



Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »

Le Temps de l'histoire

17 | 2015

Naissance et mutation de la justice des mineurs

L'instauration d'une juridiction spécialisée pour les mineurs délinquants dans le Canton de Vaud au XX^e siècle

The establishment of a special court of law for the young offenders in the Canton of Vaud in the XXth century

Numa Graa



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rhei/3809>

DOI : 10.4000/rhei.3809

ISSN : 1777-540X

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 30 octobre 2015

Pagination : 65-77

ISBN : 978-2-7535-4215-0

ISSN : 1287-2431

Référence électronique

Numa Graa, « L'instauration d'une juridiction spécialisée pour les mineurs délinquants dans le Canton de Vaud au XX^e siècle », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »* [En ligne], 17 | 2015, mis en ligne le 30 octobre 2017, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rhei/3809> ; DOI : 10.4000/rhei.3809

L'instauration d'une juridiction spécialisée pour les mineurs délinquants dans le Canton de Vaud au xx^e siècle

Cet article dépeint les tentatives d'instauration d'une juridiction spécialisée pour les mineurs délinquants dans le Canton de Vaud. Depuis le début du xx^e siècle, des juristes et politiciens sensibles au sort des enfants coupables d'infractions œuvrent à l'adoption d'une procédure particulière, adaptée au besoin de protection de cette population, ainsi qu'à la création d'une instance judiciaire spécialisée. Une telle structure devrait permettre à la justice une meilleure appréhension des caractéristiques personnelles de l'accusé et éviterait à celui-ci un passage infâmant devant une autorité pénale ordinaire. Malgré des projets successifs, parfois fort novateurs, le gouvernement repousse continuellement l'introduction d'une telle juridiction. Il faut attendre 1942, date d'entrée en vigueur du Code pénal suisse, pour que le canton se dote enfin d'une procédure distincte et d'une Chambre pénale des mineurs.

This article shows the attempts for the establishment of a special court of law for the young delinquents in the Canton of Vaud. For the beginning of the twentieth century, some jurists and politicians sensitive to the fate of delinquent children worked for the creation of a specific procedure, which could respond to the protection needs of this population, as well as for the creation of a juvenile court. This structure could permit a better knowledge of the defendant's personal characteristic and could avoid him the infamy of a normal trial. Despite several – sometimes innovative projects, the government continuously postponed the creation of the new court. With the enforcement of the Swiss penal code in 1942, the Canton of Vaud finally established a special procedure and a juvenile court.

Mots-clefs : justice des mineurs, Canton de Vaud, suisse, juridiction spécialisée, xx^e siècle, mineurs délinquants

Keywords : *juvenile justice, the Canton of Vaud, special court of law, XXth century, young offenders, Switzerland*

Numa GRAA
Docteur en droit,
ancien assistant à la
faculté de droit et des
sciences criminelles
de l'université de
Lausanne.

L'IDÉE D'UNE JURIDICTION SPÉCIALISÉE

1. Abréviations: (ACV): Archives cantonales vaudoises; (BGC): Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton de Vaud; (BHV): Bibliothèque historique vaudoise; (CRCE): Compte-rendu du Conseil d'État du Canton de Vaud – département de Justice et police; (FF): Feuille fédérale; (JSVUP): Journal de la Société vaudoise d'utilité publique; (ROLF): Recueil officiel des lois fédérales; (ROLV): Recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement du Canton de Vaud, et des actes de la Diète helvétique qui concernent ce canton.

2. Le présent article reprend et développe un sujet abordé dans notre thèse: GRAA Numa, *Histoire du droit pénal des mineurs dans le Canton de Vaud (1803-1942)*, Lausanne, BHV 139, 2013, 679 p.

3. Trois membres du tribunal cantonal forment cette juridiction qui se prononce sur toutes les mises en accusation (ROLV 1886, art. 33, p. 182).

4. L'article 52 du Code pénal vaudois de 1843 prévoit en effet: « Le prévenu, âgé de moins de quatorze ans, reconnu auteur ou complice d'un délit, par le tribunal d'accusation, est renvoyé au Conseil d'État, qui le remet à ses parents ou qui prend, à son égard, d'autres mesures propres à amener son amendement [...] » (ROLV 1843, p. 21 sq.).

La volonté d'extraire les mineurs délinquants des juridictions pénales ordinaires et de promulguer à leur intention une procédure singulière s'est généralisée en Europe continentale au cours des premières décennies du xx^e siècle¹. Le siècle précédent avait permis à divers législateurs de considérer progressivement les jeunes criminels et délinquants comme une catégorie particulière de la population soumise à l'action pénale. Cette considération ayant finalement prévalu, il s'agissait encore d'en tirer les conséquences en aménageant les diverses phases de l'action répressive – instruction, jugement, exécution de la peine ou de la mesure – permettant l'accomplissement des tâches d'éducation, de correction et de protection qui s'étaient imposées à un nombre croissant d'acteurs du processus pénal.

