La justice pénale des mineurs. Entre spécialisation et déspecialisation

Dominique Youf

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rhei/4151>

DOI : 10.4000/rhei.4151

ISSN : 1777-540X

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 15 novembre 2018

Pagination : 15-23

ISBN : 978-2-7535-7571-4

ISSN : 1287-2431

Référence électronique

Dominique Youf, « La justice pénale des mineurs. Entre spécialisation et déspecialisation », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »* [En ligne], 20 | 2018, mis en ligne le 15 novembre 2018, consulté le 04 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rhei/4151> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rhei.4151>

La justice pénale des mineurs

Entre spécialisation et déspecialisation

Dominique Youf (†)

Dominique Youf, décédé le 13 mai 2018, fut, en sa qualité de directeur de la recherche de l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), rédacteur en chef de la *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »* de 2007 à 2009. Dominique, même s'il avait commencé son cursus universitaire par des études d'histoire, n'était pas historien mais philosophe. Ce n'est pas par goût des honneurs qu'il a occupé cette place de rédacteur en chef, mais pour défendre et garantir l'autonomie scientifique et intellectuelle de notre revue qui était alors doublement menacée. En effet, d'une part, certaine loi voulait imposer des jugements de valeur (relevant donc de la mémoire) dans l'enseignement et la recherche historique. Les historiens étant sommés d'affirmer, par exemple, le « rôle positif » de la colonisation (loi du 23 février 2005). D'autre part, la délinquance des mineurs et son traitement étant alors sous les feux de l'actualité politico-médiatique, l'administration centrale entendait contrôler *a priori* chaque ligne écrite sur le sujet. Dominique a inlassablement défendu les principes de fonctionnement d'une revue scientifique auprès des autorités et refusé tout contrôle *a priori* ou *a posteriori*, autres que ceux en cours dans la communauté scientifique. Le danger passé, il s'est effacé mais est resté un lecteur attentif de nos travaux car Dominique était un philosophe très sensible à la dimension diachronique des phénomènes qu'il étudiait. L'article que nous republions avec l'aimable autorisation de la revue *les Cahiers dynamiques*¹ en est la démonstration.

Certains commentateurs considèrent l'ordonnance de 1945 comme le modèle de la justice spécialisée des mineurs. Or, d'un point de vue historique, il ne s'agit que d'une copie timide et tardive du véritable modèle qui trouve son origine aux États-Unis. Le premier tribunal pour enfants est créé à Chicago en 1899. En 1925, tous les États de la fédération américaine ont adopté des lois instituant des juridictions spécialisées pour les mineurs à l'exception du Wyoming et du Maine². Quelles sont les caractéristiques de cette nouvelle justice? Dès le début du xx^e siècle, aux États-Unis, le juge des enfants prend en charge de la même façon les enfants coupables et les enfants victimes.

1. Youf Dominique, « La justice pénale des mineurs. Entre spécialisation et déspecialisation », *Les Cahiers dynamiques*, n° 64, 2015, p. 33-41.

2. PÉRISSOL Guillaume, « *Juvenile courts* américaines et tribunaux pour enfants français : les variations d'un modèle à travers la comparaison Paris/Boston (début xx^e siècle-années 1950) », *Revue d'histoire de l'enfance irrégulière*, PUR, n° 17, 2015.

3. MICHARD Henri, *De la justice distributive à la justice résolutive*, Vauresson, 1985.

4. Dans son article « Quelques remarques historiques sur l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante » [<https://criminocorpus.org/>], Jean-Jacques Yvrol montre l'influence de la conférence sur la justice pénale des mineurs aux États-Unis prononcée par un ingénieur philanthrope, Édouard Julhiet, le 6 février 1906 au Musée social à Paris.

La volonté de sortir de la justice pénale classique est très forte. On ne peut juger les enfants comme des adultes. Ils doivent être traités par l'État comme ils le seraient par les parents. Il s'agit d'une justice paternaliste incarnée par un juge spécialisé, le juge des enfants qui prend seul ses décisions dans l'intérêt de l'enfant. L'objectif de ce magistrat n'est pas de déclarer l'enfant coupable ou non coupable après un débat contradictoire. Le ministère public et la défense sont absents de la scène judiciaire. L'important n'est pas de connaître la gravité du délit mais de savoir comment résoudre les difficultés qui sont à son origine. Comme le dira bien plus tard un des pères fondateurs de la justice des mineurs en France, il s'agit de passer d'une justice distributive à une justice résolutive³. Dès lors, le juge des enfants n'inflige pas de peines mais prend des mesures de protection et de rééducation.

