des fonctionnaires tant des juridictions des mineurs que des services de police spécialisés, ainsi que la création d'un corps de "psychologues, éducateurs et travailleurs sociaux de justice" que le ministère de la Justice doit mettre en place dans les 6 mois (dispositions finales 3<sup>a</sup> et 4<sup>a</sup> de la loi) .

## **II) Les polémiques autour de l'entrée en vigueur de la loi sur la responsabilité pénale des mineurs**

Le 13 janvier 2001, un an après sa promulgation, est entrée en vigueur la nouvelle loi sur la responsabilité pénale des mineurs qui a pour caractéristiques principales d'élever de 16 à 18 ans l'âge

de la majorité pénale, de permettre dans certains cas (infractions non violentes), d'étendre le bénéfice de cette loi aux jeunes majeurs de moins de 21 ans, de confier l'instruction préparatoire des affaires de mineurs aux parquets des mineurs et non plus aux juges d'instruction, et surtout de prohiber l'emprisonnement des mineurs, seul étant possible un placement en centre fermé, pour une durée maximum de 6 mois (3 mois renouvelables 1 fois) en matière préventive avant jugement, et en cas de condamnation pour une durée de 2 ans maximum pouvant être portés à 5 ans en cas de faits d'extrême gravité commis par un jeune de plus de 16 ans.

A la date d'entrée en vigueur de la loi, il y avait dans les prisons espagnoles 175 jeunes âgés de 16 à 18 ans incarcérés, pour la plus grande partie en cours d'exécution de peine, et 1364 jeunes majeurs de 16 à 21 ans pouvant éventuellement être concernés par la nouvelle loi.

Outre les critiques classiques tenant à l'absence de moyens suffisants mis à la disposition de la Justice et des Communautés Autonomes pour faire face à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (mise en place à temps de nouveaux centres fermés en nombre suffisant, augmentation du nombre des procureurs affectés aux parquets des mineurs), les mises en liberté automatiques de 3 jeunes délinquants meurtriers qui avaient dépassé le seuil des 6 mois de détention provisoire sans être jugés à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi ont suscité l'indignation populaire et obligé le ministre de la Justice à intervenir pour assurer que "ces assassinats ne resteraient pas impunis et seraient jugés à bref délai" .

---

**LA SITUATION EN ITALIE**  
**EMMANUEL BARBE, MAGISTRAT DE LIAISON**

**LES MESURES DE PRECAUTION APPLICABLES AUX MAJEURS AUTRES QUE LA  
 DETENTION AVANT JUGEMENT**

**1. EXISTE T-IL DES MESURES DE PRECAUTION  
 AUTRES QUE LA DETENTION AVANT JUGEMENT ?**

Dans la logique italienne est considérée comme mesure de détention provisoire toute mesure comportant suppression de la liberté physique, c'est-à-dire pour laquelle la personne doit rester à l'intérieur d'une prison, d'un hôpital ou à son domicile. L'ensemble de ces mesures obéit ainsi aux mêmes règles (conditions, durée, computation).

***Il faut donc considérer, au regard de la logique du droit italien, qu'un certain nombre de mesures qui ne constituent à proprement parler une détention ne peut néanmoins pas être considéré comme des mesures alternatives à la détention.***

Par conséquent, les mesures réellement alternatives à la détention sont limitées :

- interdiction de quitter le territoire national ;
- interdiction ou obligation de demeurer dans un endroit précis (interdiction de séjour, en quelque sorte, qui peut viser aussi, en matière d'interdiction, le domicile familial) ;
- obligation de « pointer » à la police.

Ces mesures alternatives à la détention ne peuvent être prononcées qu'autant que les mêmes conditions que pour les mesures de détention sont réunies (cf. annexe du rapport 2002/2003).

**2. QUELLES SONT LES MODALITES DE CES  
 MESURES DE PRECAUTION? QUI EN DECIDE SELON LES  
 ETAPES DE LA PROCEDURE ? QUI EST CHARGE DE  
 LEUR MISE EN ŒUVRE ?**

***Les mesures alternatives à la détention provisoire sont prononcées par le même organe que celui qui prononce les***



**mesures de détention provisoire. Leur mise en œuvre est en général confiée à la police (pour le contrôle), selon les modalités définies par le juge dans sa décision.**

3. Est-il prévu ou envisagé d'utiliser le placement sous surveillance électronique comme mesure de précaution pour des personnes en attente d'être jugées ?

La loi n° 341 du 24 novembre 2000 a introduit la possibilité (article 275 bis du Code de procédure pénale) de recourir, pour les arrêts domiciliaires, aux moyens de surveillance électronique, lorsque la police judiciaire dispose de tels moyens. La personne doit cependant donner son consentement par écrit. A défaut, la mesure de détention en prison doit être prononcée. Il semble toutefois que cette disposition n'ait connu que quelques expérimentations, mais que la technique n'ait pas convaincu.

Ce régime n'est pas une mesure alternative à la détention, compte tenu de l'assimilation mentionnée plus haut. Le texte instituant la surveillance par des moyens électroniques ne mentionne pas un statut différent, ce qui au demeurant ne serait pas logique, s'agissant d'un régime plutôt plus restrictif.

#### **4. QUELLES SANCTIONS SONT ATTACHEES A LA VIOLATION DES MESURES DE PRECAUTION ?**

Il convient de distinguer deux hypothèses :

- pour les mesures assimilées à la détention, la transgression de l'obligation constitue le délit d'évasion ;
- pour les autres mesures, la mesure peut être révoquée et transformée en une mesure de détention (ou assimilée à la détention).

#### **5. QUEL EST LE TYPE DE MESURES DE PRECAUTIONS LE PLUS SOUVENT MISES EN ŒUVRE ? QUELLE EST LA LATITUDE DU JUGE (OU DE L'AUTORITE COMPETENTE) DANS LE PRONONCE DE CES MESURES ?**

Les conditions permettant de prononcer une mesure de précaution sont assez restrictives, passablement détaillées, et obéissent à la règle générale qu'elles doivent être prononcées de manière exceptionnelle.

Le Ministère de la justice italien ne dispose pas de statistiques précises et exhaustives en la matière. On pourrait être tenté, pour se faire une idée approximative de la situation, de comparer nos chiffres de détention provisoire avec ceux de l'Italie (ils sont très semblables). Il faut cependant, dans une telle comparaison, tenir compte du fait que l'Italie connaît, en particulier dans le Mezzogiorno, une délinquance endémique. De fait, on peut subodorer un ratio affaire/détention provisoire inférieur à celui que nous connaissons. Sans que cela constitue un élément de comparaison pertinent, j'ajoute que la chronique judiciaire montre que très souvent, la mesure de l'arrêt domiciliaire (qui de fait sinon de droit est une alternative à la détention provisoire) est très souvent prononcée dans des cas pour lesquels les juges français placeraient certainement la personne en détention provisoire (soit au moment de l'enquête, soit après la condamnation en première instance).

## **6. CHERCHE T-ON A DEVELOPPER LES MESURES DE PRECAUTION ?**

***Ce souci est révélé par le caractère restrictif de la loi en matière de détention provisoire. La réponse est donc positive.***

### **LA MISE EN ŒUVRE DE LA DETENTION AVANT JUGEMENT (OU D'ALTERNATIVES SPECIFIQUES) POUR LES MINEURS**

#### **1. Y-A T-IL EU, CES DERNIERES ANNEES, DES DEBATS NATIONAUX SUR LE TRAITEMENT ET LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE DES MINEURS ?**

***L'actuel ministre de la justice, Monsieur Roberto CASTELLI, a lancé, dès son arrivée au Ministère de la justice, en juin 2001, un projet de la réforme de la justice des mineurs qui lui tenait très à cœur. Ce projet, qui touchait à tous les aspects de l'organisation actuelle de la justice pour les mineurs, tendait à cantonner l'équivalent de nos tribunaux pour enfants au domaine pénal, avec une volonté assurément plus répressive.***

Début novembre 2003, ce projet a été rejeté par le Parlement (avec des voix de la majorité, donc) pour des raisons complexes, passablement politiciennes ; toutefois, la plus grande « répressivité » de la justice des mineurs était l'un des points le plus contesté, tant par l'opposition que par l'ensemble des magistrats intervenant en matière de justice des mineurs.

## **2. La détention avant jugement est-elle applicable aux mineurs ?**

Il existe pour les mineurs quatre types de mesures préventives, dont la durée varie d'un mois et demi à six mois selon la nature de l'infraction, soit une durée inférieure à celle prévue pour les majeurs. Ces mesures sont les suivantes, en ordre croissant de gravité :

- Les prescriptions : elles prévoient un certain nombre d'obligations déterminées qui sont imposées au mineur, comme le fait de suivre des études, de travailler, ou tout autre activité qui puisse être utile à son éducation. Cette mesure ne peut être ordonnée que pour deux mois, renouvelables une fois. Les services de l'administration judiciaire chargés des mineurs contrôlent le bon déroulement de la mesure. Si le mineur viole ses obligations, la seconde mesure peut être prononcée :
- La permanence au domicile : elle oblige le mineur à rester dans la maison de ses parents ou dans un autre lieu de résidence privé. Des aménagements peuvent être prévus afin de permettre au mineur de suivre des études ou de travailler. S'il viole ses obligations, ou si son maintien au domicile est dangereux pour lui, la troisième mesure peut être appliquée :
- Le placement du mineur auprès d'une communauté publique : le mineur est confié à cette communauté et cela nécessite en outre qu'il obtempère à diverses obligations, telles que travailler, suivre des études. S'il viole ces obligations, la quatrième mesure peut être prononcée :
- La détention provisoire : il doit s'agir d'une infraction punie d'au moins neuf ans. La durée de cette mesure est réduite de la moitié par rapport à celle des adultes lorsqu'il s'agit de mineurs de moins de dix-huit ans, des deux tiers lorsqu'ils ont moins de seize ans.

## **3. EXISTE T-IL UNE AUTRE FORME DE PRIVATION DE LIBERTE PREJUDICIELLE DISTINCTE DE LA DETENTION AVANT JUGEMENT ?**

Cf. supra.

4. Dans quelle mesure les conditions de détention des mineurs prévenus se distinguent-elles de celles des majeurs prévenus ? Par qui et par quels moyens est assurée leur incarcération ?