Le combat idéologique qu'a nécessité la création de juridictions spécialisées s'est parfois doublé d'une lutte politique. Dans le Canton de Vaud, les réformateurs pénaux ont ainsi dû vaincre les résistances parlementaires et gouvernementales issues parfois non de considérations judiciaires ou philosophiques, mais de prosaïques craintes financières ou d'un conservatisme de principe.

LA SITUATION DES MINEURS DÉLINQUANTS DANS LE CANTON DE VAUD À L'AUBE DU XX^e SIÈCLE

À la fin du xix^e siècle, le Canton de Vaud jouit, comme ses voisins confédérés, d'une autonomie législative en matière pénale et procédurale, ainsi que dans l'organisation de ses institutions judiciaires². Ces dernières ne comprennent alors aucune instance ni aucun magistrat dédiés spécialement aux jeunes délinquants. Tous les prévenus voient leur dossier d'instruction soumis à l'examen d'un tribunal d'accusation, décidant seul du classement ou du renvoi de la cause devant une cour de police ou criminelle³.

Lorsque l'auteur d'une infraction est âgé de moins de 14 ans au moment des faits, le tribunal d'accusation le renvoie automatiquement au Conseil d'État, c'est-à-dire au gouvernement cantonal, afin que celui-ci statue sur son sort⁴. Un passage devant les tribunaux est ainsi évité à l'enfant qui, d'un autre côté, voit sa cause remise entre les mains d'une autorité administrative n'étant liée par aucune garantie procédurale, tel le recours ou le droit d'être entendu. De fait, au terme d'une instruction rassemblant quelques informations personnelles,

une mesure est prononcée sur la base des pièces de l'enquête et sans voir ni entendre le prévenu⁵.

Si lors de la commission de l'infraction l'auteur est âgé de plus de 14 ans mais de moins de 18 ans, ce dernier est renvoyé par le tribunal d'accusation devant une cour pénale comme n'importe quel délinquant ou criminel. La cour aura alors à trancher la question du discernement de l'auteur. L'adolescent déclaré capable de discernement sera ainsi condamné, tandis que le non-discernant verra sa cause confiée au Conseil d'État, soit à l'autorité compétente pour décider du sort des enfants de moins de 14 ans⁶. Cette entité ne saurait cependant être assimilée à un tribunal des mineurs, car ses membres se trouvent tous à la tête d'un département, dirigent une administration et répondent en sus aux exigences de la vie politique. Ils ne peuvent donc guère examiner en détail les dossiers pénaux des mineurs⁷.

En matière procédurale, aucun égard particulier n'est réservé aux jeunes individus. Ceux-ci ne bénéficient par exemple pas du huis clos de l'audience ou d'un régime préférentiel relatif au casier judiciaire⁸, et n'échappent que très rarement à une détention préventive dans un établissement pour adultes⁹.

Lorsque la justice ne les défère pas simplement aux tribunaux ordinaires, les mineurs délinquants sont donc soumis à l'arbitraire et à l'opacité d'une entité extrajudiciaire, dont les membres semblent fort peu aptes à s'attacher aux caractéristiques et à la personnalité de jeunes personnes¹⁰.

5. Le juge de paix, magistrat laïc, assure alors l'instruction des causes pénales (ROLV 1886, art. 110, p. 211) ; confronté à un délinquant âgé de moins de 14 ans, il se borne en général à recueillir quelques informations relatives à sa situation scolaire et familiale en interrogeant à l'occasion ses parents, son instituteur ou le pasteur (TUSCHER Paul, *Criminalité infantile: Essai sur l'imputabilité et la procédure*, Lausanne, 1904, p. 85 sq.).

6. L'article 53 du Code pénal vaudois de 1843 dispose ainsi : « Le délinquant âgé de quatorze à dix-huit ans, qui est reconnu avoir agi sans discernement, est acquitté et mis à la disposition du Conseil d'État, comme il est dit à l'article précédent » (ROLV 1843, p. 22).

7. En pratique, les préfets et les autorités de police interviennent à la demande du Conseil d'État afin de rassembler quelques informations relatives au jeune délinquant et de préconiser une mesure, celle-ci étant par la suite fréquemment entérinée par le gouvernement (GRANDCHAMP Pierre, *Contribution à l'étude de la réforme du droit pénal de l'enfance dans le Canton de Vaud*, Aigle, 1921, p. 81 sq.).

8. Selon l'Arrêté du 10 juin 1898 concernant le casier

judiciaire, toutes les condamnations pénales, y compris celles frappant des mineurs, doivent figurer dans le fichier central, l'inscription n'étant radiée qu'à la mort de l'individu ou lorsqu'il aura atteint l'âge de soixante-quinze ans. Précisons que les décisions de renvoi au Conseil d'État, concernant tant les enfants de moins de 14 ans que les adolescents âgés de 14 à 18 ans, font l'objet d'une inscription dont la teneur sera exclusivement communiquée aux autorités judiciaires (ROLV 1898, art. 3 et 25, p. 425 sq.).