Ainsi, à partir du modèle américain, on peut dégager les traits fondamentaux de la justice spécialisée des mineurs qui va être reprise plus ou moins rapidement et fidèlement par la plupart des pays de la planète au cours du xx^e siècle :

- substitution du juge unique au tribunal collégial ;
- absence de débat contradictoire ;
- spécialisation du juge des enfants ;
- compétence tant en matière d'enfance coupable que d'enfance victime. Traitement identique pour les deux populations ;
- enquête sociale et examen de personnalité plutôt qu'enquête établissant les faits ;
- substitution des mesures de protection et de rééducation aux peines ;
- le temps des mesures est variable et adapté à la personnalité de l'enfant ;
- institution de la mesure de liberté surveillée.

En France, la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et adolescents et sur la liberté surveillée s'inspire directement de la justice d'outre-Atlantique⁴. Cependant, elle reste très éloignée du nouveau modèle de justice spécialisée. Il n'existe pas de juge spécialisé, le tribunal collégial reste la règle. Les mesures de rééducation ne s'appliquent qu'aux mineurs de treize ans ou les adolescents de treize à seize ans ayant agi sans discernement. L'enquête de personnalité ne vaut que pour les enfants de moins de treize ans.

L'ordonnance de 1945 se rapproche davantage du modèle de Chicago. Son exposé des motifs s'inspire directement de la justice protectrice et rééducative des tribunaux pour enfants américains. La fonction de juge des enfants est

créée ; la priorité est donnée aux mesures de protection et d'éducation pour l'ensemble des mineurs. De même l'examen de personnalité est la règle. Enfin, les mesures éducatives peuvent être, sous certaines conditions, modifiées par le juge des enfants. Cependant, si l'exposé des motifs est très proche du modèle de Chicago, le texte même est beaucoup plus timoré. Le tribunal pour enfants reste un tribunal collégial. Cette juridiction peut condamner à des peines de prison les mineurs de plus de treize ans, le mineur criminel de plus de seize ans est jugé par une cour d'assises des mineurs qui peut rejeter l'excuse atténuante de minorité.

LA CONCRÉTISATION DE LA JUSTICE SPÉCIALISÉE

Il ne suffit pas d'un texte de loi pour que celui-ci soit appliqué. Il faut également des moyens humains et matériels qui permettent qu'il soit mis en œuvre. Ce sont dans les années 1960 et surtout 1970, que la justice des mineurs existe véritablement. Une nouvelle ordonnance, signée le 23 décembre 1958, en donne le signal. Paradoxalement, ce texte ne relève pas du droit pénal mais du droit civil. Il donne de nouvelles attributions au juge des enfants. Comme pour le tribunal de Chicago, le juge des enfants est compétent tant en matière d'enfance délinquante que d'enfance en danger. La procédure relative à la protection judiciaire de l'enfance en danger est la réplique de la justice juvénile initiée aux États-Unis : un juge unique qui reçoit seul en audience de cabinet l'enfant et ses parents. Le débat contradictoire est possible mais n'est jamais pratiqué dans la réalité. La procédure s'appuie davantage sur une enquête sociale et un examen de personnalité que sur l'établissement des faits. Le juge des enfants prend exclusivement des mesures de protection et d'éducation qu'il peut modifier à tout moment dans l'intérêt de l'enfant.

Certes, l'ordonnance de 1958 ne s'intéresse qu'à l'enfant dont « la santé, la sécurité, la moralité et l'éducation sont compromises ». A priori, elle ne concerne pas l'enfant délinquant, mais par la pratique dite du double dossier, elle va toucher également les mineurs en conflit avec la loi. En cela les juges des enfants vont mettre en œuvre la philosophie originelle de la justice pour enfants rappelée par le premier directeur de l'Éducation surveillée en 1946 : « En principe, il n'y a pas d'enfance coupable, mais seulement des enfants et des adolescents victimes de leur famille, de leur milieu ou de l'hérédité, à protéger, à rééduquer et à réadapter à la vie sociale⁵. » Lorsqu'ils ont affaire à un mineur

5. COSTA Jean-Louis,
« Rapport annuel de l'Éducation surveillée au garde des Sceaux », ministère de la Justice, 1946.

délinquant, en même temps qu'ils ouvrent un dossier vert relatif à l'enfance délinquante, les juges des enfants ouvrent un dossier rose qui concerne l'enfance en danger.