Le point essentiel de la justice des mineurs italienne est le fait qu'elle est physiquement séparée de la justice des majeurs, tant pour les tribunaux que pour les centres de détention.

Les centres de détention pour mineurs italiens ont fait l'objet de nombreuses études de la part de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Pas moins de trois visites ont été organisées à Rome (centre de détention pour mineurs CASAL del MARMO), la dernière par Monsieur BEDIER (cf. encadrés ci-dessous).

**5. UNE PRISE EN CHARGE EDUCATIVE PENDANT LA DETENTION EST-ELLE NOTAMMENT ASSUREE ? EST-CE PAR DES PERSONNELS FORMES ET DES AGENTS VOUES EXCLUSIVEMENT A CETTE TACHE ?**

Cf. supra.

**6. QUEL EST LE TYPE DE MESURES ALTERNATIVES A LA DETENTION LE PLUS SOUVENT MISES EN ŒUVRE ? QUELLE EST LA LATITUDE DU JUGE (OU DE L'AUTORITE COMPETENTE) DANS LE PRONONCE DE CES MESURES ?**

Idem que pour les majeurs.

---

**INSTITUT PENAL POUR MINEURS DE CASAL DEL MARMO (ROME)**

**VISITE DU 13 DECEMBRE 2002**

**Personnes ayant participé à la visite:**

Groupe de travail « Projet EPM »

AMOTMJ:	Q.D. TRAN
DAGE:	J. NELTNER
DAP:	K. LEVEQUE, M. GUERRE
DPJJ:	J. LEGUILLOU, M. PALACIO, A. CAMELOT
société GESCEM :	E. SMITH

Magistrat de liaison

M. Emmanuel BARBE

**Personnes rencontrées lors de la visite :**

M. Rosario PRIORE, magistrat, chef du département de la justice des mineurs (ministère de la justice)

Mme Franca ZACCO, magistrat, directrice générale de la direction de la mise en œuvre des décisions judiciaires

Dottoressa AMENDOLIA, Directrice du centre de la justice des mineurs de Rome

Mme Laura GRIFONO, Directrice de Casal del Marmo

M. Piergiuseppe GRASSO, architecte

**1. Liminaire**

La visite de l'Institut Pénal pour Mineurs de Casa del Marmo en Italie par une délégation composée de représentants du Ministère de la Justice (DAGE, DAP, DPJJ), de l'Agence de Maîtrise d'Ouvrage des Travaux du Ministère de la Justice, et du prestataire désigné par cette dernière, la société GESCEM, s'inscrivait dans le cadre des études de programmation du projet d'Établissement Pénitentiaire pour Mineurs (EPM).

L'objectif de la visite était donc d'examiner les analogies pertinentes entre le système fonctionnant en Italie depuis 1972 et le projet EPM, novateur en France afin d'enrichir ce projet de l'expérience italienne.

Cette visite fait suite à une première visite effectuée en juin 2001 par Mme Hélène RAULINE (DPJJ) et M. Pierre DELATTRE (DAP). Le rapport de cette première visite a alimenté les réflexions du groupe de projet qui a souhaité un complément d'information sur l'architecture et le fonctionnement de l'institut italien.

**2. Visite de l'Établissement**

L'établissement est situé sur une terrain d'environ 4 ha ceint par un mur continu d'environ 5m de haut.

La surface bâtie annoncée est d'environ 10 000 m<sup>2</sup> répartie sur 8 bâtiments (cf. plan) :

Administration (1 étage + 1 niveau en cour anglaise)

Centre scolaire (rez-de-chaussée)

Pavillons d'hébergement (1 étage) : 4 pavillons d'environ 1000 m<sup>2</sup> dont un pour les jeunes filles

### Centre de soin

Ces bâtiments construits il y a environ 50 ans sont établis sur un parc largement arboré (dont l'entretien fait partie des activités menées par les mineurs). Les bâtiments sont en bon état général, l'architecture est simple, les locaux lumineux.

L'ambiance est relativement peu carcérale.

En outre, un bâtiment destiné à l'accueil des mineurs (centre de premier accueil) est situé à l'extérieur de l'enceinte.

Chaque pavillon d'hébergement a une capacité de 24 détenus maximum. Au rez de chaussée sont situés des bureaux, une buanderie, une salle à manger et une salle de télévision. Les chambres sont situées à l'étage. Elles sont aménagées pour recevoir chacune 3 mineurs et comporte armoires, bureaux, lits et une petite TV.

Une chambre de veille avec kitchenette est incluse dans l'hébergement visité, ainsi qu'une cellule d'isolement.

Ni cette cellule ni les parloirs n'ont été visités

Les locaux d'activités et de formations comportent :

- 5 salles de classes banalisées
- 3 salles pour des activités manuelles (peinture, confection de costume, travail du cuir)
- 1 salle de théâtre (environ 10 m x 15 m )
- 1 bibliothèque
- 1 chapelle

Ces locaux en réfection au moment de la visite n'ont pu être vus. Les activités se poursuivant toutefois dans des locaux provisoires situées dans les bâtiments désaffectés.

Les activités sportives se déroulent soit dans un gymnase couvert (environ 16m x 30 m), soit en extérieur ( terrain de basket ).

D'une façon général le parc constitue un espace important dans le fonctionnement de l'établissement à la fois pour le déroulement d'activités, y compris l'entretien du parc ou le soin aux animaux de basse cour présents, comme espace de « respiration » anti-stress, et même pour les visites pour lesquelles une partie du parc, ceinte d'une palissade est réservé lorsqu'il fait beau.

Si l'on en juge les portes et grilles en place et maintenues ouvertes, il apparaît que l'établissement fonctionne avec un degré de sûreté inférieur à celui prévu lors de la construction.

### **3. Capacité d'accueil de l'établissement, population concernée**

L'établissement peut accueillir jusqu'à 48 garçons et 24 filles. Lors de la visite, l'effectif incarcéré était de 40 garçons et 8 filles.

La plupart des mineurs présents sont étrangers (8% d'italiens) et d'origine et de religion diverses, les gitans étant fortement représentés, notamment chez les jeunes filles dont la plupart sont mères. La directrice a précisé toutefois que la prédominance des mineurs étrangers était un phénomène récent.

Les problèmes linguistiques qui en découlent sont importants.

A noter qu'au total en Italie, il y 490 mineurs (14 à 18 ans) incarcérés tandis que 30 000 mineurs sont concernés par un dossier pénal en cours.

Globalement, la population carcérale mineure a diminué récemment, ce qui fait que les établissements sont actuellement surdimensionnés.

Le temps moyen d'incarcération est de 2 à 3 mois. Les peines sensiblement plus longues sont rares. Il y a quelques mineurs incarcérés dans le cadre de la lutte contre la mafia, ce qui conduit à les isoler du reste des autres détenus.

Au sein de chaque pavillon de 24, il ne semble pas y avoir de subdivision du groupe. Les détenus sont regroupés par chambrées de 3 ou 4.

Si les groupes sont strictement séparés dans les pavillons d'hébergement, le système semble plus souple durant la journée (ressemble à un pensionnat).

#### 4. Effectifs en personnel, missions respectives

L'établissement comporte plus de 100 agents dont 60 sont chargés spécifiquement de la surveillance. A noter qu'en Italie cette fonction est assurée par des policiers de la *Police Pénitentiaire*. 12 Policiers sont affectés au centre de premier accueil.

A noter que les policiers pénitentiaires reçoivent une formation spécifique dans un centre de formation dédié à la détention des mineurs qui forme également les éducateurs.

Pour l'encadrement éducatif, 6 éducateurs sont présents (soit 1 pour 12 mineurs). Ils sont encadrés par 3 éducateurs spécialisés en psychologie qui ont le titre de « psychologue ».

En outre sont employés, 2 médecins et 4 infirmières.

Un aumônier est présent en permanence.

Les fonctions des éducateurs et des policiers pénitentiaires sont nettement séparées : les éducateurs sont seuls juges de la composition des groupes d'activité tandis que les policiers décident de la composition des chambrées ou de la constitution des groupes lors des déplacements. Outre des fonctions de surveillances similaires à ceux des surveillants français, ils assument les extractions, les escortes et des missions de police judiciaire.

##### Rôle de l'aumônier

Il semble occuper une place importante dans le dispositif, même si ce n'est pas explicitement indiqué lors des entretiens. Les membres de la délégation ont ressenti un « partage » implicite de la direction de l'établissement : la directrice en charge de la dimension éducative, le commandant pour la dimension pénitentiaire et l'aumônier pour la dimension morale.

Le statut particulier de l'aumônier (extra-institutionnel) lui permet d'avoir la confiance des mineurs, même si son rôle est compliqué par la diversité ethnique, religieuse et culturelle de la population.

Il joue en particulier un rôle important pour la préparation à la sortie (fonction sas de sortie du bâtiment d'accueil qu'il a créé).

A noter que malgré la diversité des convictions religieuses, la totalité de l'effectif est présent généralement à la messe le dimanche.

##### Rôle des éducateurs

Ils sont assez proches du mineur dont ils élaborent le programme éducatif en liaison avec les psychologues au moment de l'accueil, puis durant l'incarcération puis pour la préparation à la sortie.

L'éducateur a un rôle de communication et de coordination avec le psychologue et aussi avec le magistrat avec qui il est en contact pour examiner voire proposer les aménagements de peine.

Enfin, il assure la liaison avec les proches et la famille des détenus.

##### Rôle du médiateur

Afin de faciliter la gestion des groupes et prévenir les incidents, des *médiateurs culturels* (au nombre de 2) en vacation sont employés par l'établissement. Ils interviennent en aide des éducateurs et des policiers pénitentiaires, en particulier sur le plan culturel ou linguistique. Ils apportent des éléments de compréhension concernant les comportements, usages, traditions, aspects religieux spécifiques aux différentes ethnies présentes.

#### 5. Prise en charge des mineurs à leur arrivée

Les arrivants sont pris en charge dans un bâtiment d'accueil et qui sert à la fois de sas d'entrée (fonctions de prolongation de garde à vue et en même temps d'accompagnement dès le début) et de sas de sortie. Ce bâtiment n'a pas été visité par la délégation. A noter que d'autre part, l'aumônier a créé il y a 7 ans un foyer d'accueil de mineurs situé à proximité et qui est reçoit certains mineurs à l'issue de leur incarcération.