9. Durant tout le XIX^e siècle, les mineurs prévenus sont détenus dans les prisons de cercle ou de district où ils côtoient la plus vile engeance. Dès 1909, le juge se voit accorder la possibilité de prononcer une détention provisoire dans des locaux particuliers, voire dans une école de réforme pour jeunes délinquants (Loi du 16 novembre 1909 *modifiant, en ce qui concerne l'enfance, la loi du 22 mai 1901 sur l'organisation des établissements de détention*, ROLV 1909, art. 33 bis, p. 343).

10. Cet état de fait ne laissait pas de susciter les critiques de juristes et autres politiciens, pour lesquels une intervention judiciaire – et non administrative – se serait sans conteste avérée plus éclairée (cf. GRAA, *Histoire...*, p. 492).

LES PREMIÈRES VELLÉTÉS DE RÉFORME

L'idée d'instaurer une procédure particulière pour les mineurs délinquants naît, dans le Canton de Vaud, presque en même temps que le siècle lui-même. En 1901, une commission législative se réunit pour réviser le Code de procédure pénale datant de plus de cinquante ans¹¹. Sous l'impulsion de l'un de ses membres, le juge cantonal Gustave Correvon (1841-1911), la commission va notamment porter ses réflexions sur le sort des jeunes délinquants. Le juge Correvon interpelle en effet ses congénères en leur soumettant plusieurs questions relatives au traitement – notamment procédural – de cette population. Il leur demande également s'il conviendrait de créer, dans le Canton, une institution analogue à celle de l'« avocat de l'enfance », connue parfois sous le terme de *procureur de l'enfance*¹².

Parmi les modèles étudiés par la commission se trouvent un projet de loi du Canton de Zurich ainsi que la législation du voisin français. Si une juridiction spécialisée n'est pas encore envisagée, la volonté de soustraire certains mineurs aux instances pénales point déjà. Ainsi, pour certains, le tribunal d'accusation – autorité décidant du classement ou du renvoi de la cause au terme de l'instruction – devrait prononcer directement les peines et mesures contre les prévenus de moins de 14 ans. Pour d'autres, cette prérogative devrait même revenir au juge d'instruction¹³. Égarées dans un projet législatif de longue haleine, ces réflexions se perdront dans les méandres de nombreuses et fastidieuses séances. Néanmoins, les prémisses d'une voie procédurale singulière et adaptée aux jeunes délinquants se devinent. Ainsi, l'institution anglaise de l'avocat de l'enfance, évoquée par Gustave Correvon, ne rebute pas par principe les rédacteurs du projet de la prochaine procédure pénale¹⁴.

Le 8 juin 1908, une éventuelle juridiction spécialisée est évoquée pour la première fois devant le Grand Conseil vaudois, corps législatif du Canton. Le député André Schnetzler (1855-1911), avocat de profession, y dépose une motion tendant à l'étude de cet objet. Selon lui, la question des tribunaux pour enfants préoccupe vivement l'opinion publique; en témoignent par exemple le projet de loi sur la juridiction pour l'enfance alors débattu par le législateur genevois, ou la récente conférence donnée devant la très philanthropique Société vaudoise d'utilité publique, dont le thème portait sur les tribunaux pour enfants aux États-Unis d'Amérique introduits en 1899. L'organe de presse de cette société publie par ailleurs la même année un article du substitut du procureur général du Canton, Auguste Capt (1879-1959), plaidant pour l'instauration en

11. Les documents concernant les travaux de cette commission, chargée de réviser le Code de procédure pénale du Canton de Vaud du 1^{er} février 1850, se trouvent aux ACV sous la cote S 132/738/1.

12. ACV S 132/738/1.

13. ACV S 132/738/1, séance du 18/02/1902, p. 8.

14. ACV S 132/738/1, séance du 18/02/1902, p. 7.

terre vaudoise d'une juridiction spéciale pour « l'enfance criminelle ». L'auteur y expose des vues très ambitieuses, réclamant l'adoption d'une loi pénale adressée aux mineurs et indépendante des codes matériel et procédural, ainsi que l'aménagement des audiences de jugement pour ces individus¹⁵.

Conscient de l'intérêt suscité par le sujet dans les milieux juridique et politique, André Schnetzler connaît aussi son Canton et sait que celui-ci ne saurait adopter des institutions qui lui paraîtraient par trop modernes et exotiques. Aussi se contente-t-il de plaider pour une procédure plus « élastique » et « malléable » et pour une juridiction plus « paternelle » à l'endroit des jeunes délinquants. Le huis clos des audiences lui semble par exemple tout à fait nécessaire, car la publicité des débats pousse, selon lui, les jeunes accusés « à jouer un rôle devant la galerie¹⁶ ».