Ainsi, il a fallu attendre la fin des années 1950 pour que les principes de la justice spécialisée des mineurs se concrétisent au niveau législatif. Ce n'est que dans les années 1960 et 1970 que les juges des enfants, les éducateurs et les psychologues sont recrutés massivement et que des institutions adaptées s'ouvrent sur tout le territoire national⁶. Cette période est souvent considérée dans le milieu professionnel de la justice des mineurs comme un âge d'or où l'éducation prime sur la répression. Il convient de se garder des représentations trompeuses. En effet, dans la même période que se mettent en place les institutions de la justice des mineurs, les tribunaux pour enfants prennent de plus en plus de peines de prison ferme ou avec sursis. Entre 1952 et 1967, ces peines sont multipliées par dix alors que la population de mineurs justiciables n'est multipliée que par 3. Le rythme de la progression se réduit dans les deux décennies suivantes mais est toujours supérieur à la hausse des mineurs de justice. Ainsi, le projet de la justice spécialisée pour mineurs de substituer des mesures de protection et d'éducation aux peines ne sera jamais atteint.

6. Jean-Pierre Jurmand et Jean-Jacques Yvorel, historiens à l'ENPJJ, le montreront dans une recherche qu'ils effectuent actuellement sur l'Éducation surveillée dans les années 1960-1970.

VERS LA DÉSPÉCIALISATION

On identifie le plus souvent la déspecialisation de la justice des mineurs au tournant répressif des années 2000. En réalité, la déspecialisation commence en France avec la nouvelle place donnée au parquet. Au cours du second septennat de François Mitterrand, sous le gouvernement d'Édith Cresson, la circulaire du 15 octobre 1991 sur la politique de Protection judiciaire de la jeunesse et le rôle des parquets donne à ces derniers une place déterminante. Ces magistrats non spécialisés doivent élaborer une politique pénale cohérente à l'égard des mineurs délinquants dans leur ressort juridictionnel. « Des réponses rapides doivent être apportées aux actes de délinquance commis par les mineurs afin d'éviter quand il est temps que les jeunes s'inscrivent dans une trajectoire de délinquance. » Le classement de l'affaire doit devenir de plus en plus exceptionnel au profit de mesures alternatives aux poursuites telles que les rappels à la loi où le parquet convoque le jeune et lui rappelle les conséquences judiciaires de son acte. Il s'agit du « traitement en temps réel », par lequel on essaie de donner une réponse la plus rapide possible à l'infraction. Une autre orientation de la

circulaire de 1991 est de traiter par des moyens du droit pénal les affaires de délinquance juvénile.

La pratique du “double dossier”, conduisant le parquet à déposer auprès du « juge des enfants une requête en assistance éducative, alors qu’il a été saisi d’agissements pénalement qualifiables, est de nature à générer de regrettables confusions dans l’action éducative entreprise auprès de l’adolescent concerné et devrait, en conséquence, conserver un caractère exceptionnel. »

Cette orientation est suivie d’effet, puisque la Protection judiciaire de la jeunesse voit la courbe des jeunes suivis en ordonnance de 1945 et celle des jeunes suivis en assistance éducative se croiser en 1995. À partir de cette date, la PJJ suit de plus en plus de jeunes dans le cadre exclusif de l’ordonnance de 1945.

Une autre manifestation de la déspecialisation est doctrinale. L’exposé des motifs de l’ordonnance de 1945 avait affirmé l’irresponsabilité pénale du mineur. Le mineur délinquant ne peut être tenu pour responsable de ses actes dans la mesure où il est victime du milieu dans lequel il a grandi, il doit bénéficier d’une éducation. Or, c’est avec cette idée que la justice des mineurs va rompre progressivement. Dès 1982, deux rapports remis au Premier ministre, Pierre Mauroy, en appellent à l’idée de responsabilisation du mineur en appelant à la création de la mesure de médiation-réparation. Cette mesure qui voit le jour en 1993 entraîne une modification de l’action éducative qui ne consiste plus seulement à traiter les causes psychologiques, voire sociales censées être à l’origine du comportement délinquant ; il s’agit de favoriser le processus de responsabilisation du mineur en lui demandant de réparer le dommage subi :

Elle [la mesure de réparation] est d’abord destinée à favoriser un processus « de responsabilisation du mineur vis-à-vis de l’acte commis, en lui faisant prendre conscience de la loi pénale, de son contenu et des conséquences de sa violation pour lui-même, pour la victime et pour la société tout entière. En effet, le principe général du droit pénal qui s’applique aux mineurs est un principe de responsabilité atténuée au regard de leur âge et non pas un principe d’irresponsabilité, ce qui signifie une possibilité de compréhension par le mineur de l’infraction commise, qui évolue selon l’âge et fonde le principe d’éducation⁷. »