Au sein du bâtiment d'administration, on note la présence d'un bureau de greffe très analogue à ce qui existe en France.

A son arrivée le mineur a un entretien avec un éducateur et un psychologue pour définir les besoins du mineur et mettre en place un programme éducatif et éventuellement thérapeutique.

Le mineur est ensuite placé dans une cellule individuelle pour être observé (durée non précisée) et participe aux activités.

## 6. Les activités et la formation

Les activités scolaires sont organisées le matin de 9h à 12h, les activités sportives ou culturelles l'après midi de 16h à 18h.

Au delà de 20h et jusqu'à 8h le lendemain les mineurs sont enfermés dans leurs chambre, en raison des effectifs en personnel qui ne permettent pas d'encadrer des activités au delà de 20h.

Les enseignements sont organisées en groupes de niveaux. Elles sont encadrées à raison de 1 adulte pour 5 à 6 mineurs.

Le choix des activités culturelles est fait en fonction des souhaits du mineurs et suivant son temps de présence prévu dans l'établissement, ses facultés ou ses handicaps éventuels.

Les activités sont organisées par groupes de 3 à 6 environ, hormis le théâtre pour lequel les groupes sont de 10 environ.

Les activités proposés sont sportives, manuelles ou artistiques (travail du cuir, dessin, peinture) ou relatives à l'expression avec le théâtre ou la rédaction d'un journal.

La place du sport dans la vie du détenu n'est pas mise en exergue.

## 7. La santé

Le bâtiment infirmerie comprend 1 salle d'attente (hall) 1 bureau pour le médecin, 3 salles d'examen munies de douche, 1 cellule avec lit et 1 cabinet de dentisterie. Il n'y a pas d'équipement de radiologie.

A noter que l'hôpital le plus proche est situé à 5mn de l'établissement. Les extractions médicales semblent fréquentes.

Un médecin généraliste est présent en permanence dans l'établissement qui emploie d'autre part 4 infirmières. Il n'y a pas de psychiatre intégré à l'établissement ni aucun autre spécialiste. En cas de nécessité, il est fait appel à des intervenants extérieurs.

Un examen de santé est systématiquement fait à l'entrée et à la sortie des mineurs. Une attention particulière est apporté aux problèmes de toxicomanie pour lesquels il est fait appel en tant que besoin aux spécialistes d'un centre anti-toxicomanie voisin qui interviennent dans l'établissement en tant que de besoin

## Conclusion :

L'organisation architecturale du site, caractérisée par une faible densité, et surtout des espaces extérieurs importants et de qualité, semble jouer un rôle important dans le dispositif. Il a été signalé le surdimensionnement des surfaces bâties par rapport aux effectifs actuels.

Cette organisation spatiale ne semble pas être archétypique des 17 instituts pénaux pour mineurs d'Italie, qui sont de taille et de typologie urbaine assez différents les uns des autres.

Il apparaît d'autre part des différences essentielles avec ce qui est envisagé pour nos EPM :

- Il semble que les personnels chargé de l'éducation et de la surveillance aient un fonctionnement très séparé. Ce fonctionnement non souhaitable dans l'absolu, n'est pas sans lien avec un certain clivage culturel – qui existe aussi bien en France qu'en Italie – entre les éducateurs et les « policiers pénitentiaires », eux-mêmes soumis à des problèmes de reconnaissance par rapport à leurs collègues en établissements pour adultes. Il en résulte que, a contrario de ce qui



est un objectif fort du projet EPM, la notion de travail en équipe pluridisciplinaire pour une prise en charge éducative globale, semble peu présente.

- L'emploi du temps des mineurs laisse des temps libres importants (notamment de 12h à 16h).
  - La place du sport semble limitée. Elle n'a pas été mise en avant durant la visite, alors que le projet envisagé pour les EPM français devrait donner une importance particulière au sport (20h/semaine).
  - La prise en charge des questions de santé, notamment sur la dimension psychiatrique se fait avec des moyens internes limités.
  - La surveillance, bien que présente, semble s'exercer de façon discrète (pas d'uniforme, positionnement panoptique des gardiens dans les couloirs et non dans les salles d'activités,...). Ce qui est envisagé pour les futurs EPM en France semblerait a priori moins « libéral ». Cette remarque doit néanmoins être nuancée dans la mesure où la visite n'a pas permis de préciser les formes et modalités d'application des sanctions.
  - La question de la formation professionnelle n'est pas évoquée ( ce qui ne veut pas dire qu'elle n'est pas prise en compte, elle n'est en tout cas pas mise en avant)
  - La préoccupation de prise en charge globale du mineur détenu tel qu'évoqué par notre groupe de travail semble peu présente, l'impression est que la fonction première des activités culturelles ou sportives est plus de fournir une occupation (dont il sera tiré parti sur le plan éducatif) que de résulter d'une démarche éducative globale spécifique à chacun prenant en compte les dimensions sanitaires, psychologiques ou sociales de chacun.
  - Le rôle de l'aumônier
  - La fonction « sas de sortie » du bâtiment d'accueil.
-

---

**Note rédigée par le magistrat de liaison pour la visite de Monsieur Bedier**

**L'Institut Pénal pour Mineurs Casal del Marmo**

L'Institut Pénal pour Mineurs Casal del Marmo de Rome a fait l'objet de plusieurs visites par des fonctionnaires du Ministère de la justice :

- en juin 2001 par Mme Hélène RAULINE (DPJJ) et M. Pierre DELATTRE (DAP).
- en décembre 2002 par une délégation composée de membres de l'AMOTMJ, de la DAGE, de la DAP, de la DPJJ et de la société de programmation GESCEM (le rapport de cette visite est joint en annexe : il comporte une description complète de l'établissement de même qu'une comparaison avec les projets du Ministère de la justice français).

Les autorités ministérielles italiennes se félicitent donc de la visite d'un membre du gouvernement français dans une structure qu'ils retiennent exemplaire par rapport à d'autres existant en Italie.

En complément du rapport relatif à la visite de décembre 2002, les points suivants peuvent être mentionnés.

L'IMP « casal del Marmo » dépend du département pour la Justice des mineurs du Ministère de la justice (chef du département : Monsieur Rosario PRIORE), et non du département des affaires pénitentiaires, même si la surveillance en est assurée par des agents en civil de la police pénitentiaire. De fait, il s'agit d'un établissement à part, la loi italienne interdisant de détenir des mineurs dans un établissement carcéral pour majeurs, fut-ce dans un corps de bâtiment séparé. Plus globalement, la loi italienne (des projets de réformes sont cependant envisagés sur ce point) distingue de manière catégorique la justice des mineurs (qui peut étendre ses effets à des mineurs de 21 ans « entrés dans le circuit » avant l'âge de 18 ans) et celle des majeurs : tribunaux physiquement distincts, avec des magistrats spécialisés.

Pour des raisons socio-économiques (et à l'exception des problèmes spécifiques dans les zones contrôlées par la mafia, au Sud de l'Italie), la délinquance des mineurs en Italie ne constitue pas un problème aussi préoccupant qu'en France, au moins pour les mineurs italiens. De fait, à l'exception de quelques cas particuliers, les infractions à la base de la détention à CASAL del MARMO au moment de la visite de décembre 2002 étaient principalement contre les biens, commises par des étrangers récidivants chroniques. Partant, le fonctionnement de cet établissement ne semble pas nécessairement transposable aux mineurs ultra violents que connaît la justice française. Il convient aussi de souligner, compte tenu des coûts élevés de tels centres, que leur occupation par une proportion considérable d'étrangers pose un problème de nature politique dans un pays fortement soumis à l'immigration clandestine.

---

## La situation au Royaume-Uni

**BERNARD RABATEL, MAGISTRAT DE LIAISON AU ROYAUME-UNI**

### **LES MESURES DE PRECAUTION APPLICABLES AUX MAJEURS AUTRES QUE LA DETENTION AVANT JUGEMENT**

***1. Existe-t-il des mesures de précaution applicables aux majeurs autres que la détention avant jugement ?***

En Angleterre et au Pays de Galles (au sein du Royaume-Uni, l'Ecosse et l'Irlande du Nord ont des systèmes judiciaires différents), la principale mesure de précaution applicable aux majeurs autres que la détention avant jugement est le "bail", mesure qui présente des similarités avec le contrôle judiciaire français.

La législation sur le "bail", qui date de 1976 ("Bail Act 1976"), a été modifiée à plusieurs reprises. Une étude complète des dispositions de la loi sur le "bail" nécessite de prendre connaissance de plusieurs textes légaux ("Bail Act 1976, Supreme Court Act 1980, Magistrates' Court Act 1980, Mental Health Act 1982, Criminal Justice Act 1982, Police and Criminal Evidence Act 1984, Criminal Justice Act 1988, Criminal and Public Order Act 1994, Crime and Disorder Act 1998, Criminal Justice Act 2003").

Il existe deux formes de "bail" (sans ou avec conditions) :

- le "unconditional bail" entraîne l'obligation pour la personne poursuivie de se présenter devant la juridiction saisie aux dates et heures qui lui sont notifiées.
- le "conditional bail" consiste en obligations ou interdictions qui s'imposent à la personne concernée par cette mesure.

***2. Quelles sont les modalités de ces mesures de précaution ? Qui en décide selon les étapes de la procédure ? Qui est chargé de leur mise en œuvre ?***

La plupart des auteurs d'infractions, arrêtés par les services de police, font l'objet d'une mesure de "bail", qui leur font obligation, soit de se représenter à un poste de police, soit, après engagement des poursuites pénales ("after being charged with a criminal offence"), de comparaître à une audience de la "Magistrates' Court", juridiction du premier degré, composée de juges non professionnels ("magistrates") ou de juges professionnels ("district judges"). Cette mesure est prise par les services de police ("police bail"). Elle peut également être prise, après mise en mouvement de l'action publique par la police ou par un autre service de poursuites (le parquet - "Crown Prosecution Service" - n'ayant pas l'initiative de l'exercice des poursuites pénales), par la juridiction compétente.