Une commission est chargée d'étudier la proposition et son préavis s'avère favorable¹⁷. L'idée d'insérer dans l'organisation judiciaire un juge de l'enfance capable, à mesure de pratique, de traiter les enfants délinquants avec une justesse et une pertinence croissantes, séduit en particulier les députés, qui pressent le gouvernement d'y œuvrer. Le rapport de la commission, louant le système mis en place depuis plusieurs années déjà dans certains états nord-américains, affirme en effet que le renvoi des mineurs âgés de 14 à 18 ans devant les juridictions ordinaires mérite une reconsidération¹⁸.

Enthousiaste, Auguste Capt rédige même un projet de loi¹⁹ pour « l'Enfance criminelle », aux termes duquel les présidents des tribunaux de district devraient fonctionner comme juges de l'enfance, chargés de collecter des renseignements relatifs au caractère, à l'environnement et à la famille de l'accusé, avant de tenir une audience de jugement en présence de ses parents mais à huis clos. La disjonction des causes impliquant simultanément des prévenus majeurs et mineurs, ainsi qu'un assouplissement des inscriptions au casier judiciaire sont en outre prévus. Néanmoins, le projet ne consomme pas le cloisonnement complet des juridictions, puisque le juge de l'enfance serait autorisé à renvoyer exceptionnellement les prévenus âgés de plus de 14 ans devant les cours ordinaires.

Pourtant, des divergences d'opinions, les débats sans fin entourant la forme à donner à une juridiction spécialisée ainsi sans doute que la crainte de créer un outil dépassant au final les besoins modestes d'un Canton essentiellement rural, auront raison de cette tentative²⁰, et laisseront place à ce qu'il est convenu d'appeler une « révisionnette », aménageant de manière provisoire les établissements de détention pour mineurs²¹. Malgré cet échec, de nombreux députés

15. JSVUP 1908, p. 148-152 et 154-160.

16. BGC du 02/09/1908, p. 314 sq.

17. BGC du 19/11/1908, p. 261.

18. BGC 1908, *pièces annexes*, p. 345 sq.

19. Ce projet se trouve aux ACV sous la cote S 132/738/1.

20. BGC 1909, *pièces annexes*, p. 179.

21. Il s'agit de la Loi du 16 novembre 1909 *modifiant, en ce qui concerne l'enfance, la loi du 22 mai 1901 sur l'organisation des établissements de détention* (ROLV 1909, p. 343 sq.).

22. Le Conseil d'État est alors prié de « faire l'étude » des tribunaux pour enfants (BGC du 02/09/1919, p. 387).

23. Ainsi que l'admet le Conseiller d'État en charge du Département de justice et police, Robert Cossy (1861-1920), selon qui « ces tribunaux ne paraissent pas d'une urgence extraordinaire » (BGC du 02/09/1919, p. 388).

24. La rédaction d'un avant-projet avait été confiée à Auguste Capt, alors procureur général du Canton, sensible comme nous l'avons vu aux questions entourant la délinquance juvénile. Celui-ci achève son texte (consultable aux ACV sous la cote S 132/737/2) en 1927.

25. Plusieurs membres de la commission rechignent en effet à étudier la forme d'une éventuelle juridiction de l'enfance alors que le défaut de données statistiques interdit d'en saisir même l'opportunité (ACV S 132/737/3, séance du 15/10/1928).

26. Ce qui plaiderait pour le renvoi de tous les prévenus mineurs à un magistrat spécialisé (ACV S 132/737/3, séance du 15/10/1928).

jurent qu'il s'agit d'un contretemps et qu'une loi complète se prépare déjà.

Nous sommes en 1909. Rien ne bougera jusqu'en 1919. Cette année-ci, le Grand Conseil interpelle le gouvernement cantonal pour le prier de remettre l'ouvrage sur le métier, et rien de plus²². Le Canton de Vaud, qui n'a pas connu la Grande Guerre, n'a pas souffert de l'explosion de la criminalité juvénile consécutive à la mobilisation générale et aux foyers endeuillés du père de famille, n'est guère pressé²³.

LE CODE PÉNAL VAUDOIS DE 1931

Entre 1927 et 1929, un nouveau Code pénal cantonal se rédige²⁴. L'occasion semble belle, et l'idée d'une juridiction pour les jeunes délinquants se rappelle au souvenir des juristes. La commission d'experts œuvrant au projet de Code pénal aborde ainsi la question, découvrant par-là même de nouvelles pierres d'achoppement. Pour certains, la nécessité d'une nouvelle juridiction est subordonnée à l'existence d'un besoin quantitativement appréciable. Veut-on réellement rédiger une loi, bouleverser l'organisation judiciaire, consentir de nouvelles dépenses, pour quelques dizaines de jeunes rebelles chaque année²⁵? La réalité ne peut cependant être niée : chacun connaît d'une part la réticence des victimes d'infractions à déposer plainte contre un enfant dont le Conseil d'État pourra se saisir pour un temps indéfini et, d'autre part, la tendance de certains juges, peu conscients des réalités de la détention correctionnelle, à prononcer trop légèrement des peines d'enfermement contre les jeunes individus²⁶. Quoiqu'il en soit, aucun consensus ne se dessine et les rédacteurs

– dont certains ne souhaitent pas que ces divers aspects procéduraux soient gravés dans une loi matérielle – imaginent un article renvoyant la mise sur pied d'une juridiction spécialisée à une prochaine loi²⁷.