7. Circulaire du 11 mars 1993 relative à la mise en œuvre à l’égard des mineurs de la mesure de réparation pénale.

En 1998, sous le gouvernement de la gauche plurielle de Lionel Jospin, Élisabeth Guigou signe une circulaire relative à la délinquance des mineurs. Ce texte réaffirme avec force « la responsabilité du mineur dans la violation de la loi que constitue avant tout l'acte délictueux ». Dès lors, le délit n'est plus interprété comme un symptôme, mais comme un acte qu'il faut sanctionner. C'est en ce sens qu'il systématise le traitement en temps réel. Aucun délit ne doit rester sans réponse en ce qui concerne les mineurs. Il faut « apporter une réponse systématique, lisible à chaque acte de délinquance quel qu'il soit ». Pour les faits les moins graves, le parquet est autorisé à généraliser les mesures expérimentées suite à la circulaire de 1991 : avertissement, rappel à la loi, classement sous condition ou réparation. À cette fin, il est assisté de délégués du procureur, bénévoles indemnisés. La peine de prison ferme est légitimée. « Il convient de s'assurer de l'effectivité de son exécution et ce, dans les meilleurs délais. En effet, une mise à exécution tardive, parfois plusieurs mois après son prononcé, restera incomprise. » Entre le traitement en temps réel et la prison, la circulaire promeut « les dispositifs éducatifs renforcés incluant l'éloignement et des formes de prise en charge lourdes pour des faits de délinquance perturbant l'ordre public local ».

UNE JUSTICE SANCTIONNATRICE ET DISSUASIVE

La justice des mineurs connaît un tournant répressif très net dans les années 2000. Cette évolution ne s'est pas limitée à la France ; elle s'est également manifestée dans d'autres pays européens ainsi qu'aux États-Unis. Elle a été préparée par un changement doctrinal où la pensée néolibérale a joué un rôle important. Dès la fin des années 1960, un futur Prix Nobel d'économie, Gary Becker indique que le délinquant est un individu rationnel qui cherche à maximiser ses avantages et à minimiser les coûts. S'il est moins coûteux de voler un véhicule que de travailler pour l'acheter, le délinquant potentiel a intérêt à violer la loi. En revanche, si la sanction suit inévitablement l'infraction, il est dissuadé de passer à l'acte. Au début des années 1980, l'idéologie néolibérale l'emporte au Royaume-Uni avec le gouvernement de Margareth Thatcher et aux États-Unis sous la présidence de Ronald Reagan. Le *Welfare State* est remis en cause ; ce n'est pas la société qui serait responsable des actes commis par les délinquants mais les individus eux-mêmes.

En France, le mouvement est plus lent, la responsabilisation du mineur témoigne d'une évolution dans les idées sans qu'on puisse l'assimiler au néolibéralisme. Il n'en est plus de même dans les années 2000. La loi du 9 septembre 2002 inaugure une volonté politique de rendre plus répressive la justice des mineurs. La sanction éducative, disposition intermédiaire entre la mesure éducative et la peine permet de sanctionner l'enfant à partir de dix ans, le jugement à délai rapproché permet de juger et de sanctionner rapidement un mineur délinquant récidiviste, la création des centres éducatifs fermés donne une couleur plus contraignante à l'action éducative à l'égard des mineurs délinquants les plus difficiles. Le placement dans ces établissements dont l'encadrement psycho-éducatif est important est assorti d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve qui laisse planer la possibilité d'une incarcération.

D'autres lois suivent en 2004, 2007 et 2011. Elles ont toute la même finalité : sanctionner plus rapidement et plus sévèrement les mineurs délinquants, notamment ceux qui récidivent, de sorte que chacun soit dissuadé de passer à l'acte. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la récidive en donne bien la philosophie dans son exposé des motifs :

La sanction, pour les mineurs comme pour les adultes, revêt une dimension « éducative et dissuasive forte. Aucune infraction dont l'auteur est identifié ne doit rester sans réponse, en particulier toutes celles qui peuvent apparaître vénielles au regard de leur faible impact sur l'ordre public ou des dommages négligeables qu'elles génèrent et dont la banalisation tend à délégitimer la moindre sanction. »

Cette loi donne encore plus de compétences au parquet et crée l'équivalent de la comparution immédiate pour les mineurs. La loi du 10 août 2007 sur les peines plancher permet de condamner plus sévèrement les mineurs récidivistes. En 2011, deux lois sont adoptées dont celle du 10 août qui crée le tribunal correctionnel pour mineurs, juridiction non spécialisée, dont le législateur attendait une répression accrue des mineurs délinquants de plus de seize ans. Outre la volonté de punir plus sévèrement les mineurs délinquants afin de dissuader chaque jeune de passer à l'acte ou de récidiver, l'ensemble de ces lois vise également à rapprocher le mineur de plus de seize ans du statut du majeur.