La législation sur le “bail” prévoit un droit au “bail” (“right to bail”), présomption selon laquelle la personne poursuivie pénalement reste en liberté, sous conditions ou non. En effet, pour ordonner un placement en détention provisoire, une juridiction doit mettre en avant l’existence d’une circonstance ne permettant pas de faire bénéficier la personne du droit au “bail”. Pour les auteurs d’infractions punissables d’une peine d’emprisonnement, ces circonstances peuvent être le risque de réitération des faits, de fuite, de pression sur les témoins, la nécessité de les protéger, le fait que l’infraction ait été commise alors que l’auteur se trouvait déjà sous “bail” pour d’autres faits...

Parmi les mesures mises en œuvre, celle de la “surety” est fréquemment utilisée : un tiers se porte caution de la représentation de la personne poursuivie aux actes de la procédure. Ce tiers (“the surety”) s’engage à payer une somme d’argent dont le montant est fixé par la juridiction au cas où l’auteur des faits ne respecterait pas les conditions du “bail”. Cette mesure se distingue de celle, connue sous le nom de “security”, où le mis en cause lui-même accepte le paiement d’une caution garantissant sa représentation aux actes de la procédure.

Il existe également une mesure de précaution (“bail hostel”), qui contraint l’auteur d’une infraction à demeurer, dans l’attente de son procès, dans un lieu déterminé, mesure qui dépasse le simple hébergement.

Les services de probation ou d’autres structures locales peuvent être chargés de la mise en œuvre de certaines mesures imposées dans le cadre du “bail” et, dans ce cas, en font rapport devant la juridiction, notamment lors des audiences de reconduction de la mesure (“remand hearing”).

En ce qui concerne les infractions non punissables d’une peine d’emprisonnement, si le placement en détention provisoire est théoriquement possible, les conditions strictes requises en limitent la mise en œuvre.

A noter que, depuis le 20 janvier 2004, une nouvelle loi (“Criminal Justice Act 2003”) ouvre la possibilité aux services de police de remettre en liberté l’auteur d’une infraction interpellé dans la rue et de le placer directement sous “bail” (“street bail”), en lui fixant une date à laquelle il sera tenu de se représenter à un service de police, dans un délai compris entre 2 et 6 semaines. Jusqu’alors, les services de police ne pouvaient placer un individu sous “bail” qu’après l’avoir conduit dans un commissariat et avoir établi une procédure.

### ***3. Est-il prévu ou envisagé d’utiliser le placement sous surveillance électronique comme mesure de précaution pour les personnes en attente d’être jugées ?***

Le placement sous surveillance électronique, qui est utilisé en Angleterre et au Pays de Galles, comme une peine en tant que telle ou comme un mode d’exécution de la fin d’une peine d’emprisonnement, n’est pas utilisé comme alternative à la détention provisoire des majeurs. En revanche, il l’est pour les mineurs.

**4. Quelles sanctions sont attachées à la violation des mesures de précaution ?**

Le fait de se soustraire à une disposition imposée par le “bail” constitue une violation, constitutive d’une infraction pénale. Il en est de même du non-respect de l’obligation faite à l’individu placé sous “unconditional bail”, qui ne se présente pas à la juridiction aux dates et heures qui lui ont été notifiées.

La violation des mesures de précaution peut donner lieu au placement en détention provisoire (“remand in custody”).

**5. Quel est le type de mesures de précautions le plus souvent mis en œuvre ? Quelle est la latitude du juge (ou de l’autorité compétente) dans le prononcé de ces mesures ?**

Le “bail” est la mesure de précaution le plus souvent mise en œuvre.

Cette mesure ne peut-être refusée par le juge que si celui-ci constate qu’il existe des circonstances légales permettant d’écarter le droit au “bail” et, donc, de placer l’auteur des faits en détention provisoire. Ces circonstances (“grounds”), qui doivent être caractérisées (“substantial grounds”), sont notamment le risque de fuite, de réitération de l’infraction ou les pressions sur les témoins. Il existe des exceptions au droit au “bail” pour certaines catégories d’infractions, qui obligent le juge à justifier une mesure de “bail” ou qui l’empêchent de la prononcer. Tel est par exemple le cas pour l’auteur de faits d’homicide ou de tentative d’homicide, de viol ou de tentative de viol si celui-ci a déjà été condamné pour l’une de ces infractions.

**6. Cherche-t-on à développer les mesures de précaution ?**

La surpopulation des établissements pénitentiaires, en Angleterre et au Pays de Galles a conduit les autorités à rechercher d’autres mesures de précaution que le placement en détention provisoire. En effet, le 17 février 2004, la population carcérale, en Angleterre et au Pays de Galles, a atteint le chiffre de 74.543 détenus.

Le Secrétaire d’Etat au Home Office avait annoncé, en décembre 2003, qu’il espérait un recours plus fréquent aux sanctions alternatives à l’emprisonnement, pour que la population carcérale n’excède pas 80.000 personnes dans l’avenir. Mais selon les projections les plus optimistes, elle pourrait, dans l’avenir, dépasser le seuil de 87.000 personnes. Dans un article de presse publié le 18 février 2004 par le quotidien “The Guardian”, la présidente du “Prison Reform Trust” a indiqué que « 81 des 140 prisons anglaises et galloises sont officiellement surpeuplées et que, parmi elles, 11 ont dépassé le maximum de leur capacité ».

## **LA MISE EN ŒUVRE DE LA DETENTION AVANT JUGEMENT (OU D'ALTERNATIVES SPECIFIQUES) POUR LES MINEURS**

### ***La justice des mineurs en Angleterre et au Pays de Galles : origines et évolution***

Ce n'est qu'au début du siècle dernier (1908) que le Parlement de Londres a estimé devoir adopter un texte prévoyant des dispositions spécialement applicables aux mineurs auteurs d'infractions pénales. C'est, en effet, le "Children Act 1908" qui a créé les "juvenile courts", première initiative prise pour séparer les jeunes délinquants de leurs homologues adultes. Les "juvenile courts" ont connu des développements jusqu'en 1992, année où elles ont été remplacées par les "youth courts", mises en place par le "Criminal Justice Act 1991".

Le "Children Act 1908" a marqué le début d'une série de réformes dans le domaine de la justice des mineurs, notamment en abolissant l'emprisonnement pour les enfants âgés de moins de 14 ans et en introduisant des règles pour limiter celui des mineurs de 14 à 16 ans, les "juvenile courts" étant alors compétentes pour juger les délinquants âgés de 8 à moins de 16 ans.

En 1963, avec le "Children and Young Persons Act 1963", l'âge de la responsabilité pénale, jusqu'alors fixé à 8 ans, a été porté à 10 ans. Cette loi a, également, élevé d'une année l'âge de la majorité pénale, donnant ainsi compétence aux "juvenile courts" pour juger les délinquants de 10 à moins de 17 ans.

C'est le "Criminal Justice Act 1991" qui, à compter d'octobre 1992, date de son entrée en vigueur, a changé le nom des juridictions pour les mineurs ("Youth Courts"), comme il a été dit ci-dessus et qui leur a donné compétence pour juger les auteurs d'infractions pénales âgés désormais de 10 à moins de 18 ans.

A la suite de critiques formulées contre le système judiciaire applicable aux mineurs, un groupe de travail, mis en place par le Home Secretary ("Home Secretary's Youth Justice Task Force") parvint à la conclusion qu'il était nécessaire de dégager un objectif commun pour les diverses agences chargées des problèmes concernant la délinquance des jeunes. C'est dans ce sens que l'article 37 du "Crime and Disorder Act 1998" a été rédigé, le but commun étant de prévenir la commission d'infractions par les mineurs.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> "It shall be the principal aim of the youth justice system to prevent offending by children and young persons."

### **1. Y a-t-il eu, ces dernières années, des débats nationaux sur le traitement et la prévention de la délinquance des mineurs ?**

Le droit anglais fixe la responsabilité pénale à partir de l'âge de 10 ans. Il distingue plusieurs catégories de mineurs en fonction de la classe d'âge à laquelle ils appartiennent :

- le "child", mineur de moins de 14 ans,
- la "young person", mineur âgé de 14 ans à moins de 18 ans.

A noter qu'entre 18 et 21 ans, bien qu'étant majeurs, les délinquants entrent dans la classe des "young adults".

En ce qui concerne les mesures de placement en détention provisoire, le droit anglais distingue également selon les sexes des mineurs délinquants entre les :

- garçons et les filles de 10 et 11 ans,
- les garçons et les filles de 12 à 14 ans,
- les filles de 15 et 16 ans,
- les garçons de 15 et 16 ans,
- les garçons et les filles de 17 ans.

Régulièrement, les pouvoirs publics, en Angleterre et au Pays de Galles, annoncent de nouvelles mesures pour, d'une part, prévenir les formes diverses de délinquance commise par des mineurs, et, d'autre part, mieux individualiser les réponses de la justice.

On citera, par exemple, l'annonce en avril 2002, par le Home Secretary, de nouvelles mesures visant les délinquants mineurs récidivistes âgés de 12 à 16 ans, dispositions fondées sur l'article 130 d'une loi de 2001 ("Criminal Justice and Police Act 2001"), ayant elle-même modifié celle de 1969 sur les mineurs ("Children's and Young Persons Act 1969"). D'abord expérimentées, dans un premier temps, dans 10 zones à forte délinquance\*, ces mesures avaient pour objet de permettre le placement en détention provisoire de ces mineurs qui, jusqu'alors étaient, pour la plupart d'entre eux, remis en liberté en attendant d'être jugés.

Ces nouvelles dispositions, applicables sur l'ensemble du territoire à compter du 16 septembre 2002, ont donné la possibilité aux juges de placer en détention provisoire des jeunes de 12 à 16 ans, qui commettent des infractions qualifiées de moyennes ("medium level offences") telles que les vols de voitures, le vandalisme, le cambriolage et dont le comportement laisse craindre qu'ils continueront à ignorer la loi.

La possibilité, alors offerte aux juges de placer ces jeunes en détention provisoire, a fait suite à une autre disposition législative, alternative celle-ci à l'incarcération, entrée en vigueur en juin 2002, qui a permis de les soumettre à des mesures de contrôle, dans l'attente du jugement, par le port d'un bracelet

---

\* London, Manchester, West Midlands, Merseyside, Thames Valley, Lancashire, Avon & Somerset, Nottinghamshire, South Yorkshire, West Yorkshire.

électronique, dispositif qui n'était applicable jusqu'alors aux mineurs que dans le cadre de l'exécution d'une peine.