À ce titre, l'exposé des motifs du projet de Code pénal ne manquera pas d'esquisser les contours de la future organisation judiciaire. Ses rédacteurs commencent ainsi par y rappeler les différentes tendances en la matière :

Dans les pays d'ancienne civilisation, comme la France et l'Allemagne, on « s'est borné à greffer les règles nouvelles sur les règles anciennes et à faire subir à la législation les modifications nécessaires, tandis que dans les pays nouveaux, on a créé de toutes pièces des institutions nouvelles. Chacun a entendu parler des tribunaux pour enfants qui ont été institués récemment aux États-Unis, et qui ont été plus ou moins imités en Angleterre. Dans d'autres pays de l'Europe, on a plutôt cherché à utiliser les institutions et les organes qui existaient déjà en leur attribuant des compétences nouvelles²⁸. »

La Suisse s'inscrivant indubitablement dans la catégorie des « pays d'ancienne civilisation », le lecteur en déduira que les institutions existantes seront appelées à assurer le traitement judiciaire des mineurs. La préférence des rédacteurs apparaît d'ailleurs clairement quelques lignes plus loin, lorsque la loi spéciale pour les jeunes délinquants est évoquée :

Cette loi s'inspirera sans doute de l'idée que, plutôt que de créer une organisation savante et peut-être artificielle, il vaudra mieux chercher à utiliser d'une part les institutions déjà existantes, quitte à leur faire subir telles modifications qui seront rendues nécessaires pour l'accomplissement de leur tâche nouvelle, et d'autre part ceux de nos magistrats qui, par leur formation, leur expérience et leurs connaissances psychologiques, sauront s'adapter facilement à leurs délicates fonctions²⁹. »

Si la volonté de se doter d'un texte consacré exclusivement au droit formel applicable aux mineurs délinquants semble bien présente, la plupart des opinions exprimées jusqu'en 1931 paraît donc favorable à un aménagement des juridictions ordinaires, par préférence aux véritables tribunaux spéciaux qui ne s'implanteraient guère dans les patries du droit civil.

27. La commission ne parvient ainsi pas à s'accorder sur la nature – administrative ou judiciaire – de l'autorité que l'on chargera de prononcer les mesures applicables aux jeunes délinquants (ACV S 132/737/3, séance du 15/10/1928).

28. Exposé des motifs du Code pénal vaudois, BGC 1931, p. 50.

29. Exposé des motifs du Code pénal vaudois, BGC 1931, p. 54.

30. Code pénal vaudois du 17 novembre 1931 (ROLV 1931).
31. Qui se trouve aux ACV sous la cote S 132/754.
32. Ainsi qu'il l'explique aux membres de la commission d'experts chargée d'examiner son texte en 1932 (ACV S 132/754, séance du 08/02/1932).
33. En application de la *Jugendgerichtsgesetz* du 16 février 1923.
34. En application de la Loi du 22 juillet 1912 *sur les tribunaux pour enfants et adolescents et sur la liberté surveillée*.
35. Signalons par exemple pour le Canton de Berne la Loi du 11 mai 1930 *sur le régime applicable aux délinquants mineurs*, pour le Canton de Genève la Loi du 4 octobre 1913 *instituant une Chambre pénale de l'Enfance*, et pour le Canton de Zurich les § 366 à 389 de la *Strafprozessordnung* du 4 mai 1919.
36. L'enquête complémentaire est d'ailleurs décrite de façon très semblable à l'article 27 de l'avant-projet vaudois et à l'article 4 de la loi française sur les tribunaux pour enfants et adolescents.