LES LIMITES DE LA DÉSPÉCIALISATION

Il est probable que le législateur serait allé beaucoup plus loin dans la déspecialisation et dans le durcissement de la justice des mineurs si le Conseil constitutionnel n'avait pris sa décision du 29 août 2002. Selon ce dernier la loi de 1906 fixant la majorité pénale à 18 ans, la loi de 1912 créant les tribunaux pour enfants et l'ordonnance de 1945 font appel aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Quels sont ces principes ? Il s'agit de « l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées ». Cependant, dans ces principes il n'existe

pas de règle selon laquelle les mesures contraignantes ou les sanctions « devraient toujours être évitées au profit de mesures purement éducatives ; qu'en particulier, les dispositions originelles de l'ordonnance du 2 février 1945 n'écartaient pas la responsabilité pénale des mineurs et n'excluaient pas, en cas de nécessité, que fussent prononcées à leur égard des mesures telles que le placement, la surveillance, la retenue ou, pour les mineurs de plus de treize ans, la détention ».

Cette décision fait jurisprudence et interdit au législateur d'abaisser la majorité pénale comme le président Nicolas Sarkozy le souhaitait. Les principales lois durcissant la justice pénale des mineurs sont validées par le Conseil constitutionnel parce qu'elles permettent toujours aux juridictions de prendre des mesures éducatives plutôt que des peines. Dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2), en mars 2011, le législateur tente d'appliquer à la totalité des mineurs les règles du droit pénal pour majeurs, parvenant ainsi à une déspecialisation intégrale. Or, le Conseil constitutionnel rappelle les règles de la spécialisation. Il convient de rechercher le relèvement éducatif et moral des mineurs. À cette fin, la juridiction a toujours besoin de disposer d'informations récentes sur la personnalité du mineur. Certes, il est possible de condamner des mineurs à des peines de prison, il est possible de les juger dans des délais rapprochés mais cela ne saurait concerner tous les mineurs ; il faut que le jeune

ait déjà fait l'objet d'une prise en charge éducative ou à tout le moins, que les délits ou crimes soient d'une particulière gravité.

Par ailleurs, ce serait une erreur de limiter la déspecialisation à un mouvement répressif. Aux États-Unis, la déspecialisation commence par une décision de la Cour suprême en 1967 qui affirme que le mineur délinquant doit bénéficier des droits fondamentaux. Une décision récente du Conseil constitutionnel a suscité l'émoi dans de nombreux tribunaux pour enfants : l'impossibilité que ce soit le même juge des enfants qui suive le jeune et préside le tribunal pour enfants. La décision du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2011, suite à une question prioritaire de constitutionnalité, indique que cela ne pose pas de problème que le juge des enfants soit le juge de l'instruction puis le juge du jugement dès lors qu'il ne peut prendre que des mesures éducatives, mais dès lors qu'en tant que président du tribunal pour enfants, il peut prendre des peines, il faut alors que les garanties d'impartialité soient données au mineur comparant. On comprend difficilement les réactions de nombreux juges des enfants lorsqu'on sait que, désormais, les statistiques montrent que les tribunaux pour enfants prennent davantage de peines que de mesures éducatives.

UNE RÉFORME NÉCESSAIRE ET INCERTAINE

Le modèle protecteur initié à Chicago voulait rompre avec le droit pénal classique : juridictions spécialisées, juge unique, substitution des mesures de protection aux peines, affirmation de l'irresponsabilité pénale des mineurs. Ce modèle a profondément évolué depuis le début du xx^e siècle aux États-Unis et depuis 1945 en France. Il a dû à la fois intégrer le respect des droits fondamentaux et réviser sa doctrine de la responsabilité. Toutefois, ces changements n'ont pas altéré la spécificité de la justice des mineurs : spécialisation des juridictions, priorité des mesures éducatives sur les peines. Ces principes ont même été renforcés par les décisions du Conseil constitutionnel et la ratification de la Convention internationale des droits de l'enfant⁸. Aujourd'hui, le texte de l'ordonnance de 1945, maintes fois révisé, est devenu illisible. Il doit être refondu de façon à rappeler tant les principes fondamentaux de cette justice spécialisée que de prendre en considération des nécessaires évolutions. Il sera, cependant, difficile de parvenir à un texte durable tant que la justice des mineurs restera un thème instrumentalisé à des fins de politique politicienne.

8. La Convention internationale des droits de l'enfant est un traité international adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989.