Dans une certaine mesure, ces débats ont contribué à un rapprochement entre le traitement des mineurs considérés comme délinquants d'habitude et celui applicable aux majeurs délinquants. Ils ont aussi permis, dans le même temps, de mettre en place des dispositifs spécifiques destinés à prévenir et à traiter les actes de délinquance des mineurs en distinguant, parmi ceux-ci en fonction des classes d'âges et de l'absence ou non d'antécédents judiciaires.

## ***2. La détention avant jugement est-elle applicable aux mineurs ?***

Il existe de nombreuses mesures pouvant être imposées aux mineurs délinquants avant d'envisager une mesure de placement dans une "young offenders institution". On doit rappeler que le maintien en liberté avant jugement ("bail"), sous condition ou non, est la règle, comme pour les adultes.

La détention avant jugement ("remand in custody") est cependant applicable, sous certaines conditions, aux mineurs âgés de 13 ans et plus. Des distinctions sont opérées parmi les régimes applicables, en fonction des classes d'âges auxquelles ces mineurs appartiennent. Les mineurs âgés de 10 à moins de 13 ans ne peuvent normalement être placés dans des centres fermés ("Secure Accommodation") qu'avec l'autorisation donnée par le Secrétaire d'Etat au Home Office ("Children Secure Accommodation Regulations 1991").

D'une manière générale, pour ordonner un placement en détention avant jugement, la juridiction pénale compétente ("Youth Court" ou "Crown Court") doit prendre en considération l'âge du délinquant, la nature de l'infraction pénale poursuivie et la peine encourue, ainsi que les antécédents du mineur.

## ***3. Existe-t-il une autre forme de privation de liberté préjudicielle distincte de la détention avant jugement ?***

Avant jugement, en dehors du placement en détention provisoire, un mineur, selon sa classe d'âge, peut faire l'objet de diverses mesures limitant sa liberté :

- couvre-feu à domicile ("Home Curfew") avec contrôle électronique ou non ("Electronic Monitoring"),
- port du bracelet électronique ("Tagg"),
- interdiction de paraître en un lieu ("Anti-social behaviour order"),
- placement dans un centre ("Local Authority Accommodation").

## ***4. Dans quelle mesure les conditions de détention des mineurs prévenus se distinguent-elles de celles des majeurs prévenus ? Par qui et par quels moyens est assurée leur incarcération ?***

Les conditions de détention des mineurs prévenus se distinguent de celles des majeurs prévenus, principalement par le fait qu'ils sont détenus dans des centres



pour mineurs, sécurisés ou non (“Remand to Local Authority Accomodation” ou “Remand to Local Security Accomodation with a security requirement”) jusqu’à l’âge de 17 ans. Pour les mineurs âgés de 17 ans, le placement en détention provisoire dans un établissement pénitentiaire (“prison”) est la règle. Dans une prison pour adultes, les mineurs doivent être placés dans une aile qui leur est réservée. Les garçons, mineurs prévenus de 15 et 16 ans, peuvent également être détenus dans une prison si un placement centre fermé sécurisé n’est pas disponible.

En milieu carcéral, des distinctions sont opérées selon le type de délinquance reprochée au mineur (affaires sexuelles ou de drogue par exemple).

**5. Une prise en charge éducative pendant la détention est-elle notamment assurée ? Est-ce par des personnels formés et des agents voués exclusivement à cette tâche ?**

Pendant la détention, une prise en charge éducative est assurée par les “Young Offending Team” (“YOTs”), équipes pluridisciplinaires créées par une loi de 1998 et mises en place en Angleterre et au Pays de Galles en avril 2000, au terme d’une période d’essai.

C’est en effet le “Crime and Disorder Act 1998” qui a confié aux autorités locales, en liaison avec les services éducatifs et scolaires, la mission de créer, dans leur ressort de compétence, des équipes chargées des problèmes de délinquance des mineurs (“YOTs”).

Ces équipes sont composées, au moins :

- d’un agent de probation,
- d’un travailleur social,
- d’un fonctionnaire de police,
- d’un représentant nommé par les autorités sanitaires locales,
- d’un représentant choisi par le responsable des services éducatifs.

Les « Young Offending Team » interviennent auprès des mineurs également en dehors de l’institution pénitentiaire, dans le cadre de mesures ordonnées avant ou après jugement au fond.

**6. Quel est le type de mesures alternatives à la détention le plus souvent mis en oeuvre ? Quelle est la latitude du juge (ou de l’autorité compétente) dans le prononcé de ces mesures ?**

En dehors de la détention, il existe un nombre important de mesures devant permettre d’assurer une personnalisation en fonction de l’auteur de l’infraction et de la nature de celle-ci.

Les procédures de “Reprimands”, de “Warnings” et le “Final Warning Scheme”

En 1994, environ 87% des hommes mineurs et 97% des femmes mineures, âgés de 10 à 13 ans, ayant commis une “indictable offence”, faisaient l’objet d’une procédure d’avertissement comme alternative à l’engagement de poursuites pénales.

La procédure d’avertissement (“cautioning”) issue de la pratique et utilisée par la police, au départ, en l’absence de fondement juridique formel, a fait l’objet d’une intervention du législateur, en particulier avec le “Crime and Disorder Act 1998”, qui a créé un nouveau concept : le “final warning”.

Alternative aux poursuites traditionnelles, ces procédures sont à la disposition des services de police, compétents en Angleterre et au Pays de Galles pour décider de poursuivre ou non un délinquant.<sup>110</sup>

Le “final warning” s’applique aux mineurs de 10 à 17 ans inclus, qui reconnaissent leur responsabilité en tant qu’auteur d’une première infraction (ou d’une seconde). Les mesures de surveillance et de contrôle, ordonnées dans le cadre de cette procédure, sont mises en œuvre en liaison directe avec les “Youth Offending Teams” présentées ci-dessus.

Depuis avril 2002, une nouvelle mesure a été mise en place pour apporter au mineur primo délinquant, auteur d’une infraction de faible gravité, une réponse judiciaire : le “Referral Order”. Cette mesure est applicable aux mineurs ayant plaidé coupable à une telle infraction. Le jeune délinquant est confié à une équipe de personnalités issues de la société civile, le “Youth Offender Panel”. Choisis par la juridiction, ces personnalités décident des obligations que le mineur devra respecter pour s’amender, dans le cadre d’un contrat, associant les parents de l’intéressé.

Pour les autres catégories de mineurs, d’autres obligations peuvent lui être imposées et qui sont mises en œuvre par les YOTs (“Anti-social behaviour order”, “Community punishment order”).

Par ailleurs, le port d’un bracelet électronique est une mesure à laquelle il peut être recouru comme alternative à la détention provisoire ou non.

---

<sup>110</sup> Fonction qui revient au procureur de la République en France.

## DEMANDE D'INFORMATIONS DE LA COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE

**La Commission de suivi de la détention provisoire a décidé de consacrer sa deuxième année de réflexion d'une part aux alternatives à la détention avant jugement, d'autre part à la détention avant jugement des mineurs. Elle a donc souhaité tout naturellement interroger à nouveau les magistrats de liaison français en Allemagne, aux Pays-Bas, en Italie et au Royaume-Uni. Leur contribution l'an dernier a été particulièrement fructueuse et la Commission souhaite pouvoir compter de nouveau sur leur collaboration. C'est pourquoi le questionnaire s'inscrit dans la suite de celui qui leur a été alors diffusé.**

Il comprend donc deux volets.

La Commission souhaite également que la situation de l'Espagne puisse être abordée.

*I - Les mesures de précaution applicables aux majeurs autres que la détention avant jugement*

1. Existe-t-il des mesures de précaution autres que la détention avant jugement ?

Si tel est le cas, lesquelles, parmi ces mesures, peuvent être considérées comme des alternatives à la détention avant jugement (cf. contrôle judiciaire) ?

2. Quelles sont les modalités de ces mesures de précaution ? Qui en décide selon les étapes de la procédure ? Qui est chargé de leur mise en œuvre ?
3. Est-il prévu ou envisagé d'utiliser le placement sous surveillance électronique comme mesure de précaution pour des personnes en attente d'être jugées ?

S'il est prévu, ce placement est-il considéré comme une mesure alternative à la détention ?

4. Quelles sanctions sont attachées à la violation des mesures de précaution (révocation de la mesure, placement en détention, nouvelle infraction constituée...) ?
5. Quel est le type de mesures de précautions le plus souvent mises en œuvre\* ? Quelle est la latitude du juge (ou de l'autorité compétente) dans le prononcé de ces mesures ?

\* Si vous pouvez faire état d'éléments statistiques et d'études quantitatives portés à votre connaissance, il serait utile de disposer d'éléments de comparaison (par rapport aux cas ou aux personnes jugées, par rapport aux détentions avant jugement...). Autant que possible, les données statistiques devraient concerner les flux annuels plutôt que le nombre de mesures en cours à un moment donné.

6. Cherche-t-on à développer les mesures de précaution ?

Si oui, lesquelles (mesures alternatives...) ?

*II - La mise en œuvre de la détention avant jugement (ou d'alternatives spécifiques) pour les mineurs*

1. Y-a-t-il eu, ces dernières années, des débats nationaux sur le traitement et la prévention de la délinquance des mineurs ?

Ces débats ont-ils contribué à un rapprochement entre le traitement des mineurs et des majeurs délinquants ou au contraire ont-ils contribué à faire apparaître ou renforcer un droit spécifique des mineurs ?

2. La détention avant jugement est-elle applicable aux mineurs ? Si oui, précisez le régime juridique applicable.
3. Existe-t-il une autre forme de privation de liberté préjudicielle distincte de la détention avant jugement ?
4. Dans quelle mesure les conditions de détention des mineurs prévenus se distinguent-elles de celles des majeurs prévenus ? Par qui et par quels moyens est assurée leur incarcération ?
5. Une prise en charge éducative pendant la détention est-elle notamment assurée ? Est-ce par des personnels formés et des agents voués exclusivement à cette tâche ?
6. Quel est le type de mesures alternatives à la détention le plus souvent mises en œuvre\* ? Quelle est la latitude du juge (ou de l'autorité compétente) dans le prononcé de ces mesures ?