Disposant en 1931 d'un nouveau Code pénal³⁰, le législateur vaudois charge, la même année, l'avocat Jean Baup (1880-1955) d'élaborer un avant-projet de loi sur le régime des mineurs délinquants. Le député va alors relever le gant au-delà de toute espérance, et rédiger un texte d'une précision et d'une subtilité positivement admirables. L'*avant-projet de loi sur les enfants et adolescents*³¹ s'appuie sur les législations les plus modernes de l'époque et puise ses inspirations en France, en Allemagne, aux États-Unis et dans plusieurs cantons confédérés³². Loin de se contenter d'une imitation, le député Baup en tire le meilleur, hybridant de manière inédite les systèmes latin et germanique. L'Allemagne charge ses tribunaux de tutelle de prononcer les mesures éducatives et laisse aux tribunaux pour enfants le soin de punir les mineurs³³. La France mélange juridictions civile pour les jeunes enfants, correctionnelle en principe pour les adolescents³⁴. Dans plusieurs cantons voisins, un juge de l'enfance intervient au terme de l'instruction, ou alors un avocat des mineurs diligente celle-ci avant de déférer la cause à une cour ordinaire³⁵. Le projet vaudois opère une jonction entre ces différents courants. Selon le système proposé, un juge de l'enfance devrait, après une enquête menée par le juge d'instruction, entreprendre une « enquête complémentaire » portant sur les caractéristiques personnelles du prévenu et pourrait au besoin soumettre celui-ci à un examen médical ou psychiatrique. L'idée n'est pas neuve, puisqu'une telle enquête existe en France, pour les enfants de moins de 13 ans, depuis 1912³⁶. Une fois l'instruction complète, le juge de l'enfance, seul ou épaulé par deux assesseurs selon

la gravité de l'affaire, prononcerait la peine ou la mesure adéquate. Durant l'audience à huis clos, les débats seraient dirigés sans formalisme inutile, en présence de l'enfant ou de ses parents selon l'intérêt du premier. Le rôle du juge de l'enfance ne prendrait cependant pas fin avec la procédure pénale: ce magistrat interviendrait en effet tout au long de l'exécution de la peine ou de la mesure, rapportant, suspendant ou remplaçant celle-ci à loisir³⁷.

Ce projet novateur permettrait donc au magistrat de l'enfance de superviser et de conduire le traitement du délinquant durant les phases d'instruction, de jugement et d'exécution. Il s'agirait d'un juge des mineurs spécialisé et dont l'activité serait exclusivement dédiée à cette tâche, ce qui en 1932 se révèle assurément ambitieux.

L'OCCASION MANQUÉE DE 1932

Une fois encore, pourtant, le gouvernement aura raison de cette tentative de réforme. Prétextant un manque de temps, le Conseil d'État s'abstient en effet de soumettre ce projet au législateur³⁸ et fait voter une loi entérinant le *statu quo*³⁹. Officieusement, on admet que les dépenses se profilant avec l'instauration d'une nouvelle juridiction ont inquiété le pouvoir exécutif⁴⁰. Des voix se sont également fait entendre, déplorant la tendance par trop protectrice du projet, alors que certains actes commis par des enfants sont d'une telle gravité, d'un tel « cynisme » même, qu'ils appellent plutôt une répression vigoureuse⁴¹.

Cependant, une partie de la société civile va s'insurger contre l'enterrement de la réforme, alors que la plupart des cantons et pays environnants

37. En outre, tous les aspects de la procédure nécessitant un aménagement particulier afin de protéger les intérêts du mineur sont réglés dans l'avant-projet: for de la poursuite, disjonction des causes impliquant des prévenus majeurs, détention préventive ou encore inscriptions au casier judiciaire.

38. BGC du 03/05/1932, p. 103; l'avant-projet est pourtant soumis à l'examen d'une commission d'experts entre février et avril 1932. Cette commission, malgré quelques modifications, confirme très largement le système imaginé par Jean Baup. Les procès-verbaux de ces travaux sont consultables aux ACV sous la cote S 132/754.

39. Il s'agit de la Loi du 9 mai 1932 *organisant le régime provisoire applicable aux délinquants mineurs* (ROLV 1932, p. 36 sq.), dont les cinq articles confirment l'organisation judiciaire existante pour les mineurs délinquants.

40. Le Conseil d'État le reconnaîtra lui-même fort honnêtement dans une lettre de 1934 se trouvant aux ACV sous la cote S 132/754.

41. BGC du 03/05/1932, p. 104.

42. Ces associations sont emmenées par la Ligue *Pro Familia*, fondée dans le Canton de Vaud en 1923 et qui aspire à la défense de la famille dans la société.

43. La lettre ainsi que la réponse faite par le Conseil d'État se trouvent aux ACV sous la cote S 132/754.

44. Il s'agit en l'occurrence de la Loi du 29 août 1934 *organisant un secrétariat pour la protection des mineurs au Département de justice et police* (ROLV 1934, p. 109 sq.).

45. BGC du 21/08/1934, p. 885 sq.

46. Toutes causes confondues, le secrétariat intervient ainsi auprès de 111 mineurs en 1935 (CRCE 1935, p. 69 sq.) et de 237 mineurs en 1941 (CRCE 1941, p. 73 sq.).

connaît des structures judiciaires réservées aux délinquants mineurs. En 1934, le Département de justice et police se voit ainsi remettre une pétition signée par 19 associations cantonales à but philanthropique, œuvrant essentiellement dans les domaines de la jeunesse, du secours aux pauvres et de l'hygiène⁴². Ce manifeste, s'appuyant sur un rapport publié en 1932 par le Comité de la protection de l'enfance de la Société des Nations, réclame l'instauration d'un tribunal de l'enfance⁴³. Le gouvernement ne peut alors refuser cette demande pressante et s'attèle à l'élaboration d'un texte avec une célérité inédite. La loi qui en découle, adoptée quelques mois seulement après le dépôt de la pétition, crée une autorité nouvelle, le Secrétariat pour la protection des mineurs⁴⁴. Celui-ci se voit confier de nombreuses tâches, principalement dans le domaine pénal, mais également dans celui de la protection de la jeunesse. En premier lieu, sa mission consiste à surveiller et appuyer l'instruction dirigée contre un mineur – au besoin en diligentant une enquête complémentaire portant sur son environnement, sa moralité et sa santé –, ainsi que l'exécution de la peine ou de la mesure prononcée à son encontre. En second lieu, le secrétariat doit signaler les enfants difficiles aux autorités de tutelle ou encore participer à la prévention de la délinquance juvénile. Au-delà de la protection, c'est aussi une meilleure effectivité de l'action pénale qui est recherchée. Les parents incapables de juguler l'indiscipline de leurs enfants pourront ainsi en aviser le secrétariat afin que celui-ci prenne les mesures adéquates. Cette intervention infrajudiciaire, aux dires de la commission législative chargée d'examiner le projet de loi :

« permettra d'éviter les situations regrettables qui se produisent, car souvent, pour éviter à des enfants et des adolescents la honte d'une information judiciaire, on renonce aujourd'hui à toute mesure quelconque vis-à-vis des jeunes délinquants, et ces derniers en abusent pour récidiver et commettre tout de même, un peu plus tôt ou un peu plus tard, des délits graves dont ils ne se seraient peut-être pas rendus coupables si l'on avait pu prendre à leur égard, et à temps, les mesures de rééducation (ou simplement d'éducation) nécessaires⁴⁵ ».

Ce secrétariat, constituant la première institution cantonale exclusivement dédiée à la jeunesse et aux mineurs délinquants, se révèle infiniment utile au regard du nombre important de jeunes gens faisant l'objet d'une intervention de sa part⁴⁶. S'il contente les milieux philanthropiques et tempère l'impatience

des réformateurs, il ne comble pourtant pas le déficit juridictionnel dont souffre le Canton⁴⁷.

LA MARCHÉ FORCÉE VERS UNE JURIDICTION SPÉCIALISÉE

En 1937, un Code pénal national est adopté⁴⁸. Les cantons se trouvent dès lors privés sur ce plan de leur autonomie législative, tout en conservant celle-ci relativement à la procédure et à l'organisation judiciaire⁴⁹. Avant son entrée en vigueur, prévue pour le 1^{er} janvier 1942, chaque canton est ainsi invité à adapter ses lois au nouveau Code fédéral. Les articles 369 et 371 du Code pénal prévoient la désignation d'« autorités compétentes » pour les mineurs délinquants – le législateur fédéral ayant finalement renoncé à en définir la nature judiciaire ou administrative⁵⁰ – ainsi que l'élaboration d'une procédure leur étant applicable. En terre vaudoise, ce couperet destiné à s'abattre inéluctablement au terme fixé va hâter les réformes judiciaires de manière spectaculaire. Toutes les considérations qui avaient auparavant entravé l'institution de structures nouvelles sont d'un seul coup soufflées par une véritable frénésie législative.

Le procureur général du Canton, Pierre Boven (1886-1968), se voit ainsi chargé d'élaborer un avant-projet de loi instaurant une juridiction spécialisée. Après un bref passage devant une commission d'experts⁵¹, le texte est présenté au Grand Conseil vaudois le 2 décembre 1940 et voté en urgence dès le lendemain⁵². Après des années d'hésitations et d'ajournements, il aura donc suffi de quelques mois de rédaction, de quelques semaines de travaux législatifs, pour que le Canton de Vaud se dote d'une structure considérée par beaucoup comme essentielle et réclamée par certains depuis des décennies. La loi du 3 décembre 1940 *sur la juridiction pénale des mineurs*⁵³ extrait complètement les mineurs de la procédure pénale ordinaire, instaure une Chambre pénale des mineurs présidée par un magistrat se consacrant exclusivement à cette fonction et composée de juges jouissant d'une « expérience éprouvée des choses de l'enfance⁵⁴ », dont l'un devra être de sexe féminin. Le président de la Chambre est chargé de mener lui-même toutes les instructions impliquant des prévenus âgés de moins de 18 ans. Il prononce seul une mesure dans les cas bénins, et entouré d'assesseurs pour les affaires plus sérieuses. La Chambre pénale des mineurs reste ensuite compétente pour superviser et, le cas échéant, aménager l'exécution de la sentence.

47. Selon le gouvernement, il s'agit encore d'un accommodement provisoire tenant compte de la situation critique des finances cantonales et d'une conjoncture économique défavorable (BGC du 21/08/1934, p. 882).