\* Si vous pouvez faire état d'éléments statistiques et d'études quantitatives portés à votre connaissance sur la détention avant jugement des mineurs et les autres mesures qui leurs sont applicables, il serait utile de disposer d'éléments de comparaison (par rapport aux cas ou aux mineurs jugés ou pris en charge au cours de l'année...). Autant que possible, les données statistiques devraient concerner les flux annuels plutôt que le nombre de mesures en cours à un moment donné.

---

## ANNEXE 2

### ELEMENTS DE STATISTIQUES PENALES

#### Résultats pour l'année 2002 relatifs à la détention provisoire

Comme pour le rapport 2003, cette annexe donne l'ensemble des résultats statistiques annuels disponibles, publiés ou non publiés, concernant la détention avant jugement et ses alternatives. L'année 2002 est la dernière pour laquelle cet ensemble est disponible au moment de l'achèvement de ce rapport. Les indications méthodologiques qui figuraient dans l'édition 2003 (annexe 2) n'ont pas été reprises ici. Elles restent valables et le lecteur est invité à s'y reporter.

#### Statistique de police (champ Métropole, relevé publication annuelle)

Personnes mises en cause : 906 969 (726 587 majeurs, 180 382 mineurs)

Dont écrouées : 60 998 (y compris les déférés libérés à Paris)

Gardes à vue : 381 342 (dont 69 001 avec une durée de plus de 24 heures)

Nota bene : dans les graphiques du chapitre 2 de la première partie sont représentées des séries excluant pour des raisons d'homogénéité les chèques sans provision qui ont été dépénalisés en 1992.

#### Statistique annuelle des parquets (champ Métropole et DOM, relevé fichier source)

Affaires poursuivies en comparution immédiate : 38 269

Affaires transmises au juge d'instruction : 37 444

Nombre de personnes mises en examen : 48 543 (sans personnes morales)

Dont mineurs : 4 528

Nombre de mandats de dépôt : 23 787 (49% des MEX)

Nombre de mesures de contrôle judiciaire

*ab initio* : 17 868 (37% des MEX)

Lors d'une mise en liberté : 8 815

Détention provisoire et mode d'achèvement en 2000 :

Renvoi Tribunal correctionnel et maintien en détention : 5 750

Renvoi Cour d'assises et maintien en détention : 1 860

Mise en liberté : total 14 034

Dont :

Ordonnance de mise en liberté : 11 446  
 Ordonnance de non lieu : 93  
 Ordonnance de renvoi sans maintien en détention : 1 049  
 Autre cause : 1 459

**Répertoire de l'instruction** (Métropole et DOM, Annuaire statistique de la Justice 2004)

Nombre de personnes mises en examen dans les affaires terminées : 47 655  
 Dont réquisitoire introductif pour crime : 9 725

Nombre de mesure de contrôle judiciaire : 21 572 dont 6 561 *ab initio*<sup>1</sup>  
 dont mineurs : 2 467 contrôles judiciaires

Nombre de mesures de détention provisoire 17 619 dont 10 899 *ab initio*<sup>1</sup>  
 dont mineurs : 1 287 mesures de détention provisoire

Détention provisoire et décision de clôture de l'instruction

Ordonnance de non lieu : 623  
 Renvoi chambre d'accusation majeurs : 2 136  
 Renvoi chambre d'accusation mineurs : 213  
 Renvoi devant le tribunal correctionnel : 12 816  
 Renvoi devant le tribunal pour enfants : 1 162  
 Autres décisions, non déclaré : 669

**Juge des enfants** (tableaux de bord, Métropole et DOM, Annuaire statistique de la Justice 2004)

Mineurs dont le juge des enfants est saisi : 79 951

Détention provisoire : 1 424  
 Contrôle judiciaire : 4 073

**Casier judiciaire : condamnations après détention provisoire** (Métropole et DOM, Annuaire statistique de la Justice 2004, données provisoires)

Total : 33 222 condamnations après détention provisoire  
 (pour 387 741 condamnations pour crime ou délit)

dont crimes : 2 454  
 dont majeurs : 2 199  
 dont mineurs : 255

dont délits : 31 368  
 dont majeurs : 29 924  
 dont mineurs : 1 444

Type de procédure correctionnelle  
 Estimation DAGE (selon la durée de procédure) :  
 comparution immédiate : 12 923

<sup>1</sup> Mesure prise dans les 2 jours suivant le réquisitoire introductif. Cette définition ne correspond pas à la définition juridique.



### Entrées en prison selon la catégorie pénale (majeurs et mineurs)

Année	Prévenus comparution immédiate	Prévenus instruction	Condamnés	Contrainte par corps	Ensemble
1969	11 963	48 762	13 117	3 125	76 967
1970	13 474	47 967	8 881	1 476	71 798
1971	12 824	43 433	15 062	3 334	74 653
1972	11 867	44 341	17 410	3 673	77 291
1973	11 428	42 920	17 730	3 366	75 444
1974	13 162	45 468	11 821	2 040	72 491
1975	16 177	48 966	10 305	1 669	77 117
1976	10 611	47 265	14 067	2 365	74 308
1977	10 718	49 465	16 399	2 771	79 353
1978	10 706	49 300	20 821	2 884	83 711
1979	11 602	51 802	22 185	3 317	88 906
1980	12 201	56 746	24 847	3 161	96 955
1981	10 468	54 010	14 158	2 262	80 898
1982	9 047	56 905	7 587	888	74 427
1983	10 011	62 530	11 913	1 908	86 362
1984	10 302	62 014	15 229	1 750	89 295
1985	10 363	55 969	15 288	1 297	82 917
1986	10 019	57 708	19 140	1 039	87 906
1987	9 640	55 541	24 764	752	90 697
1988	9 591	55 213	18 288	425	83 517
1989	10 721	53 306	11 662	251	75 940
1990	14 024	47 192	16 869	357	78 442
1991	21 013	45 021	21 298	455	87 787
1992	24 119	45 742	18 335	390	88 586
1993	17 938	44 160	18 079	244	80 421
1994	18 673	47 225	19 712	151	85 761
1995	18 183	44 650	19 930	97	82 860
1996	19 233	41 648	18 958	99	79 938
1997	21 210	35 378	19 097	53	75 738
1998	20 074	32 468	20 357	73	72 972
1999	20 214	31 368	21 747	93	73 422
2000	19 419	28 583	17 192	57	65 251
2001	20 195	23 688	20 006	33	63 922
2002	25 707	29 855	22 355	42	77 959
2003	27 111	29 100	21 602	19	77 832

Source : statistique trimestrielle de la population pénale DAP (base SEPT)

Champ : métropole

### Détenus mineurs au premier janvier et proportion de prévenus

au 1er janvier	Mineurs détenus total	Mineurs détenus prévenus	proportion de prévenus
1969	911	703	77,2%
1970	576	439	76,2%
1971	494	371	75,1%
1972	713	577	80,9%
1973	608	467	76,8%
1974	614	484	78,8%
1975	721	602	83,5%
1976	594	436	73,4%
1977	714	513	71,8%
1978	697	513	73,6%
1979	727	530	72,9%
1980	757	597	78,9%
1981	934	794	85,0%
1982	834	714	85,6%
1983	739	636	86,1%
1984	814	720	88,5%
1985	835	711	85,1%
1986	865	722	83,5%
1987	989	786	79,5%
1988	816	545	66,8%
1989	493	392	79,5%
1990	524	335	63,9%
1991	395	284	71,9%
1992	467	353	75,6%
1993	538	415	77,1%
1994	513	380	74,1%
1995	531	401	75,5%
1996	514	394	76,7%
1997	576	448	77,8%
1998	622	497	79,9%
1999	662	510	77,0%
2000	655	506	77,3%
2001	542	397	73,2%
2002	767	587	76,5%
2003	759	568	74,8%
2004	657	427	65,0%



## ANNEXE 3

### REPARATION DE LA DETENTION PROVISoire : DONNEES LOCALES

Comme dans son rapport 2003, la Commission retrace la situation dans les ressorts des cours d'appel de Paris et d'Aix-en-Provence pour l'année 2003 dans les tableaux et graphiques suivants<sup>111</sup>. La Commission a été aidée dans ce travail par M. Vivien DAVID, allocataire de recherche-moniteur et Melle Dorothee ARNOULD, attachée temporaire d'enseignement et de recherche.

#### 1. La situation dans la Cour d'appel de Paris :

**Nombre total de décisions : 87 décisions**

**Décisions d'indemnisation : 80 décisions**

**Décisions autres :**

Décisions d'irrecevabilité : **3 décisions**

Désistements d'instance : **2 décisions**

Décisions donnant acte d'un accord intervenu entre les parties : **2 décisions**

**Préjudice total :**

Réparation minimale accordée en 2003 : **500 €**

Réparation maximale accordée en 2003 : **40 500 €**

Moyenne des réparations accordées dans l'année 2003 : **9 757,46 €**

**Préjudice moral :**

Réparation minimale accordée en 2003 : **450 €**

Réparation maximale accordée en 2003 : **35 000 €**

Moyenne des réparations accordées dans l'année 2003 : **6 566 €**

<sup>111</sup> Cf. parallèlement *Rapport au Garde des Sceaux sur la politique pénale menée en 2002*, p. 32 à 34.