48. Il s'agit du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (ROLF 1938 781).

49. En 1898, l'introduction dans la Constitution fédérale d'un article 64 *bis* avait en effet octroyé à la Confédération la compétence de légiférer en matière de droit pénal, laissant l'organisation, la procédure et l'administration de la justice au soin des cantons (FF 1898 IV 964).

50. Certains, dont Carl Stooss (1849-1934), le père du Code pénal suisse, plaident pourtant pour la mention expresse de « tribunaux » afin de garantir l'instauration d'autorités judiciaires (cf. Stoos Carl, « Die Beurteilung von Jugendlichen », *Revue pénale suisse*, 42, 1929, p. 321-327).

51. BGC du 02/12/1940, p. 565 *sq.*

52. BGC du 03/12/1940, p. 665 *sq.*

53. ROLV 1940, p. 299 *sq.*

54. BGC du 02/12/1940, p. 547.

55. Arrêté du 23 décembre 1941 sur l'Office cantonal des mineurs (ROLV 1941, p. 521 sq.).

56. CRCE 1942, p. 70.

57. VEILLARD Maurice, *Crapauds de gamins ! Notes d'un juge de l'enfance 1942-1977*, Lausanne, Éditions d'En bas, 2007, p. 245.

Afin de seconder cette nouvelle structure et d'en appuyer l'action éducative et répressive, le Conseil d'État crée dans la foulée un Office cantonal des mineurs, remplaçant le secrétariat ayant vu le jour en 1934⁵⁵. Doté de prérogatives judiciaires et extrajudiciaires, cet office doit assurer des tâches de prévention aussi bien que d'encadrement de la jeunesse délinquante. Il visite par exemple les mineurs placés dans des établissements publics ou privés, exerce un contrôle des lieux publics – cinématographes, dancings, bals publics, places de sport – fréquentés par les enfants et adolescents, et peut être chargé de mener une enquête dans le cadre d'une instruction, de placer l'accusé dans une famille ou une institution, ou encore de proposer le rapport ou la substitution d'une mesure ou la libération d'un délinquant. Il s'agit donc essentiellement d'une entité de protection des mineurs.

Enfin, le gouvernement ordonne l'érection d'un Office médico-pédagogique – placé à la disposition des autorités judiciaires, administratives et scolaires ainsi que des particuliers, « dans tous les cas où il s'agit de rechercher chez un enfant ou un adolescent les causes d'un trouble nerveux quelconque ou d'un comportement dissocial⁵⁶ » – complétant ainsi le dispositif cantonal de prise en charge judiciaire des mineurs délinquants. Le 1^{er} janvier 1942, la Chambre pénale et l'Office des mineurs entrent en fonction, épaulés dès le 1^{er} juillet de l'année par l'Office médico-pédagogique. À cette date, le Canton de Vaud peut s'enorgueillir de posséder une procédure, une organisation judiciaire et des institutions capables d'intervenir dans chaque étape – préjudiciaire, judiciaire et postjudiciaire – de l'action de la puissance publique à l'endroit de mineurs coupables d'infractions.

Le 28 octobre 1941, lors de la prestation de serment des magistrats de la Chambre pénale des mineurs, le président du tribunal cantonal résume ainsi dans son discours, non sans malice, l'aboutissement d'un combat de quarante années, au cours desquelles tant de projets et de réflexions s'étaient écoulés dans le stérile creuset de la politique cantonale : « le Vaudois était lent à se décider ; il n'en réfléchissait pas moins⁵⁷ ». Nous ne saurions mieux dire.

CONCLUSION

Après de nombreux atermoiements, l'instauration d'une juridiction spécialisée étant sans cesse renvoyée à des temps plus propices aux dépenses, il peut paraître étonnant que la création d'une Chambre pénale des mineurs inter-

vienne en 1940, alors que l'Europe se trouve à feu et à sang. Des circonstances si tragiques auraient pourtant certainement permis au gouvernement vaudois et aux députés les plus pusillanimes de repousser une fois encore cette institution. Il ne faut dès lors pas perdre de vue le mouvement fondamental qui avait été amorcé dans tous les pays européens – durant les premières décennies du *xx^e* siècle – en matière de justice pénale des mineurs. Cette dernière s'était progressivement imposée à tous les législateurs soucieux de protéger la jeunesse, de la redresser si nécessaire, mais surtout de lutter plus efficacement contre une délinquance juvénile identifiée depuis peu comme un phénomène homogène. Il semble donc qu'inéluctablement, sous l'impulsion des juristes, des magistrats, des professionnels de l'éducation et de la correction, des milieux philanthropiques et associatifs enfin, le législateur vaudois devait, comme ses voisins, bâtir cette structure si nécessaire, qui aujourd'hui – si elle est sporadiquement décriée – paraît incontournable.