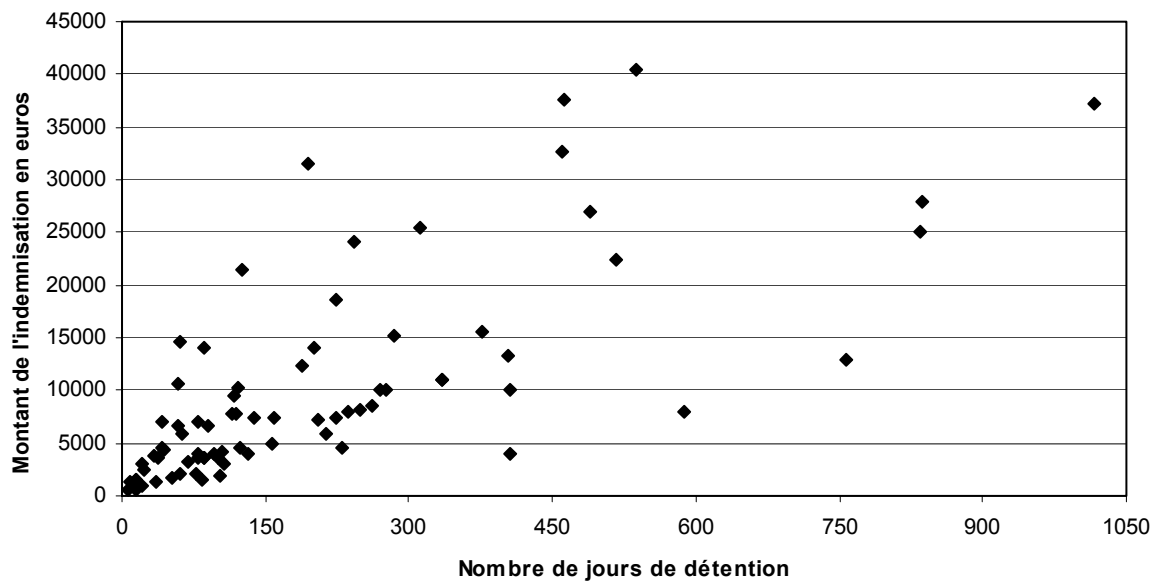
Réparation moyenne par jour de détention dans l'année 2003 : **41,1 €**

<b>Premier semestre 2003 - 47 décisions d'indemnisation</b>					
<b>Durée de la détention provisoire (en jours)</b>	<b>Indemnisation totale accordée (en €)</b>	<b>Indemnisation du préjudice moral proposée (en €)</b>	<b>Indemnisation du préjudice moral accordée (en €)</b>	<b>Préjudice moral : ratio réparation accordée / proposée (en %)</b>	<b>Préjudice moral : réparation par jour de détention (en €)</b>
6	600	?	600		100
8	1 300	250	500	200 %	62,5
15	1 500	?	1 500		100
15	1 500	?	1 500		100
15	1 300	?	1 300		86,7
16	1 000	1 000	1 000	100 %	62,5
21	1 000	1 000	1 000	100 %	47,6
21	3 000	1 000	1 500	150 %	71,4
23	2 500	1 000	1 000	100 %	43,5
36	1 300	?	1 300		36,1
52	1 800	?	1 800		34,6
59	6 600	1 500	2 000	133 %	34,0
60	2 000	?	2 000		33,3
60	14 673,30	2 180	5 000	229 %	83,3
70	3 300	1 500	2 500	167 %	35,7
78	2 000	?	2 000		25,6
79	3 600	1 000	3 600	360 %	45,6
80	7 000	2 000	6 000	300 %	75
84	1 500	1 350	1 500	111 %	17,9
90	6 573	1 000	3 600	360 %	40
100	3 600	2 500	3 600	144 %	36
120	7 800	3 000	5 000	167 %	41,7
123	4 500	?	4 500		36,6
125	21 464	2 000	5 000	250 %	40
131	4 000	?	4 000		30,5
139	7 500	3 000	4 500	150 %	32,4
156	5 000	?	5 000		32,0
158	7 500	?	7 500		47,5
188	12 400	2 000	5 000	250 %	26,6
194	31 600	4 000	7 000	175 %	36,1
201	14 000	?	7 000		34,8
204	7 300	4 000	7 000	175 %	34,3
223	18 656,47	?	7 500		33,6
223	7 500	?	7 500		33,6
231	4 500	?	4 500		19,5
249	8 200	8 200	8 200	100 %	32,9
261	8 500	8 000	8 000	100 %	30,6
285	15 200	6 000	10 000	167 %	35,1
334	11 000	?	11 000		32,9
334	11 000	?	11 000		32,9
403	13 200	13 200	13 200	100 %	32,7
405	4 000	?	4 000		9,9
537	40 500	?	23 500		43,8
758	12 958,63	?	10 000		13,2
834	25 000	?	25 000		30,0
837	28 000	28 000	28 000	100 %	33,4

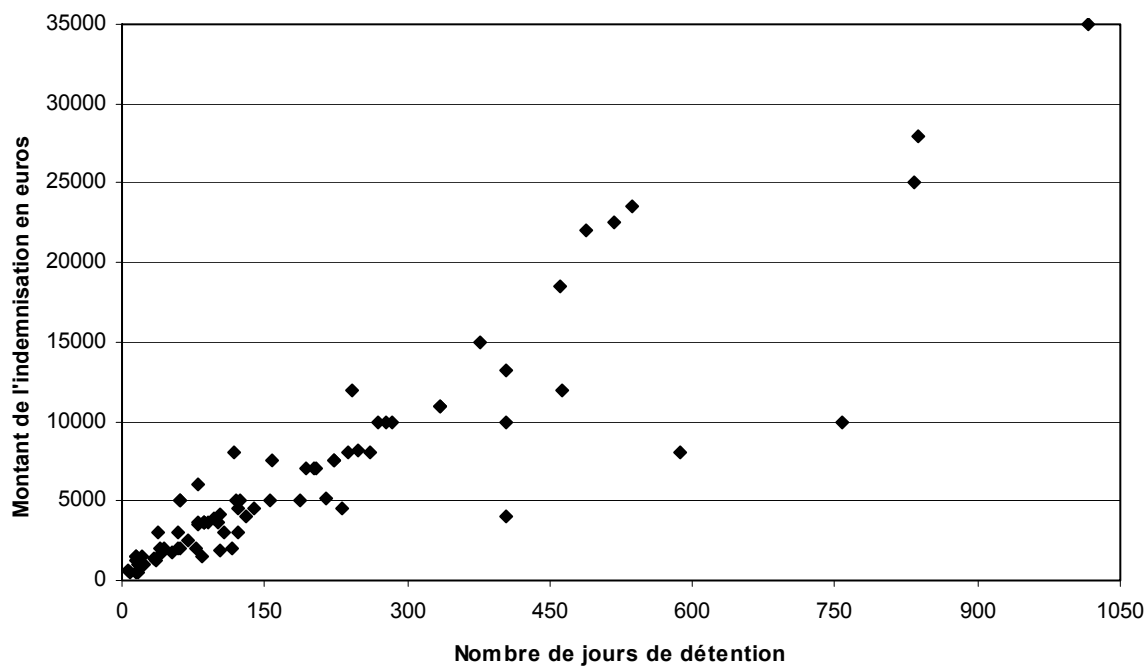
1017	37 300	16 500	35 000	212 %	34,4
<b>Moyenne (1<sup>er</sup> semestre)</b>	<b>9 300,54</b>		<b>6 653,19</b>		<b>42,8</b>

SECOND SEMESTRE 2003 - 33 DECISIONS D'INDEMNISATION					
Durée de la détention provisoire (en jours)	Indemnisation totale accordée (en €)	Indemnisation du préjudice moral proposée (en €)	Indemnisation du préjudice moral accordée (en €)	Préjudice moral : ratio réparation accordée / proposée (en %)	Préjudice moral : réparation par jour de détention (en €)
15	500	500	500	100 %	33,3
16	1050	400	450	112 %	28,1
34	3 758,04	900	1 400	156 %	41,2
37	3 600	2 000	3 000	150 %	81,1
41	7 000	1 330	2 000	150 %	48,8
42	4 500	1 250	1 800	144 %	42,9
44	4 381,98	?	2 000		45,4
59	10 634,97	2 500	3 000	120 %	50,8
62	5 800	2 000	5 000	250 %	80,6
79	4 000	2 600	3 500	135 %	44,3
86	14 100	2 830	3 600	127 %	41,9
86	3 600	2 400	3 600	150 %	41,9
86	3 600	2 400	3 600	150 %	41,9
97	3 900	1 800	3 900	217 %	40,2
103	1 830	?	1 830		17,8
104	4 200	?	4 200		40,4
107	3 000	2 800	3 000	107 %	28,0
115	7 700	3 000	2 000	67 %	17,4
117	9 447,01	4 000	8 000	200 %	68,4
122	10 300	3 400	3 000	88 %	24,6
214	5 800	3 500	5 200	149 %	24,3
237	8 000	7 000	8 000	114 %	33,7
243	24 100	8 000	12 000	150 %	49,4
270	10 000	9 000	10 000	111 %	37,0
277	10 000	5 000	10 000	200 %	36,1
311	25 500	9 800	?		?
377	15 500	10 000	15 000	150 %	39,8
405	10 000	3 500	10 000	286 %	24,7
460	32 666,36	?	18 500		40,2
463	37 502,86	?	12 000		25,9
489	27 000	?	22 000		45,0
517	22 500	?	22 500		43,5
588	8 000	8 000	8 000	100 %	13,6
<b>Moyenne (2<sup>nd</sup> semestre)</b>	<b>10 408,22</b>		<b>6 441,82</b>		<b>38,5</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>9 757,46</b>		<b>6 566</b>	<b>161,66 %</b>	<b>41,1</b>

**Indemnisation totale - CA de Paris**  
**(année 2003 - 1er et 2ème semestres)**



**Indemnisation du préjudice moral - CA de Paris**  
**(année 2003 - 1er et 2ème semestres)**



## 2. Situation dans la Cour d'appel d'Aix-en-Provence

**Nb total de décisions : 36**

**Décisions d'indemnisation : 35**

**Décisions d'irrecevabilité : 1**

### **Préjudice total :**

Réparation minimale accordée en 2003 : **915 €**

Réparation maximale accordée en 2003 : **50 488 €**

Moyenne des réparations accordées : **10327 €**

### **Préjudice moral :**

Réparation minimale accordée en 2003 : **915 €**

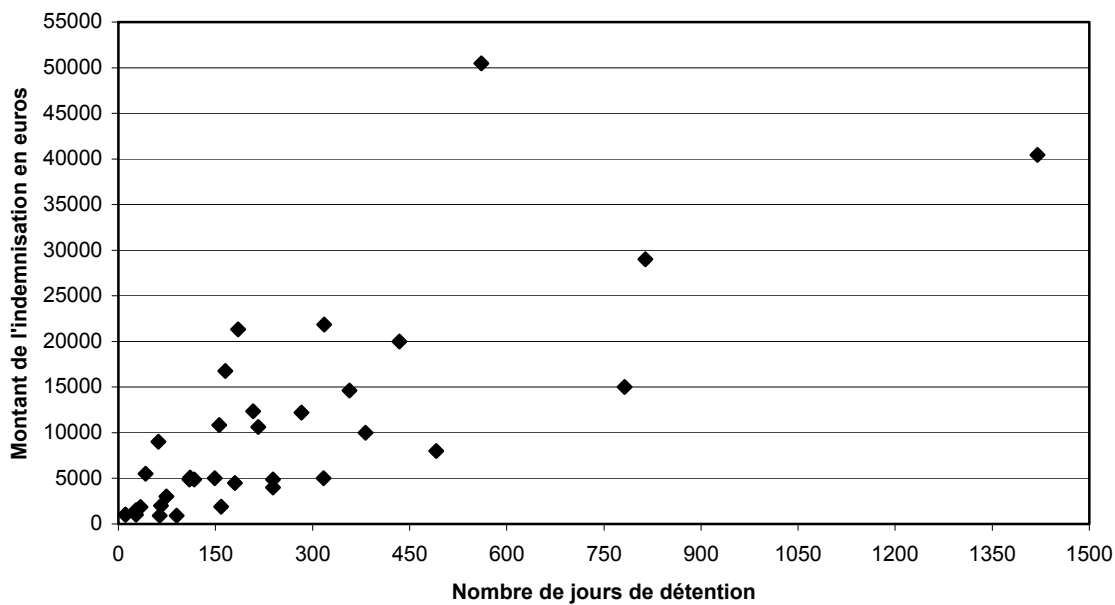
Réparation maximale accordée en 2003 : **35 860 €**

Moyenne des réparations accordées : **8267 €**

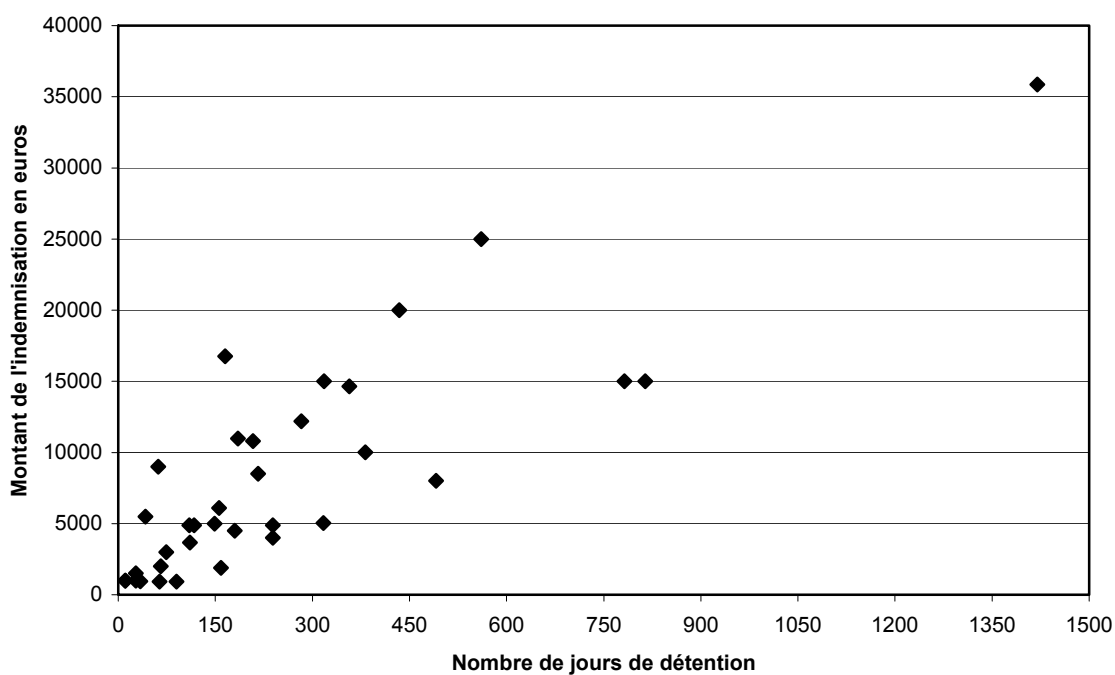
Réparation moyenne par jour de détention : **43,8 €**

Décisions de l'année 2003 (1 <sup>er</sup> et 2 <sup>ème</sup> semestres)					
Durée de la détention provisoire (en jours)	Indemnisation totale accordée (en €)	Indemnisation du préjudice moral proposée (en €)	Indemnisation du préjudice moral accordée (en €)	Préjudice moral : ratio réparation accordée / proposée (en %)	Préjudice moral : réparation par jour de détention (en €)
11	1.000	300	1.000	333 %	90,9
11	1.000	300	1.000	333 %	90,9
27	1.000	500	1.000	200 %	37
27	1.500	1.000	1.500	150 %	55,55
34	1.875	500	950	190 %	27,9
42	5.500	1.000	5.500	550 %	130,95
62	9.000	2.000	9.000	450 %	145,16
64	915	?	915		14,3
66	2.000	1.000	2.000	200 %	30,3
74	3.000	2.500	3.000	120 %	40,54
90	915	800	915	114 %	10,16
110	4.880	1.500	4.880	325 %	44,36
111	5.100	1.600	3.660	229 %	32,97
117	4.879	2.000	4.879	244 %	41,7
149	5.000	4.250	5.000	118 %	33,56
156	10.854,39	2.600	6.098	235 %	39
159	1.900	?	1.900		11,95
165	16.770	5.000	16.770	335 %	101,64
180	4.500	?	4.500		25
185	21.312	4.340	10.977	253 %	59,33
208	12.350	4.000	10.800	270 %	51,92
216	10.635	3.500	8.500	243 %	39,35
239	4.000	4.000	4.000	100 %	16,74
239	4.880	3.200	4.880	152 %	20,42
283	12.196	7.125	12.196	171 %	43
317	5.030	4.000	5.030	126 %	15,87
318	21.863	7.000	15.000	214 %	47,17
357	14.636	6.000	14.636	244 %	41
382	10.000	7.000	10.000	143 %	26,18
434	20.000	11.000	20.000	182 %	46
491	8.000	8.000	8.000	100 %	16,3
561	50.488,15	18.500	25.000	135 %	44,56
782	15.000	10.000	15.000	150 %	19,18
814	29.000	14.000	15.000	107 %	18,43
1420	40.460	32.650	35.860	110 %	25,25

**Indemnisation totale - CA d'Aix-en-Provence**  
**(année 2003 - 1er et 2ème semestres)**



**Indemnisation du préjudice moral - CA d'Aix-en-Provence**  
**(année 2003 - 1er et 2ème semestres)**





## ANNEXE 4

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

#### REUNION DU 24 JUIN 2003

- Interventions de Monsieur Seif ELHOUTI (pôle de droit comparé du service des affaires européennes et internationales) et de Madame Jacquemine FARGE (bureau des affaires judiciaires et de la législation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse)

#### REUNION DU 9 SEPTEMBRE 2003

- Audition de Monsieur François MOLINS, adjoint au directeur des affaires criminelles et des grâces
- Audition de Monsieur Xavier RONSIN, adjoint au directeur de l'administration pénitentiaire
- Audition de Messieurs Hugues DESUREMAIN et de Monsieur Patrick MAREST de l'Observatoire international des prisons (OIP)

#### REUNION DU 7 OCTOBRE 2003

- Audition de Madame Marie-Dominique VERGEZ, présidente du tribunal pour enfants de Créteil
- Audition de Monsieur Yvon TALEC, vice procureur au tribunal de grande instance de Paris

#### REUNION DU 18 NOVEMBRE 2003

- Audition de Monsieur Bruno CLEMENT, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation du département du Nord

#### REUNION DU 2 DECEMBRE 2003

- Audition de Monsieur Jean-Pierre CARBUCCIA-BERLAND, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, accompagné de Monsieur Henri MOYEN, chef du bureau des affaires judiciaires et de la législation à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse

#### **REUNION DU 16 DECEMBRE 2003**

- ***Audition de Monsieur Francis LE GUNEHEC, chef du bureau de la législation pénale générale à la direction des affaires et des grâces***

REUNION DU 13 JANVIER 2004

- Audition de Monsieur Emmanuel BARBE, magistrat de liaison français en Italie
- Audition de Monsieur François BADIE, magistrat de liaison français en Espagne
- Audition de Monsieur René LEVY, directeur du CESDIP

REUNION DU 29 JANVIER 2004

- Audition de Monsieur Frédéric BAAB, magistrat de liaison français en Allemagne
- Audition de Monsieur François BAHANS, directeur général adjoint de Citoyens et Justice

***DEPLACEMENT DU 10 FEVRIER 2004 DANS LE RESSORT DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE LILLE***

La Commission de suivi de la détention provisoire a rencontré les chefs de la juridiction lilloise, des magistrats du parquet et du siège, des représentants de la protection judiciaire de la jeunesse, de l'administration pénitentiaire (deux membres de la Commission se sont rendus à la maison d'arrêt de Loos les Lille), de la profession d'avocats, ainsi que du monde associatif. Le thème principal de la visite a porté sur la justice des mineurs.

La Commission remercie tout particulièrement pour leur accueil Monsieur Henri-Charles EGRET, président du tribunal de grande instance de Lille, et Monsieur Philippe LEMAIRE, procureur de la République près ce tribunal de grande instance.

REUNION DU 2 MARS 2004

- Audition de Monsieur Bernard RABATEL, magistrat de liaison français au Royaume-Uni
- Audition de Maître Dominique PIWNICA du barreau de Paris
- Audition de Maître Cécile MARCHAL du barreau de Paris
- Audition de Maître Didier LIGIER, président de la Commission libertés et droits de l'homme du Conseil national des barreaux (CNB)

## REUNION DU 23 MARS 2004

- Déplacement le matin au quartier des mineurs de la maison d'arrêt de Villepinte ; la Commission remercie tout particulièrement pour leur accueil Monsieur Prosper INDO, directeur de l'établissement, et Mme Véronique ARTIGNY, directrice adjointe
- Audition de Madame Martine VALDES-BOULOUQUE, directeur du cabinet du secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice, accompagnée de Monsieur François MAILLARD, conseiller technique, et de Monsieur Quang-Dang TRAN (AMOTMJ)

## REUNION DU 27 AVRIL 2004

- Audition de Madame Dominique KARSENTY, conseiller référendaire à la Cour de cassation

## REUNION DU 11 MAI 2004

- Audition de Madame Marielle THUAU, chef du bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative au service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville

