

# Réformer la justice des mineurs

Par Maître Dominique Attias, Daniel Lecrubier, Jean-Pierre Michel,  
Olivier Peyroux, Jean-Pierre Rosenczveig, Daniel Zagury\*

Le 20 avril 2016

*En France, avant l'âge de 18 ans, l'individu est juridiquement un enfant et doit être jugé comme tel. C'est l'ordonnance du 2 février 1945 qui organise cette justice. Elle repose sur la spécialisation des juridictions, la primauté de l'éducation sur la répression et l'atténuation de la peine en raison de la minorité. Le Conseil constitutionnel a élevé aux niveaux de principes constitutionnels fondamentaux ces trois objectifs. La Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant prévoit également un droit dédié pour les enfants délinquants.*

*Or, pendant une décennie (2002-2012) les évolutions législatives ont cherché à atténuer, réforme après réforme, les spécificités du droit pénal des mineurs, notamment pour les plus de 16 ans. L'objectif était d'arriver à juger les enfants, en particulier les adolescents, de plus en plus comme des adultes, à défaut de pouvoir abaisser la majorité pénale à 16 ans comme certains l'auraient souhaité.*

Synthèse

*En outre, de nombreux préjugés continuent de peser sur la justice des mineurs. Elle se désintéresserait de la délinquance ? Pourtant, le taux de classement sans suite des faits commis par des mineurs est aujourd'hui de 6,1 % pour les mineurs et de 13 % pour les majeurs. Elle serait laxiste ? Alors même que les mesures éducatives doivent être la règle, et les peines de prison l'exception, les mesures prononcées à titre principal à l'encontre des mineurs en 2013 se partagent à égalité entre mesures éducatives et peines (47 % chacune du total des décisions définitives). Elle serait inefficace ? Un rapport rendu par le sénateur Jean-René Lecerf en 2011 a relevé que 87 % des jeunes de moins de 18 ans suivis par un juge des enfants et par la Protection judiciaire de la jeunesse ne sont plus délinquants une fois majeurs.*

*Mais l'ordonnance de 1945 a perdu en lisibilité à force de réformes, avec plus de 37 modifications depuis 70 ans et parfois jusqu'à quatre en une même année. C'est pourquoi ce rapport propose de réaffirmer ses principes essentiels. Toutefois, pour*

\* Daniel Lecrubier, est magistrat honoraire, président du groupe de travail ; Maître Dominique Attias est avocate, vice-battonnière du Barreau de Paris ; Daniel ; Jean-Pierre Miche est ancien sénateur ; Olivier Peyroux est sociologue ; Jean-Pierre Rosenczveig est magistrat honoraire, ancien président du tribunal pour enfants de Bobigny ; Daniel Zagury est psychiatre des hôpitaux

*garantir une démarche éducative personnalisée et inscrite dans la durée, cette justice doit également continuer à se moderniser, à clarifier et simplifier ses dispositifs. Cinq grands axes se dessinent pour atteindre ces objectifs. Ils visent à :*

- *Supprimer le Tribunal correctionnel des mineurs, qui a désorganisé le fonctionnement des tribunaux de grande instance et augmenté les délais de jugement alors même que la rapidité de la réponse pénale est très importante pour interrompre certains parcours délinquants. Ces tribunaux placent en outre la France en contradiction avec les textes internationaux.*

- *Généraliser la césure du procès pénal. Cette mesure existe déjà dans notre droit des mineurs, mais les juges y recourent marginalement. Elle consiste à se prononcer immédiatement sur la culpabilité d'un mineur et à décider ultérieurement le prononcé sur la « sanction » de l'acte.*

- *Garantir un réel parcours éducatif en simplifiant la gamme des mesures éducatives*

- *Permettre une juridiction à deux piliers en redonnant un rôle pivot au juge des enfants*

- *Remettre la Protection judiciaire de la jeunesse au service des jeunes*

Le retour de la gauche au pouvoir en mai 2012 n'a pas signifié le grand soir en matière de justice pénale : la réforme constitutionnelle annoncée n'a pas (encore) eu lieu ; le « cordon » entre le parquet et l'exécutif n'a pas véritablement été coupé ; la rétention de sûreté n'a pas été supprimée. Cependant, la politique des petits pas produit parfois des effets significatifs : la loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des Sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique interdit au ministre de la justice de donner des instructions au parquet dans les affaires individuelles ; la loi du 15 août 2014 relative à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, dite "réforme pénale", introduit la nouvelle peine de contrainte pénale et supprime les peines plancher. S'y ajoute la pratique actuelle de la direction des affaires criminelles et des grâces, initiée par la précédente garde des Sceaux, Christiane Taubira, qui incite nettement les parquets à réduire la remontée d'informations vers le ministère de la Justice dans des proportions raisonnables.

Une réécriture de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante pourrait s'inscrire dans la même logique pour revenir sur des dispositions contestées et contestables accumulées depuis une décennie. La gauche de gouvernement chercherait finalement là un point d'équilibre dans son discours sur la sécurité et la politique pénale, ne craignant plus sans cesse d'être injustement taxée de laxisme et d'inefficacité. Un projet de loi refondant la justice pénale des mineurs avait d'ailleurs été élaboré et avait fait l'objet de concertations à l'automne 2014.

Puis la France a été ébranlée par la série d'attentats commis en 2015, en particulier ceux des 7, 8 et 9 janvier et ceux du 13 novembre. Très logiquement, la réponse des autorités s'est plus que jamais centrée sur le renforcement de la sécurité et la lutte contre le terrorisme. Sans surenchère, ni démagogie néanmoins. La stupeur passée, le débat a semblé s'ouvrir et des questions de fond ont pu être posées sur le parcours de ces jeunes Français et sur les réalités d'une certaine jeunesse. Le Premier ministre a même parlé, lors de ses vœux à la presse du 20 janvier 2015, d'un « *apartheid territorial, social, ethnique* » pour qualifier ces « *maux qui rongent notre pays* » et accentuent la fracture sociale. Mais la fenêtre de la refondation du droit pénal des enfants a semblé se refermer ensuite. Le rideau a été pudiquement tiré sur la réforme annoncée de l'ordonnance de 1945. Cette réforme était pourtant programmée. La date anniversaire des 70 ans du texte avait été retenue par la ministre de la Justice pour présenter publiquement les termes de son projet de loi à l'occasion d'un colloque destiné à faire le point sur l'état réel de la délinquance des plus jeunes et les réponses judiciaires et éducatives apportées à leurs actes. Ce colloque a bien été organisé le 2 février 2015, mais chacun a alors compris que la réforme était reportée *sine die*.

Le Président de la République s'était pourtant exprimé à deux reprises sur la justice des mineurs : en 2012<sup>1</sup>, dans le cadre de la campagne présidentielle, pour promettre la suppression du tribunal correctionnel des mineurs ; en 2013<sup>2</sup>, pour annoncer une loi qui devrait être « *soumise au Parlement au cours de l'année 2013* », et « *clarifier et simplifier l'ordonnance de 1945* ». Le chef de l'Etat précisait alors que cette loi réaffirmerait « *la nécessaire spécialisation*

---

<sup>1</sup> Courrier adressé à l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille le 26 avril 2012

<sup>2</sup> Audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, 18 janvier 2013

de la justice des mineurs », supprimerait le tribunal correctionnel des mineurs (TCM) et consoliderait le rôle du juge des enfants. Las, non seulement aucune loi n'a été présentée en 2013, mais lors de l'examen de la loi sur la réforme pénale, le 5 juin 2014, les députés socialistes ont suivi l'avis du gouvernement et rejeté l'amendement proposant la suppression du TCM, avec la promesse qu'un « grand » texte réécrivant l'ordonnance du 2 février 1945 serait bientôt discuté à l'Assemblée<sup>3</sup>.

La motivation de ces reports semble toujours la même : la crainte d'« agiter le chiffon rouge » devant les yeux des tenants du tout-sécuritaire, de passer pour des laxistes naïfs, inconscients des réalités, et de faire monter les extrêmes. Ces craintes risquent cependant d'éloigner la gauche des valeurs fondatrices de l'ordonnance de 1945.

Or, celles-ci peuvent être rappelées et assumées avec fierté. Elles sont intangibles et contenues dans l'esprit du texte du gouvernement provisoire de la République issu de la Résistance, qui, en préambule de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante, proclame : « *Il est peu de problèmes aussi graves que ceux qui concernent la protection de l'enfance, et parmi eux, ceux qui ont trait au sort de l'enfance traduite en justice. La France n'est pas assez riche d'enfants pour qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains. La guerre et les bouleversements d'ordre matériel et moral qu'elle a provoqués ont accru dans des proportions inquiétantes la délinquance juvénile. La question de l'enfance coupable est une des plus urgentes de l'époque présente* »<sup>4</sup>.

Les valeurs exprimées par l'ordonnance du 2 février 1945 reposent sur trois principes concernant les enfants : la primauté de l'éducation sur la répression, la spécialisation des juridictions et l'atténuation de la peine en raison de la minorité. Elles sont relayées aujourd'hui, par exemple, par Pierre Joxe, avocat et ancien ministre de l'intérieur de François Mitterrand, pour qui « *le mineur qui commet un délit n'est pas encore un délinquant* »<sup>5</sup>.

Ces valeurs-là sont à l'opposé des messages simplistes égrainés avec constance par Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur puis président de la République jusqu'en 2012. La liste est longue : « *On n'est pas mineur aujourd'hui en 2006 comme on l'était en 1945 !* »<sup>6</sup>, « *Comment expliquer qu'un colosse de 17 ans et demi qui a frappé une vieille dame bénéficie d'une quasi-impunité parce qu'il est mineur ?* »<sup>7</sup>, « *Croyez-vous réaliste qu'un jeune de 17 ans et demi, d'un*

---

<sup>3</sup> Un amendement de suppression a de nouveau été rejeté à la demande du gouvernement lors de l'examen récent, début mars 2016, du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale. Le garde des Sceaux, Jean-Jacques Urvoas a annoncé que cette suppression serait intégrée dans le projet de loi Justice du 21<sup>ème</sup> siècle.

<sup>4</sup> [http://www.textes.justice.gouv.fr/art\\_pix/exposemotifsordonnance.pdf](http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/exposemotifsordonnance.pdf)

<sup>5</sup> La Dépêche, 15 janvier 2015 <http://www.ladepeche.fr/article/2015/01/05/2023100-pierre-joxe-mineur-commet-delit-est-encore-delinquant.html>

« Pas de quartier », Pierre Joxe, Fayard, 2012

<sup>6</sup> Journal de TF1, 4 janvier 2016.

<sup>7</sup> Discours du ministre de l'Intérieur, 6<sup>ème</sup> rencontre du MIAT, 3 juillet 2006

*mètre quatre-vingt-dix, qui a commis des violences répétées soit présenté devant un juge qu'on appelle « juge des enfants » ? »<sup>8</sup>.*

Toute la philosophie de la justice pénale des mineurs telle que la conçoivent l'ancien président et une majorité du parti Les Républicains, est contenue dans cette phrase : « *Des jeunes gens mineurs mais parfaitement adultes physiquement doivent être traités comme des majeurs* ».<sup>9</sup> Dans ce discours simpliste, le mineur est réduit à sa taille et à sa corpulence.

De fait, durant une décennie (2002-2012), l'objectif de la législation des mineurs a été de gommer, réforme après réforme, les spécificités du droit pénal des mineurs, notamment pour les plus de 16 ans. L'objectif était d'arriver à juger les enfants, en particulier les adolescents, comme des adultes, adultes qu'ils étaient déjà « en miniature »<sup>10</sup>. à défaut de pouvoir abaisser la majorité pénale à 16 ans comme d'aucuns l'auraient souhaité<sup>11</sup>.

En vérité, le constat s'impose à tous qu'une partie de la jeunesse française a le sentiment de ne pas avoir sa place dans la société, notamment en raison des difficultés qu'elle éprouve à s'insérer sur le marché du travail et de la précarité économique et sociale qui la frappe en priorité<sup>12</sup>. Pire : aujourd'hui, la France réalise qu'une partie de sa jeunesse est prête à s'affirmer hors de la République faute de partager ses valeurs. Les mots « Liberté », « Egalité », « Fraternité » et, bien sûr, « Laïcité » sonnent cœux à ses oreilles.

Or, nous pensons que la façon dont une société traite ses enfants délinquants est révélatrice de la conception qu'elle se fait de sa jeunesse toute entière et de la place qu'il convient de lui réserver.

Dans ce contexte, comment aborder la question de la justice des mineurs avec le souci de rendre justice à tous les enfants de France, dans l'intérêt de la société et de l'ordre public ? Comment concevoir une justice des enfants qui ne les laisse pas dériver vers la délinquance, mais leur assure une place dans la société ?

---

<sup>8</sup> Déclarations du ministre de l'Intérieur sur les actions envisagées par l'UMP, 25 novembre 2006

<sup>9</sup> Intervention du président de l'UMP d'alors sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance – 13 septembre 2006

<sup>10</sup> Dominique Youf, « *Quelle justice pour les mineurs ?* », *Esprit*, 2011.

<sup>11</sup> Cf. la proposition de loi « visant à mieux responsabiliser les délinquants mineurs de plus de seize ans » déposée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1er février 2011 par Christian Estrosi. Les termes de la Convention internationale des droits de l'enfant (art. 1), telle que signée et ratifiée par la France, mais aussi le décision du Conseil Constitutionnel du 29 août 2002 (Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002) s'opposaient à ce projet.

<sup>12</sup> Le taux de chômage des moins de 25 ans approche les 25 % en 2015 en France, contre 10 % pour l'ensemble de la population active, et peut monter jusqu'à 40 % dans certains quartiers populaires. 80 % des nouveaux contrats ont été créés sous des formes précaires en 2014 (INSEE). Cette précarité affecte l'ensemble de la population mais singulièrement les plus jeunes qui enchaînent bien souvent stages et CDD de très courte durée.

## 1 - DE QUI ET DE QUOI PARLE-T-ON ?

Quelques précisions sémantiques s'imposent pour commencer.

Si, pour les sociologues, la jeunesse s'étend de 15 à 25 ans<sup>13</sup>, notre droit, lui, ne connaît pas les jeunes : il parle de personnes mineures ou d'enfants, c'est-à-dire de personnes de moins de 18 ans. La majorité civile et civique a été abaissée de 21 ans à 18 ans par la loi du 5 juillet 1974. La majorité pénale est fixée depuis la loi du 12 avril 1906 à 18 ans. Elle était auparavant fixée à 16 ans.

Après 18 ans, on est donc un adulte qui dispose de la pleine capacité civile, civique et politique et qui doit rendre pénalement des comptes à la société pour ses actes. Avant 18 ans, en revanche, on est juridiquement un enfant et, à ce titre, on doit être jugé comme tel. La Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ratifiée en septembre 1990 et entrée en vigueur le 10 octobre 1990, confirme cette définition juridique dans son article premier.

Il ne faut pas donc pas confondre enfants et jeunes. La rigueur voudrait en conséquence que l'on parle de délinquance des enfants plutôt que de délinquance juvénile.

Bien sûr, l'usage est assez différent. L'opinion a tendance à identifier l'enfance aux jeunes personnes de moins de 13-14 ans, puis ensuite à parler d'adolescents, de pré-adultes ou de jeunes adultes. Le droit, lui, ignore ces catégories : il inclut tous ces stades de la vie dans les termes génériques d'enfant ou d'enfance. Il n'est pourtant pas sourd aux différentes séquences chronobiologiques (petite enfance, enfance, adolescence). Il les prend en compte notamment à travers le type de sanctions applicables aux mineurs selon qu'ils ont plus ou moins de 13 ans ou plus ou moins de 16 ans au moment des faits.

### 1.1 - LA DELINQUANCE DES ENFANTS EN 2015

- **Quantitativement**

La délinquance des moins de 18 ans a certes augmenté depuis les années 1980, mais somme toute moins que la délinquance des adultes. Elle a également changé de nature durant ces dernières décennies. Pour autant, ces évolutions n'appellent pas à elles seules une révolution de notre droit. Par définition, un enfant n'a toujours pas la maturité de l'adulte et la délinquance d'un enfant appelle donc des réponses appropriées.

---

<sup>13</sup> Quoi que cette définition soit remise en cause. Comme l'écrit Vanessa Pinto : « *L'incitation au cumul entre emploi et études n'aurait-elle pas pour effet de remettre en question la définition de la jeunesse qui a émergé avec l'allongement des scolarités, celle d'une période biographique marquée par une forme d'insouciance et d'irresponsabilité provisoire ?* ». Vanessa Pinto, À l'école du salariat. Les étudiants et leurs « petits boulots », 2014.

**En valeur absolue**, tout comme la délinquance des plus de 18 ans, la délinquance des enfants a augmenté. « Sur les dix dernières années le nombre de mineurs mis en cause a progressé de 8 % avec deux périodes distinctes, une croissance régulière (+20 % de 2003 à 2010), suivie d'une baisse les années suivantes (-10 % entre 2010 et 2013)»<sup>14</sup>.

Mais c'est aussi **en valeur relative** qu'il convient d'évaluer ces évolutions. De ce point de vue, la délinquance des enfants croît moins que celle des adultes : la part qui était la sienne dans l'ensemble de la délinquance a ainsi baissé.

En effet, la délinquance des enfants est passée de 14 % de la délinquance globale en 1975 à 20,5 % en 1999 pour diminuer depuis 2000 et revenir autour de 18 % à partir de 2004<sup>15</sup>.

Cette évolution est malheureusement peu soulignée<sup>16</sup>, beaucoup préférant ne retenir que l'augmentation en valeur absolue. Pourtant, préciser ces proportions ne revient nullement à nier cette augmentation. Cela permet surtout de la remettre en perspective et de s'interroger de façon plus pondérée sur l'ordre des priorités. Si la France doit assurément traiter la délinquance des mineurs, il est faux de dire qu'elle serait à feu et à sang du fait de cette délinquance.

### ***Une augmentation réelle***

Les derniers chiffres connus montrent qu'en 2013 les parquets ont traité la situation de 234 000 mineurs : 201 000 mineurs mis en cause par la police et la gendarmerie auxquels s'ajoutent 33 000 mineurs impliqués dans les contentieux routiers, des contraventions de 5ème classe et des affaires arrivant directement aux parquets.

Près de 49 000 mineurs ont été condamnés en 2013, pour moitié à des peines (emprisonnement, amende), pour moitié à des mesures éducatives. Environ 3 000 mineurs ont été incarcérés<sup>17</sup>.

Une remarque doit éclairer ces chiffres : le même mineur peut faire l'objet de plusieurs procédures pénales dans l'année : 7 % des mineurs sont impliqués dans plus de 6 affaires et commettent 36% du total des faits. Cette donnée est essentielle et devra être prise en compte dans les réponses à apporter aux jeunes réellement inscrits dans la délinquance.

---

<sup>14</sup> INFOSTAT Justice février 2015, n°133

<sup>15</sup> Chiffres du Ministère de l'Intérieur (Etat 4001)

<sup>16</sup> Pour remettre les pendules à l'heure, et s'en amuser, il est utile d'avoir en tête que les condamnés de plus de 60 ans sont plus nombreux que ceux de moins de 15 ans : les moins de 15 ans représentent 11.500 personnes alors que les adultes de plus de 60 ans condamnés est 1,4 fois plus importante (18.000). Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, exploitation statistique du casier judiciaire national.

<sup>17</sup> INFOSTAT précité

- **Qualitativement**

Cette délinquance reste très majoritairement le fait de garçons - ceux-ci représentent en effet plus de 80 % du total.

S'agissant des origines de ces enfants, les conditions de vie sociales et les origines extracommunautaires sont souvent confondues, même si aucune étude ne permet d'évaluer précisément la part des jeunes issus de l'immigration<sup>18</sup>.

C'est une délinquance différente de celle des majeurs. Elle se caractérise notamment par une surreprésentation des atteintes aux biens (vols simples, vols aggravés, destruction et dégradation), à hauteur de 49 % au lieu de 27 % pour les majeurs<sup>19</sup>.

Comparée à d'autres types de délinquance comme les délits économiques et financiers, la délinquance des mineurs est particulièrement ressentie par sa visibilité : il s'agit fréquemment d'une délinquance de rue. La délinquance des mineurs est d'autant plus facile à identifier qu'elle s'opère souvent dans l'environnement immédiat de l'adolescent, dans son quartier.

### **Délinquance et délinquants**

Fort heureusement, tous les jeunes qui ont commis un jour des infractions ne sombrent pas dans une carrière délinquante. La plupart ne commettent pas de nouvelles infractions.

De fait, peu de mineurs auteurs d'actes de délinquance sont réellement "inscrits" dans la délinquance. Il s'agit plutôt, pour reprendre l'expression anglo-saxonne, d'« enfants en conflit avec la loi »<sup>20</sup>.

Pour la majorité des enfants qui violent la loi, ces actes sont en lien avec l'adolescence, son mal être et ses prises de risque. Dans la majorité des cas, le passage vers l'âge adulte met fin à la délinquance. Et dans les deux tiers des cas (65 %), le premier contact du mineur avec la justice sera le seul au cours de sa minorité. Pour le tiers restant, les jeunes qui s'inscrivent dans un parcours de délinquance présentent souvent des caractéristiques communes.

Il existe un consensus de la recherche<sup>21</sup> pour admettre que la délinquance des enfants est à mettre en relation avec plusieurs facteurs de vulnérabilité cumulés où se retrouvent la marginalité géographique, économique et sociale et la relégation dans des quartiers populaires situés à la périphérie des centres villes. Mais le marqueur commun le plus fréquent est le manque d'encadrement familial et d'exercice réel de l'autorité parentale.

---

<sup>18</sup> Au demeurant, la législation ne permet pas de mener de telles études.

<sup>19</sup> Infostat n°133 – Février 2015

<sup>20</sup> Children in conflict with the law

[http://www.unicef.org/chinese/protection/files/Conflict\\_with\\_the\\_Law.pdf](http://www.unicef.org/chinese/protection/files/Conflict_with_the_Law.pdf)

<sup>21</sup> Voir le remarquable « Etats des savoirs » élaboré à l'occasion du Colloque du 2 février 2015 par le ministère de la justice sous la direction de Sylvie PERDRIOLLE.

Il ne s'agit pas systématiquement de parents « démissionnaires », mais plutôt d'adultes dépassés, souvent pris eux-mêmes dans des conflits de culture, ayant à gérer leurs propres difficultés personnelles (emploi, revenu, horaires de travail décalés, dépression ou problèmes psychiques et parfois psychiatriques, etc.). Les jeunes qui se retrouvent devant le juge évoluent en outre souvent dans un univers familial monoparental.

Les juges des enfants et les avocats spécialisés constatent que beaucoup d'enfants sont affectés de troubles psychologiques, sinon psychiatriques, et sont dans des situations de grande souffrance. Ne trouvant pas de réponses adaptées, ils s'écartent du chemin de l'intégration dans la société. Ils peuvent multiplier les actes de violence contre les personnes ou les biens, sous n'importe quel prétexte. Un « mauvais regard », par exemple, peut être interprété comme un manque de respect.

D'autres enfin, mus par un sentiment d'injustice exacerbé, se considèrent sans avenir et ne font plus confiance aux adultes qui les entourent. Aux pères souvent absents de la maison, physiquement ou moralement, ils préfèrent leurs pairs de la rue dont certains font miroiter un avenir meilleur et un présent offrant davantage de reconnaissance.

L'analyse du comportement de ces enfants doit prendre en compte tous ces éléments, qui s'expriment par un manque de confiance dans leurs compétences ou d'estime de soi, et une défiance envers les adultes et les institutions.

Les praticiens le soulignent : dès lors qu'aucune loi ne paraît juste à l'enfant, aucune loi n'est respectable à ses yeux. Concrètement, le risque est majeur de voir un enfant victime de racket, qui a le sentiment de ne pas avoir été protégé par les adultes, devenir lui-même racketteur.

Cette délinquance est souvent associée à la violence : des actes d'appropriation avec dégradation ou agression, des violences verbales et autres outrages à personnes exerçant des missions de service public auxquelles s'ajoutent parfois des violences sexuelles<sup>22</sup>.

## **1.2 - VINGT ANS D'EVOLUTION DE LA JUSTICE DES MINEURS**

- **Le durcissement des réponses pénales à l'égard des mineurs**

**Des modifications législatives importantes sont intervenues à partir de 2002 avec le souci d'assurer plus de fermeté en réponse à la délinquance des plus jeunes.**

En premier lieu, la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a institué des centres éducatifs fermés (CEF), qui renouent avec l'histoire des maisons de correction fermées dans l'immédiat après-guerre. Il s'agit, en réaction à ce qu'était devenu

---

<sup>22</sup> Cf. « Etat des savoirs », février 2015 déjà cité.

l'accueil en foyer de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), de s'assurer d'une réponse à caractère éducatif que le mineur ne pourra pas refuser, et cela tout en évitant l'incarcération au vu de la dimension criminogène de la prison.

Dans ce registre de la contrainte éducative – éducatif mais fermé<sup>23</sup> – l'accueil est limité à 6 mois, mais il peut être renouvelé une fois pour un maximum de 6 mois si nécessaire. Reste à se doter des structures adaptées qui pour un petit effectif - 10 à 12 mineurs - mobilise quelques 27 emplois, en équivalent temps plein (ETP). Initialement, 100 établissements publics ou associatifs devaient être créés. Les CEF peuvent accueillir des mineurs au sortir d'une mise en examen par un magistrat ou après condamnation dans le cadre d'une mise à l'épreuve lui enjoignant de demeurer dans le lieu fixé par le juge. En 2004, le champ d'application des CEF a été étendu pour prévoir la possibilité d'accueillir les mineurs bénéficiant d'une libération conditionnelle<sup>24</sup>.

Par ailleurs, le recours à la détention provisoire, dans certaines circonstances, a été réintroduit dès l'âge de treize ans<sup>25</sup>. Ainsi, après que le recours à la détention provisoire pour les 13-16 ans a été singulièrement réduit, avec les lois de 1977 et 1979<sup>26</sup>, il redevient possible avec les dispositions législatives de septembre 2002 d'incarcérer le mineur de 13 ans auteur d'un délit, s'il contrevient aux obligations du contrôle judiciaire le confiant à un centre éducatif fermé<sup>27</sup>.

De nouvelles mesures contraignantes applicables dès l'âge de dix ans – les « sanctions éducatives » – ont également été introduites (article 15-1 de l'ordonnance de 1945)<sup>28</sup>.

De surcroît, par défiance à l'égard des juges, leur liberté d'appréciation sur les orientations à donner aux affaires a été singulièrement limitée<sup>29</sup>. On a donc durci la loi mais, surtout, on a bridé les capacités d'appréciation des juges des enfants (par exemple, le renvoi obligatoire devant le tribunal pour enfants pour les mineurs de 16 ans encourant au moins sept ans d'emprisonnement<sup>30</sup>, le dispositif des peines-plancher, la suppression automatique de l'excuse atténuante de responsabilité, etc.). On a aussi veillé à ce que les juges se prononcent vite, le cas échéant en les contournant (cf. la procédure de présentation immédiate où le parquet met en examen et saisit le tribunal) ou en les encadrant (cf. le tribunal correctionnel pour mineurs).

---

<sup>23</sup> Fermé, mais pas totalement sinon on serait dans le registre carcéral avec le danger d'une censure du Conseil constitutionnel ou d'une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme. Un centre éducatif n'est pas une prison. Si un jeune sort d'un centre éducatif fermé sans autorisation, il ne s'évade pas : il fugue. En violation de la décision judiciaire lui enjoignant d'y demeurer, il prend alors le risque d'une incarcération – détention provisoire, révocation de mise à l'épreuve ou de la conditionnelle.

<sup>24</sup> Loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

<sup>25</sup> La loi du 30 décembre 1987 avait supprimé le recours à l'incarcération provisoire pour les mineurs de moins de 16 ans en matière correctionnelle et pour les mineurs de moins de 13 ans en toute matière.

<sup>26</sup> Gouvernement Chirac, ministère Chalandon.

<sup>27</sup> Ce qui suppose qu'il y ait des équipements disponibles.

<sup>28</sup> Avec peu de succès constatons-le : 1700 condamnations par an

<sup>29</sup> Article 31 de la loi du 9 septembre 2002 précitée et article 32 et 33 de la loi du 10 août 2011 précitée.

<sup>30</sup> Trois ans pour les mineurs récidivistes.

Le temps est donc loin où le juge des enfants était le *deus ex machina* de la justice des mineurs. Le parquet a pris une place majeure dans ce domaine. Il était bon que cette justice fonctionne sur deux pieds - le siège et le parquet - avec la saine dialectique qui en résulte généralement pour sauvegarder les libertés du justiciable. Mais cela a conduit à un nouveau déséquilibre : 65% des affaires pénales sont désormais traitées par le parquet sans juge.

- Une justice des mineurs qui se rapproche de celle des majeurs

**Les sanctions encourues par les mineurs se sont rapprochées peu à peu des peines appliquées aux majeurs.** Deux évolutions législatives ont participé de ce mouvement :

- d'abord, la loi du 5 mars 2007 facilite l'exclusion de l'atténuation de peine à l'égard des mineurs de seize à dix-huit ans et étend la procédure de composition pénale aux mineurs d'au moins treize ans<sup>31</sup> ;
- ensuite, la loi du 10 août 2007 remet en cause le principe même de l'atténuation de peine à l'égard des mineurs multirécidivistes de 16 à 18 ans. A l'égard de ces adolescents, l'atténuation de peine devient l'exception.

**L'introduction des peines-plancher** par la loi du 10 août 2007, également applicable aux mineurs, a poursuivi la déspecialisation des réponses judiciaires à l'égard des enfants délinquants. Cette réforme a réduit la liberté d'appréciation du juge et encouragé le recours à l'incarcération à l'encontre des mineurs récidivistes. Les peines-plancher, très contestées, ont finalement été abrogées par la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales<sup>32</sup>.

**La création du tribunal correctionnel pour mineurs** par la loi du 10 août 2011 a marqué très nettement la volonté de franchir un nouveau pas dans la déspecialisation juridictionnelle<sup>33</sup>. Cette formation du tribunal correctionnel de droit commun – tout un symbole car il fallait marquer la volonté de rompre avec le tribunal pour enfants - est compétente à l'égard des mineurs récidivistes de 16 à 18 ans déjà condamnés et accusés de faits encourageant au moins trois ans d'incarcération. Le législateur de l'époque a commencé par substituer le mot « mineurs » au mot « enfants » accolé au mot « tribunal » pour ne plus risquer de tomber dans la compassion, et il y a ajouté le mot « correctionnel », comme le tribunal jugeant les majeurs. Comme toute formation du tribunal correctionnel, le TCM est composé de trois magistrats dont un seul doit nécessairement être un juge des enfants. La présence d'un magistrat spécialisé, appelé à la

---

<sup>31</sup> Cette procédure voit le parquet proposer une mesure en réaction à l'infraction, que le juge devra homologuer.

<sup>32</sup> Cf. Terra nova – Pour en finir avec les peines-plancher – 9 avril 2014. <http://www.tnova.fr/note/pour-en-finir-avec-les-peines-plancher>

<sup>33</sup> Cette création fait suite à une proposition issue du rapport produit par la commission présidée par André Varinard : Varinard A. (2008), *Adapter la justice pénale des mineurs. Entre modifications raisonnables et innovations fondamentales, 70 propositions*. Paris : La Documentation française.

présider, est une concession à la nécessité d'une juridiction dédiée aux mineurs posée par le Conseil constitutionnel. Il pourra donc être « entouré » de magistrats non spécialisés<sup>34</sup>.

Les assesseurs du tribunal pour enfants, citoyens manifestant un intérêt particulier pour les questions de l'enfance, nommés pour quatre ans renouvelables pour siéger avec un juge pour enfants, et ainsi généralement expérimentés dans le champ de l'enfance, ont pour leur part été remplacés par des magistrats professionnels. Il était même prévu que des juges-citoyens, tirés au sort et formés en quelques heures, viennent les rejoindre à compter du 1er janvier 2014<sup>35</sup>.

Pendant toute la période 1995-2012, le législateur a souhaité que la justice des enfants apporte des réponses rapides. Ainsi, au-delà de la loi sur la présentation immédiate, celle du 9 septembre 2002 a introduit la procédure de jugement des mineurs à délai rapproché ouvrant sur un jugement accéléré dans un délai de un à trois mois, sous contrôle de la cour d'appel saisie par le parquet. La loi du 5 mars 2007 en vient à un quasi « flagrant délit »<sup>36</sup> pour les enfants délinquants à travers la procédure de présentation immédiate pour laquelle la loi du 10 août 2011 permettra le recours aux convocations par officier de police judiciaire aux fins de jugement, dispensant de passer devant le procureur de la République pour plus de rapidité<sup>37</sup>.

Ces évolutions législatives ont pu être analysées à la fois comme une rupture historique avec la dynamique issue de loi du 22 juillet 1912 relayée par l'ordonnance de 1945, et comme un alignement de la situation des mineurs âgés de 16 à 18 ans sur celle des majeurs, à défaut de pouvoir abaisser la majorité pénale de 18 à 16 ans (décision du Conseil constitutionnel du 29 août 2002 et de la Convention internationale des droits de l'enfant oblige)<sup>38</sup>.

La France a paru s'éloigner des exigences de la Convention internationale des droits de l'enfant et des principes de primauté de l'éducatif et d'incarcération en dernier recours. Certes, le droit pénal spécial des enfants délinquants subsiste, mais son champ a été singulièrement rétréci. L'affaire du Chambon sur Lignon, où un jeune de 17 ans avait violé et tué une adolescente, en

---

<sup>34</sup> Si, obligatoirement, le juge appelé à présider le TCM doit être juges des enfants, rien n'interdit que deux sinon trois juges des enfants composent cette formation juridictionnelle. Il s'avère donc que selon les juridictions, leur taille et le souci des magistrats et de leur hiérarchie de sauvegarder une spécificité mineurs, il est des TCM composé avec un, deux (ex. : Bobigny) ou trois (ex. : Paris) juges des enfants, introduisant ainsi une inégalité institutionnelle surprenante.

<sup>35</sup> Le 18 mars 2013 la Garde des sceaux s'est refusée à prolonger l'expérience lancée dans deux cours d'appel et à étendre la présence de jurés-citoyens au tribunal pour enfants à la suite d'une évaluation négative faite par la mission d'audit confiés à deux magistrats de la Cour de cassation, Didier Boccon-Gibod et Xavier Salvat.

<sup>36</sup> Avec l'accord de ses parents et de son avocat le jeune peut renoncer au délai de 10 jours pour comparaître et être cité à la première audience utile qui dans une grande juridiction avec des audiences quotidiennes, sauf en week-end, peut être le jour même ! Ce dispositif n'a pas été activé à notre connaissance.

<sup>37</sup> Disposition en revanche refusée pour le TCM.

<sup>38</sup> Lazerges C. (2008), « La mutation du modèle protectionniste de justice des mineurs ». Dans : *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Dalloz, 2008. 200-207 ; Gebler L., Guitz I., 2012, *Le traitement judiciaire de la délinquance des mineurs. Etat des lieux de l'ordonnance du 2 février 1945*. Paris : ASH (3<sup>e</sup> éd.).

apporte la preuve : en France, un mineur peut être condamné comme un adulte à la réclusion criminelle à perpétuité<sup>39</sup>.

- **La fragilisation du droit à l'oubli**

Un autre champ de l'ordonnance de 1945 a vu son périmètre restreint : celui du droit à l'oubli.

Le droit des mineurs a longtemps reposé sur l'objectif de réinsertion du mineur. Cela s'est traduit notamment par le principe de publicité restreinte des audiences des juridictions pour mineurs et par des règles favorables d'effacement du casier judiciaire « *en vue de lever toute entrave aux chances de relèvement ultérieur* » selon l'exposé des motifs de l'ordonnance de 1945.

### ***Du casier judiciaire aux fichiers policiers***

La loi du 9 mars 2004 a restreint le principe de l'effacement des mentions au casier judiciaire à l'âge de la majorité. Le texte subordonne désormais l'effacement au respect de conditions de durée et à l'absence de récidive<sup>40</sup>. Cette loi a en outre créé le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles<sup>41</sup>, qui impose au condamné de se présenter tous les six mois devant les services de police ou de gendarmerie de son domicile pendant 20 ou 30 ans.

### ***Du STIC au TAJ***

Dans le même temps, à partir de 2001, se développe le Système de traitement des infractions constatées (STIC), fichier qui intègre tous ceux qui, majeurs ou mineurs, ont été mis en cause dans des affaires pénales, comme auteurs, voire comme victimes, sans assurer de réelles garanties pratiques d'effacement. La loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite Loppssi II et le décret du 4 mai 2012<sup>42</sup> (art. 230-6 à 230-11 du CPP) ont prévu la fusion du STIC de la police nationale avec le système judiciaire de documentation et d'exploitation (JUDEX) de la gendarmerie nationale afin de constituer un seul et unique fichier dénommé « Traitement d'antécédents judiciaires » (TAJ)<sup>43</sup>.

Sur cette évolution générale, la Défenseure des enfants a alors fait le constat que « *l'ensemble de ces textes accroît (...) les possibilités d'incarcération plus qu'il n'apporte d'innovation éducative* »<sup>44</sup>. En 2009, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a exprimé son

---

<sup>39</sup> Cour d'assises d'appel de Riom, 1er septembre 2014.

<sup>40</sup> Pour plus de précisions, voir Autesserre M. (2005), « Le casier judiciaire des mineurs modifié par les lois Perben du 9 septembre 2002 et du 9 mars 2004 ». Dans : *Journal du droit des jeunes*, 2005, 25 et s.

<sup>41</sup> Article 706-53-2 du Code de procédure pénale.

<sup>42</sup> Décret n° 2012-652 du 4 mai 2012 relatif au traitement d'antécédents judiciaires JORF n°0107 du 6 mai 2012, page 8047, NOR: IOCD1125123D

<sup>43</sup> ASH du 11 mai 2012

<sup>44</sup> Défenseure des enfants (2008), *Rapport au comité des droits de l'enfant des Nations Unies*.

inquiétude concernant une évolution législative qui favorise les mesures répressives plutôt que les mesures éducatives<sup>45</sup>.

### 1.3 - CINQ IDEES FAUSSES SUR LA JUSTICE DES ENFANTS

Ce cycle de régressions juridiques n'a été rendu possible que par une méconnaissance des réalités des réponses apportées à la délinquance des enfants.

Cinq critiques sont de longue date adressées à la justice des mineurs. Il convient, loin des caricatures, d'en prendre la juste mesure.

#### 1. « *La justice se désintéresse de la délinquance des mineurs !* »

Cette critique a pu avoir un fond de vérité dans les années 1970-1990 où la délinquance des enfants, d'abord fondamentalement liée à la crise d'adolescence et aux troubles de la personnalité, était marginale et sans réelle gravité. Dans ces années-là, la demande sociale était de s'occuper des enfants en danger. Elle a depuis fortement évolué.

En 1980, le taux de classement sans suite des faits commis par des mineurs était de 40 à 60 % selon la nature des affaires. Il est aujourd'hui de 6,1% pour les mineurs et de 13% pour les majeurs<sup>46</sup>. La réponse judiciaire est ainsi beaucoup plus systématique pour les plus jeunes.

L'exigence sociale a conduit à une forte mutation de la justice des mineurs : désormais toute affaire est jugée suffisamment grave pour donner lieu à une réponse judiciaire. Certains parquets affirmant même avoir pour objectif un taux de classement sans suite proche de zéro<sup>47</sup>.

Conséquence très concrète, le parquet a dû imaginer un autre mode de réponse à la délinquance : le traitement en temps réel introduit en 1992, qui le relie 24h sur 24 aux services de police.

Pour ne pas paralyser le travail des juges des enfants, le parquet a dû prendre sur lui une grande partie de la charge des affaires pénales. En 2013, seulement 36,5 % des affaires susceptibles d'être poursuivies sont arrivées devant un juge des enfants.

La systématisation du traitement judiciaire des infractions commises par des mineurs (cf. le taux de réponse pénale de 94 %) a donc entraîné le développement important d'alternatives aux poursuites, c'est-à-dire des procédures évitant la saisine du juge. Le nombre d'alternatives aux poursuites a ainsi doublé en dix ans (près de 100 000 en 2013). Pour les mineurs primo

---

<sup>45</sup> Comité des droits de l'enfant (2009), *Observation finale du Comité des droits de l'enfant : France*, 22 juin 2009, CRC/FRA/CO/4.

<sup>46</sup> Chiffres-clé de la justice 2014. Ministère de la justice.

<sup>47</sup> Mme S. Moisson, procureure de Bobigny, rentrée solennelle de 2012.

délinquants auteurs d'actes de faible gravité, les procureurs apportent une réponse directe (réparation, dédommagement de la victime, stage de citoyenneté, etc.), évitant de saisir un juge et d'engager des poursuites. La saisine du juge des enfants (ou d'un juge d'instruction) se produit lorsqu'il s'agit d'affaires plus graves ou de mineurs réitérants.

## 2. « *La justice des mineurs réagit tardivement !* »

Depuis le début des années 1990, en réponse aux inquiétudes exprimées par la société à l'égard de la délinquance des mineurs, les directives de politique pénale et les modifications législatives ont mis l'accent sur la nécessité d'une réponse aux infractions commises par les mineurs, une réponse qui soit non seulement systématique, mais qui intervienne dans un délai rapide.

La justice des mineurs dispose d'outils de procédure pénale dont elle s'est dotée de son propre mouvement – le défèrement (le mineur est emmené au tribunal par les policiers à l'issue de la garde à vue) – ou qui lui ont été fournis par le législateur. Ces outils permettent une réponse rapide, voire immédiate aux faits commis par les mineurs. Le défèrement du mineur permet de saisir le juge des libertés et de la détention (JLD) pour obtenir un mandat de dépôt<sup>48</sup>.

Mais le droit procédural lui-même a été adapté :

- les convocations du mineur dans un délai maximum de 15 jours devant un juge des enfants pour y être mis en examen - et avant 2011 pour y être jugé - peuvent être effectuées par un officier de police judiciaire alors même que le jeune est encore au commissariat ;
- le parquet peut requérir un jugement à délai rapproché situé entre 1 et 3 mois sous contrôle de la cour d'appel en cas de refus du juge ;
- la procédure de présentation immédiate peut conduire dès l'âge de 13 ans à un jugement rapide sur le fond et, le cas échéant, une condamnation à une peine de prison ferme. Entre le défèrement et le jugement, des mesures provisoires d'ordre public (contrôle judiciaire, placement en CEF, mais aussi détention provisoire) sont possibles.

L'arsenal juridique à disposition du parquet et des juges permet ainsi de donner une réponse rapide aux faits créant un trouble à l'ordre public. On est loin de la requête simple adressée au juge à « audiencer » selon ses disponibilités. Le parquet a pris possession de l'agenda des juges.

**Les procédures rapides sont aujourd'hui celles qui sont les plus utilisées : les convocations judiciaires par officier de police judiciaire et les défèvements représentaient**

---

<sup>48</sup> A Bobigny, en 2013, un mineur de plus de 16 ans sur trois déférés faisait l'objet d'une saisine du JLD.

**ainsi deux tiers des saisines des juges des enfants en 2013<sup>49</sup>.** Pourtant, les professionnels qui sont au quotidien en relation avec des mineurs, juges des enfants et éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, partagent la conviction de la nécessité d'un temps conséquent, parfois long, pour permettre au mineur d'évoluer, pour qu'il prenne conscience de son geste et qu'il entame un parcours de désengagement de la délinquance<sup>50</sup>.

**La temporalité judiciaire a longtemps été souple et correspondait à la temporalité éducative. Aujourd'hui, les défèrements réitérés sur de courtes durées – parfois trois fois la même semaine pour le même mineur - remettent en cause cette temporalité. Les différentes décisions concernant les mêmes mineurs ne sont pas toujours coordonnées et il n'est pas rare que le même mineur soit confronté à des successions de décisions dont il est parfois difficile de saisir la cohérence.**

Cette gestion du temps n'est pas sans paradoxe. Des temps accélérés peuvent être suivis de temps immobiles ou l'inverse : présentation immédiate, puis attente de placement ou délais problématiques de renvois devant les tribunaux pour enfants dont les calendriers d'audiences sont surchargés. La coordination des séquences représente une part importante de l'activité des éducateurs puisqu'il s'agit pour eux de connaître l'ensemble des procédures pénales et des actions éducatives réalisées et de s'assurer d'une possible continuité éducative.

Les enquêtes menées auprès des mineurs montrent que l'enchevêtrement des procédures les place dans l'incertitude de leur devenir<sup>51</sup>. De la même manière que les enfants placés à l'Aide sociale à l'enfance connaissent souvent mal l'origine de leur placement et se perçoivent de ce fait désaffiliés<sup>52</sup>, ceux qui sont jugés en audience du tribunal pour enfants ont des difficultés à retracer leur parcours judiciaire et à se projeter dans l'avenir.

### **3. « La justice des mineurs est laxiste ! »**

L'image de magistrats compréhensifs, sinon permissifs, en empathie avec les jeunes, et qui ne sauraient pas être fermes à leur égard, est largement répandue dans les médias, les séries ou

---

<sup>49</sup> Mainaud T. (2015), *op.cit.* La part des procédures rapides est passée de 58% en 2003 à 70% en 2013. En revanche, les procédures de saisine directe du tribunal pour enfants et de présentation immédiate qui visaient les mineurs récidivistes sont peu utilisées par les juridictions.

<sup>50</sup> Jamet L. (2012), *op.cit.* ; Bastard. B., Mouhanna C. (2010), *op.cit.* ; BASTARD. B., Mouhanna C. (2007), *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*. Paris : PUF. SULTAN C. *Je ne parlerai qu'à ma juge, voyage au cœur de la justice des mineurs*, ed seuil 2013, Baranger T., Nicolau G. *op.cit.*

<sup>51</sup> Jamet L. (2012), *op.cit.*

<sup>52</sup> Robin P., Severac N. (2013), « Parcours de vie des enfants et des jeunes relevant du dispositif de protection de l'enfance : les paradoxes d'une biographie sous injonction ». Dans : *Recherches familiales*, 2013/1, 10, 91-102. La désaffiliation est pour Robert Castel « le décrochage par rapport aux régulations à travers lesquelles la vie sociale se reproduit et se reconduit ». Voir Robert Castel, « Le roman de la désaffiliation, A propos de Tristan et Iseut », *Le Débat*, 1990

les films, ainsi que dans la classe politique. Certains avancent que la loi elle-même les y invite, en interdisant des sanctions<sup>53</sup>.

En application de l'article 2 de l'ordonnance du 2 février 1945, les mesures éducatives sont la règle, les peines de prison l'exception. Pourtant, le nombre de mesures répressives prononcées est aujourd'hui tout sauf négligeable.

En 2013, pour 48 520 décisions définitives, on comptait :

- 5 142 peines de prisons fermes prononcées ;
- 3 750 peines de prison avec sursis et mise à l'épreuve ;
- 7 678 peines de prison avec sursis simple.

S'y ajoutent les peines d'amende (1 815 soit 4 %) et les peines de travail d'intérêt général (3 400 environ soit 5%) prononcées chaque année sans compter les quelques 12 000 mesures de réparation ordonnées par des juges des enfants<sup>54</sup>.

Au total, en 2013, les mesures prononcées à titre principal à l'encontre des mineurs se partagent à égalité entre mesures éducatives (47 % du total) et peines (47%) auxquelles s'ajoutent 1 700 sanctions éducatives (3%) et 1 500 dispenses de peine<sup>55</sup>.

**Avec environ 47 % de peines prononcées, on ne peut pas dire que l'ordonnance du 2 février 1945 conduise au laxisme.**

**La rigueur intellectuelle amène par ailleurs à observer que, paradoxalement, une législation renforcée, ne se traduit pas nécessairement par une répression accentuée.**

Si le recours à la détention provisoire a sensiblement augmenté sur la période 2001-2013 (+42%), il n'en va pas de même des peines.

---

<sup>53</sup> Le premier épisode de la série policière PJ se concluait par une remise en liberté d'un jeune parricide au prétexte que le parquet ne poursuivrait pas !

<sup>54</sup> Infostat n°133

<sup>55</sup> Infostat n°133

Année	Détention provisoire	Décisions définitives	Prison Ferme (*)	Sursis Simple (*)	Sursis mise à l'épreuve (*)
2001	1 177	85 576	8 305 (9,7%)	10 136 (11,8%)	4 205 (4,9%)
2005	1 111	82 333	6 204 (7,5%)	9 453 (11,5%)	5 152 (6,2%)
2006	948	74 973	5 809 (7,7%)	9 390 (12,5%)	4 892 (5,9%)
2008	1 042	74 864	5 730 (7,6%)	9 516 (12,7%)	5 095 (6,8%)
2010	1 019	67 324	5 167 (7,7%)	8 513 (12,6%)	4 437 (6,6%)
2011	1 289	64 993	5 066 (7,8%)	8 638 (13,3%)	4 348 (6,7%)
2013	1 669	58 296	4 900 (8,4%)	7 796 (13,3%)	3 707 (6,35%)

Source : chiffres clés de la justice – Ministère de la Justice

(\*) Les valeurs de ces colonnes sont exprimées en valeur absolue et en % du nombre de décisions définitives prises dans l'année.

Sur la décennie écoulée, alors que la législation se durcit, les peines prononcées n'augmentent pas. La fréquence des condamnations à une peine de prison ferme est en légère baisse, et celle des sursis mise à l'épreuve et des sursis simples en légère hausse. Dix années de lois plus répressives n'auraient donc pas débouché sur un durcissement particulier des peines. En réalité, on constate une augmentation des mesures de privation de liberté avec les placements en centres éducatifs renforcés (CER) et centres éducatifs fermés (CEF). Les CER et les CEF accueillent chaque année près de 2 500 mineurs. Cela peut être interprété comme un signe réel de durcissement de la réponse pénale envers les mineurs même si, dans le même temps, on peut y voir un développement des alternatives à l'incarcération pure et simple<sup>56</sup>.

Il existe par ailleurs six établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) qui se donnent un objectif éducatif<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Source : chiffres clés de la justice – Ministère de la Justice

<sup>57</sup> Créés sur le papier par la loi de 2002, M. Perben alors garde des sceaux les présentait comme des prisons-école. Ils peuvent accueillir chacun 60 mineurs avec environ 150 personnels (Pénitentiaires, PJJ, Education nationale, personnels de santé).

Dans le même temps, on constate qu'il y a toujours de 750 à 800 mineurs incarcérés à un moment donné. On peut en déduire – et ce constat interroge - que si le recours à la prison est un peu moins fréquent qu'il y a une quinzaine d'années, **les détentions sont plus longues.**

#### 4. « La justice des mineurs néglige les victimes ! »

La critique est souvent formulée pour l'ensemble de la justice. S'agissant de la justice des mineurs, il faut commencer par souligner que la victime des mineurs délinquants est souvent un autre mineur - et pas seulement au sein d'une même famille avec les problèmes spécifiques qui en résultent.

En dépit de ce que l'on entend souvent, la protection de la victime a été confortée par de nombreuses lois depuis une vingtaine d'années dans l'ensemble des juridictions pénales. C'est le cas en particulier de la loi du 15 juin 2000 qui veut que l'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale. Les dispositifs d'assistance ont été développés, les bureaux d'aide aux victimes se sont généralisés dans les juridictions. La prise en compte de la victime ne passe pas que par son indemnisation financière.

Ce mouvement concerne également la justice des mineurs. Ainsi la réparation pénale pour les mineurs consiste en « une mesure d'aide ou de réparation à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité » (art. 12-1 de l'ordonnance du 2 février 1945). Cette mesure trouve aussi son origine dans des expériences communautaires menées aux Etats-Unis et s'inscrit dans le mouvement d'introduction de la justice restaurative mouvement commun à la plupart des pays européens en ce qui concerne les mineurs<sup>58</sup>. Selon le Conseil Economique et Social de l'ONU, un processus de réparation renvoie à « tout processus dans lequel la victime et le délinquant et, lorsqu'il y a lieu, toute autre personne ou tout autre membre de la communauté subissant les conséquences d'une infraction, participent activement à la résolution des problèmes découlant de cette infraction, généralement avec l'aide d'un facilitateur »<sup>59</sup>. Autrement dit, la justice restaurative exprime « la volonté de rétablir la paix sociale altérée par une infraction en impliquant activement les personnes concernées. Ainsi, attachée tant au résultat qu'au processus lui-même, elle permet la rencontre du délinquant, de sa victime et de la société »<sup>60</sup>.

Ce type de justice est expérimenté en France dès le milieu des années 1980 à la suite des réflexions conduites par les commissions Menga et Martaguet<sup>61</sup>. Alors que la justice des mineurs était principalement tournée vers la personnalité du mineur pour créer un changement dans sa

---

<sup>58</sup> Allaix M., Robin M. (1994), « La genèse de la mesure de réparation ». Dans : Vaillant M., *De la dette au don. La réparation pénale à l'égard des mineurs*. Paris : ESF Edition.

<sup>59</sup> Résolution du Conseil Économique et social de l'ONU qui énonçait les «Principes fondamentaux des Nations unies concernant le recours à des programmes de justice réparatrice en matière pénale», 2002, cité in Marine Crémère, « Justice restauratrice : une voie trop ignorée », *Journal du droit des jeunes*, n°334, 2014

<sup>60</sup> Marine Crémère, *art. cit.*

<sup>61</sup> Rapport de la commission sur la protection judiciaire des mineurs présidée par J. Menga (1982) ; rapport de la commission de réforme du droit pénal des mineurs présidée par M. Martaguet (1983).

conduite, la mesure de réparation pénale est davantage en rapport avec l'infraction commise et peut associer les victimes.

Les travaux de recherche montrent un consensus important des professionnels de justice, magistrats et éducateurs, sur l'utilité de la mesure de réparation pénale<sup>62</sup>.

Des dispositifs ont été développés (la commission d'indemnisation des victimes ou CIVI, le Service de recouvrement des victimes d'infraction ou SERVI). Mais il faut aller au-delà si l'on veut faire une meilleure place aux victimes dans le procès pénal, pour leur rendre justice, en prenant soin cependant de ne pas assujettir la procédure à la simple satisfaction de demandes privées, si légitimes soient-elles.

##### 5. « La justice des mineurs n'est pas efficace » !

L'idée que la justice des mineurs n'est pas efficace, relayée par certains élus et syndicats de policiers, est communément admise et difficile à démontrer en raison du caractère protecteur de cette justice et du fait qu'elle est moins exposée au regard public que les autres juridictions pénales.

**Pourtant, en 2011, un rapport rendu par le sénateur Jean-René Lecerf (UMP) au nom de la commission des lois du Sénat<sup>63</sup> a relevé que 87 % des jeunes de moins de 18 ans suivis par un juge des enfants et par la protection judiciaire de la jeunesse ne sont plus délinquants une fois majeurs.**

Les résultats des enquêtes réalisées à partir du panel des mineurs du ministère de la Justice<sup>64</sup> montrent que 90% des mineurs mis en cause n'avaient jamais été en contact avec le système judiciaire auparavant, et que pour 65 % des mineurs présentés à la justice, ce premier contact sera le seul durant leur minorité<sup>65</sup>.

Pour conclure, ces critiques régulièrement adressées à la justice des mineurs relèvent pour une assez large part de préjugés et d'un manque d'information. Certaines d'entre elles ont pu être fondées par le passé, mais elles sont dans leur ensemble largement dépassées.

---

<sup>62</sup> Cf. Milburn (Philip) (dir.). La réparation pénale à l'égard des mineurs : éléments d'analyse de l'application d'une mesure de justice restaurative, Paris, TRASS-Association, Mission de recherche droit et justice, 2001.

<sup>63</sup> Rapport n° 489 (2010-2011) de M. Jean-René Lecerf, fait au nom de la commission des lois pour l'examen du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs : <http://www.senat.fr/rap/l10-489/l10-489.html>

<sup>64</sup> Le panel des mineurs est un outil statistique du ministère de la Justice construit à partir des dossiers civils et pénaux de tous les mineurs nés entre le 1<sup>er</sup> et le 14 octobre de chaque année et permettant l'étude de la trajectoire des mineurs.

<sup>65</sup> Delarre S. (2012), « Trajectoires judiciaires des mineurs et désistance », *Infostat Justice*, 119.

## 2 - REFONDER LA JUSTICE PENALE DES ENFANTS

La spécificité du droit pénal des mineurs a été singulièrement affaiblie par le législateur ces 15 dernières années en permettant de juger des jeunes de plus de 16 ans comme des majeurs. On tend progressivement vers une justice distributive qui sanctionne comme pour les adultes chaque acte, alors qu'il faudrait d'abord renforcer les dispositifs garantissant la prise en charge de l'enfant sur la durée.

**Pour rompre cette tendance, une réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 s'impose. Même si elle n'est pas suffisante, elle devra réaffirmer les fondamentaux de la justice pénale des enfants et permettre de s'orienter vers la rédaction d'un code de l'enfance,** promis par la précédente garde des Sceaux, Christiane Taubira, en 2013. Jusqu'ici, cet engagement ne s'est pas concrétisé.

### 2.1 - QUELLES PRIORITES POUR UNE REFOUNDATION DE LA JUSTICE PENALE DES ENFANTS ?

La surmédiatisation de quelques affaires impliquant des mineurs focalise l'attention de l'opinion sur des cas souvent graves, voire tragiques, mais de nature exceptionnelle. Ce prisme déformant est à l'origine d'un grand nombre de critiques adressées à la justice des mineurs et empêche de voir les véritables enjeux.

Répetons-le, les mineurs réellement inscrits dans une démarche délinquante sont relativement peu nombreux ; le rapport du sénateur Lecerf les évaluait à 7% du total des mineurs délinquants. Pour ces mineurs inscrits dans la délinquance, l'enjeu est de rappeler la loi et ses interdits, et de réunir les moyens adaptés pour les conduire à rompre avec ce mode et ce cadre de vie, tout en permettant à leurs parents d'exercer leurs responsabilités. Cette démarche peut parfois prendre plusieurs années, voire se prolonger au-delà de la majorité.

### 2.2 - UNE ABONDANCE LEGISLATIVE BROUILLONNE

Plusieurs reproches sont aujourd'hui formulés à l'encontre de l'ordonnance du 2 février 1945. On avance notamment que le texte est devenu illisible à force de réformes multiples et parfois incohérentes, avec plus de 37 modifications depuis 70 ans et parfois jusqu'à quatre en une même année. Ainsi, en 2011, la loi prévoyant la saisine systématique du tribunal correctionnel des mineurs a vidé de son sens une grande partie de la procédure de présentation pénale immédiate votée par la même majorité en 2007.

Peut-être par défiance à l'égard des juges, la procédure a été encadrée de telle manière qu'elle en est devenue particulièrement complexe. Certaines dispositions sont redondantes. Ainsi, la

différence de nature entre un stage d'éducation civique – mesure éducative – et un stage de citoyenneté – peine ou mesure alternative aux poursuites – n'est pas évidente.

Certains termes de l'ordonnance comme l'admonestation apparaissent aujourd'hui désuets<sup>66</sup>. Les réformes successives se sont empilées, sans laisser le temps aux professionnels de se les approprier. Cette abondance législative brouillonne n'a pas servi le droit pénal de mineurs. Elle n'a été qu'une réponse politique factice servie à l'opinion.

## **2.3 - UNE CONTRAINTE : LE RESPECT DU CADRE INTERNATIONAL ET CONSTITUTIONNEL**

- **Le cadre international**

Il est essentiellement fixé par la Convention des droits de l'enfant des Nations unies et en particulier ses articles 37 et 40 qui reprennent les règles internationales de Beijing.

Cette Convention prévoit que les Etats établissent pour les enfants délinquants un droit dédié. Bien évidemment, elle condamne la peine de mort, mais aussi les peines perpétuelles sans recours. Elle préconise de privilégier les mesures éducatives et de veiller aux droits fondamentaux de la défense.

Il faut noter que la France n'est encore pas complètement à jour avec ce texte. En effet, notre législation ne fixe pas d'âge à partir duquel les enfants peuvent voir leur responsabilité pénale engagée, âge différent de celui à partir duquel ils sont susceptibles d'être incarcérés. Traditionnellement, les professionnels de l'enfance estiment qu'un enfant acquiert le discernement, c'est-à-dire la capacité à distinguer nettement le bien et le mal, le permis et l'interdit, autour de sept ou huit ans, même si chaque cas appelle sa propre réponse<sup>67</sup>.

La France ne pourra pourtant pas éternellement éluder ce sujet délicat.

Il lui faudra commencer par rassurer l'opinion sur le fait que l'absence de poursuites pénales contre un très jeune enfant ne signifie pas pour autant la négation de son acte et du trouble qui a pu en résulter. Non seulement les victimes doivent être indemnisées sur le plan civil, mais, en lien avec les conseils départementaux, une intervention sociale ou éducative pourrait être enclenchée dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative judiciaire ou d'une prise charge purement administrative.

---

<sup>66</sup> L'admonestation consiste en un avertissement donné par le juge en conclusion d'une affaire pénale peu importante : le juge déclare le jeune coupable et l'admoneste. Cette condamnation est inscrite au casier judiciaire.

<sup>67</sup> La loi du 9 septembre 2002 a repris dans un article 122-8 du code pénal la jurisprudence issue de l'arrêt Laboube du 13 décembre 1956 sur le discernement acquis de longue date.

Il faudra donc rassurer sur le fait que cette dépenalisation partielle des réponses à la délinquance des plus jeunes ne se traduit pas par un désintérêt pour les questions de sécurité et tranquillité publiques. Il conviendra ensuite de fixer un seuil d'âge : 7/8 ans, 10<sup>68</sup>, 12<sup>69</sup> voire 13 ans.

- **Le cadre constitutionnel**

Dans une décision majeure du 29 août 2002, le Conseil constitutionnel a élevé aux niveaux de principes constitutionnels fondamentaux la spécificité des juridictions pour mineurs statuant selon des procédures appropriées (loi du 22 juillet 1912), la primauté de l'éducatif (ordonnance du 2 février 1945) et le principe de l'atténuation de responsabilité pour les mineurs (loi du 12 août 1906). Cette décision posait un cadre très général<sup>70</sup>.

Depuis, donnant raison à Pierre Joxe qui l'avait pronostiqué, le Conseil est revenu sur le contenu de certains des principes fondamentaux qu'il avait avancé<sup>71</sup>. Ainsi à l'occasion du débat sur la création du tribunal correctionnel des mineurs (TCM), alors qu'il avait posé en 2002 l'idée qu'il fallait des juridictions spécialisées avec des magistrats dédiés et un droit pénal spécial, il se contente en 2011 d'exiger un droit pénal spécial pour valider la création de cette nouvelle juridiction qu'est le TCM.

### **L'impartialité du juge des enfants : une décision inattendue et contestée**

Il est intéressant également de s'arrêter sur la décision du 8 juillet 2011 concernant la partialité du juge des enfants<sup>72</sup>.

Au nom du respect du principe universel de l'impartialité du juge due au justiciable, le Conseil constitutionnel a affirmé que le juge des enfants ayant instruit une affaire ne pourrait être celui qui la jugerait. Pour le Conseil, le juge des enfants est partial s'il préside le tribunal pour enfants ou le TCM après avoir instruit ou renvoyé devant le tribunal. Il aurait pu ajouter qu'il est aussi partial quand il suit l'exécution de la peine puisque depuis 2005 le juge des enfants est devenu juge de l'application des peines à part entière en milieu fermé - peine d'incarcération - comme en milieu ouvert (sursis, mise à l'épreuve).

Le Conseil constitutionnel se réfère aux mêmes principes fondamentaux alors que le droit pénal des mineurs se veut original au sens où il ne s'agit pas de punir un mineur de 18 ans d'une peine, certes moindre, qui lui serait distribuée en fonction de son acte, mais de veiller à travers une prise en charge éducative à ce qu'il ne soit plus délinquant dans les meilleurs délais.

---

<sup>68</sup> Proposition Nallet, 1991

<sup>69</sup> Proposition Varinard, 2008

<sup>70</sup> 2002-461 DC, 29 août 2002, Loi d'orientation et de programmation pour la justice, J.O. du 10 sept. 2002, cons. 26 à 28

<sup>71</sup> Pierre Joxe, *op. cit.*

<sup>72</sup> Décision Tarek J.2011-147QPC du 8 juillet 2011 au JO du 9 juillet 2011, p. 11979

Le Conseil a jeté un coup de froid sur la justice des mineurs en allant à l'encontre de la jurisprudence de la Cour de cassation<sup>73</sup> qui avait déjà eu à connaître de cette question, et de la Cour européenne des droits de l'homme (Fortier/Pays Bas du 24 août 1993<sup>74</sup> et surtout Adamkiewicz/Pologne du 2 mars 2010<sup>75</sup>), qui est plus souple.

Par ailleurs, cette décision est lourde de conséquences pratiques pour l'ensemble de la justice des enfants, avec le risque du blocage de l'institution faute de pouvoir garantir dans tous les tribunaux un juge qui instruit et un juge qui juge.

La loi du 26 décembre 2011, dite loi Ciotti, a dû limiter en catastrophe l'impact de la décision du Conseil constitutionnel : seul le juge qui aura signé l'ordonnance de renvoi sera interdit de juger sur le fond. En d'autres termes, celui qui instruit pourra présider le tribunal pour enfants ou le tribunal correctionnel pour mineurs dès lors qu'un autre magistrat signe l'ordonnance de renvoi devant la juridiction. La loi desserre donc singulièrement l'étau posé par le Conseil constitutionnel.

### **Une justice désormais protéiforme**

Sur la base de ce blanc-seing législatif, les pratiques les plus diverses se sont depuis développées en France pour éviter la paralysie, notamment des petites juridictions, et maintenir l'esprit de l'ordonnance du 2 février 1945. Ainsi, en région parisienne, le juge qui instruit et renvoie devant le tribunal pour enfants ou le tribunal correctionnel des mineurs fait signer son ordonnance par un collègue. En province, dans des petits tribunaux, il arrive qu'un magistrat soit désigné par la première présidence. A cet effet, il vient dans l'autre tribunal signer les ordonnances de renvoi une fois par mois. Ailleurs, le juge qui instruit ne juge pas, mais retrouve le mineur lors de l'exécution de la peine !

La cohérence du suivi éducatif de l'enfant se trouve ainsi mise en cause par la décision du Conseil Constitutionnel. Et l'unicité de la justice pénale des mineurs en France mise à bas. En outre, la loi Ciotti ne risque-t-elle pas d'être tenue un jour pour anticonstitutionnelle ? Depuis 2012, l'insécurité règne sur la justice pénale des enfants.

## **2.4 - CINQ GRANDS AXES POUR UNE REFONDATION**

Le futur droit pénal des enfants ne doit pas s'émanciper des grands principes constitutionnels et du cadre fixé par la Convention internationale des droits de l'enfant ; il ne peut pas s'abstraire de ce qui depuis plus d'un siècle fait la force et l'identité de cette justice, notamment tenter de pallier une carence éducative par un suivi éducatif. Ces grands principes doivent être relégitimés dans le débat public et parlementaire.

---

<sup>73</sup> Cass 7 avril 1993 BC 93 n°152 p. 381

<sup>74</sup> Req 13924/88

<sup>75</sup> Aff. 54729/00

Pour cela, cette réforme doit mettre un terme à la déconstruction du droit pénal spécial des enfants menée depuis une dizaine d'années. Si la fermeté est fréquemment nécessaire elle n'est pas une fin en soi dès lors qu'on croit aux capacités des plus jeunes de réagir. Le droit pénal des enfants doit aussi continuer à se moderniser, clarifier et simplifier ses dispositifs pour retrouver l'essentiel : garantir une démarche éducative personnalisée et inscrite dans la durée.

- **Supprimer le Tribunal correctionnel des mineurs (TCM)**

Avec cette nouvelle juridiction, le gouvernement entendait symboliser le souhait de revenir vers une justice pour adultes à l'égard des mineurs de 16 ans inscrits dans la délinquance. Or, c'est bien pour ceux-là qu'il faut mobiliser toute la force de la justice des enfants.

Par ailleurs, la mise en place des TCM a désorganisé le fonctionnement des tribunaux de grande instance et augmenté les délais de jugement alors même que la rapidité de la réponse pénale est très importante pour interrompre certains parcours délinquants. Il faut en effet que trois juges professionnels se mobilisent quand, avec le tribunal pour enfants qui peut prononcer les mêmes sanctions, un juge des enfants assisté de ses deux assesseurs citoyens, suffisait.

La création du tribunal correctionnel pour mineurs a finalement conduit à allonger les délais de jugement.

Les rapports des parquets et des tribunaux pour enfants soulignent en majorité des difficultés importantes d'organisation des juridictions en raison de la nécessité de prévoir des audiences particulières pour les tribunaux correctionnels pour mineurs, nécessitant de créer des audiences supplémentaires pour les juges des enfants et les greffiers ainsi que pour deux magistrats du siège du tribunal. Du coup, par souci d'anticipation, des audiences sont organisées... mais n'ont parfois rien à juger, faute d'affaires répondant aux conditions posées par la loi<sup>76</sup>.

De janvier 2012 à novembre 2013, seuls 787 mineurs ont été jugés, principalement dans les ressorts des cours d'appel d'Aix-en-Provence, de Douai et de Paris<sup>77</sup>. Les infractions visées sont très majoritairement des atteintes aux biens : vols aggravés, vols simples ou recels tandis que les peines prononcées sont le plus souvent des peines d'emprisonnement ferme pour tout ou partie (73%). Il faut souligner que, en état de récidive légale, les mineurs jugés encouraient des peines plancher.

Il apparaît par ailleurs que les tribunaux correctionnels pour mineurs ne se sont pas distingués par un accroissement de la sévérité des peines prononcées contre les mineurs. En effet, la comparaison entre les peines prononcées par les tribunaux pour enfants avant la réforme, et celles prononcées par les TCM pour des affaires similaires, révèle un taux d'emprisonnement

---

<sup>76</sup> Christine BARTOLOMEI - Le Tribunal correctionnel pour mineurs pour quoi faire ? - Observatoire Régional de la Délinquance et des Contextes Sociaux N°2 – Mai 2012

<sup>77</sup> Bilan réalisé par le ministère de la Justice, décembre 2013.

ferme supérieur pour les tribunaux pour enfants<sup>78</sup>. Le dispositif du TCM est donc inutile, source d'inégalité devant la loi et chronophage.

Il faut le souligner une nouvelle fois, avec cette nouvelle juridiction, la France est revenue sur le principe d'une nécessaire distinction entre la justice des enfants et celle qui s'exerce à l'endroit des adultes, ce qui la place en contradiction avec les textes internationaux. En outre, le TCM visait à contourner les obstacles juridiques à l'abaissement de l'âge de la majorité pénale à 16 ans, objectif profondément inadapté aux réalités de l'adolescence et à des réponses judiciaires efficaces.

- **Se prononcer rapidement sur la culpabilité pour prendre le temps de la réponse pénale : la césure du procès pénal**

La césure du procès pénal est une mesure proposée par l'Association des magistrats de la jeunesse et de la famille<sup>79</sup>. Le projet de réforme de la justice pénale des mineurs soumis à concertation par la précédente garde des Sceaux en propose la généralisation.

Cette mesure consiste à se prononcer immédiatement sur la culpabilité d'un mineur et à décider ultérieurement le prononcé sur la « sanction » de l'acte.

La procédure de césure se compose donc d'une audience sur l'examen de la culpabilité, puis, si le mineur a été déclaré coupable, d'une période de césure de six mois (prorogable une seule fois pour une durée maximum de six mois), et enfin d'une audience de prononcé de la mesure ou de la peine.

Durant la phase dite de césure, des mesures d'ordre public, (contrôle judiciaire ou saisine du Juge des libertés et de la détention) et/ou éducatives pourront être prises. Ainsi, l'évolution du mineur sera prise en compte dans la « sanction » finalement prononcée.

Cette procédure de césure du procès pénal existe déjà dans notre droit des mineurs, mais les juges y recourent marginalement. Or il y a un intérêt à sa généralisation. Elle permet d'abord une réponse pénale rapide, sur les responsabilités du mineur et de ses parents. Elle doit aussi permettre de prendre en compte plus rapidement l'intérêt des victimes. Ces dernières bénéficieront de réponses plus immédiates sur le principe de l'indemnisation, même si l'évaluation du préjudice réel pourra prendre du temps.

Elle propose ensuite une décision sur la sanction qui interviendrait après un temps éducatif suffisant pour pouvoir apprécier réellement l'évolution du jeune, ce qui est le point clé du

---

<sup>78</sup> Source : Direction des affaires criminelles et des grâces.

<sup>79</sup> « Fondée en 1947, l'Association Française des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille est la seule association professionnelle regroupant les magistrats spécialisés en matière de mineurs. Militante d'une conception humaniste de la justice des mineurs, elle est un interlocuteur privilégié des pouvoirs publics, des associations et des organismes de formation et de recherche. Elle invite les professionnels de l'éducation et du droit à partager ses travaux et enrichir sa réflexion » - <http://www.afmjf.fr/>

dispositif : faire en sorte que, grâce à l'accompagnement éducatif et judiciaire, un jeune rompe avec l'engagement dans la délinquance.

La césure obligatoire du procès pénal offre, dans le contexte juridique évoqué plus haut, un avantage majeur : elle permet de couper court à la sérieuse critique concernant la partialité du juge des enfants développée le 8 juillet 2011 par le Conseil constitutionnel et qui, depuis, fragilise cette justice. Cette réforme, en permettant un jugement immédiat sur la culpabilité, en finit avec la phase dite d'instruction menée par le juge des enfants<sup>80</sup>. On redonne au juge des enfants, qui connaît l'enfant et le suit, la possibilité d'être celui qui le juge et le sanctionne, ce qui renforce le poids et l'efficacité de ces décisions.

Cette procédure respecte parallèlement le fait que la décision sur le fond ne peut être établie qu'après un délai d'appréhension de la personnalité du mineur, autre grand principe du droit des mineurs. Il y a donc là une procédure équilibrée.

Ainsi, la généralisation de la césure du procès pénal peut offrir l'avantage d'une décision de principe rapide sur la culpabilité, des mesures d'investigation sur la personne poursuivie et une prise en charge éducative. Avant le prononcé de la décision définitive le juge dispose de larges pouvoirs de coercition si le jeune fuit la démarche éducative ou réitère. Elle peut aussi être profitable à la victime, dès lors que son préjudice est liquidable.

- **Garantir un réel parcours éducatif en simplifiant la gamme des mesures**

Une simplification de la gamme des mesures éducatives doit être envisagée afin de garantir une palette d'instruments au juge, qui pourrait en adapter le recours aux mineurs, en fonction de leurs évolutions et de leurs actes.

Le changement envisagé est ici plus profond qu'un simple enjeu de lisibilité, même si celle-ci n'est pas dénuée d'intérêt.

Il est indispensable de construire un vrai suivi éducatif qui accompagne le mineur et cela indépendamment des mesures et modalités de sa prise en charge : maintien dans sa famille, placement dans un centre ouvert ou fermé, retour, placement en détention, sortie, etc. Il s'agit de construire un parcours éducatif qui permette la continuité de la prise en charge des jeunes dans la durée par les mêmes équipes éducatives, stables et cohérentes (au-delà des actes de délinquance au cas par cas et des réponses répressives prononcées). Cela suppose des moyens humains mobilisables et une organisation qui garantisse la pérennité de la prise en charge, et donc sa cohérence, sur la durée. Le vrai pari politique d'une réforme serait là. Par-delà l'affichage de la priorité éducative, il faudrait en garantir l'effectivité.

---

<sup>80</sup> Le juge des enfants ne sera donc plus juge en charge d'instruire sur les faits. C'est donc au parquet qu'il reviendra d'offrir au juge sur la base de l'enquête de police le meilleur dossier possible. Si l'affaire est complexe, il lui restera toujours la possibilité quand il ne sera pas tenu du fait que l'affaire est criminelle de saisir un juge d'instruction qui au final renverra, si l'affaire lui semble tenir, devant une juridiction.

- **Une juridiction à deux piliers participant d'une politique**

Les deux dernières décennies ont vu monter en puissance le rôle des parquets qui traitent à eux seuls 65% de la délinquance juvénile et, de plus en plus fréquemment, assument un rôle important dans les réponses à apporter en urgence aux situations d'enfants en danger.

Il ne faut pas passer d'un déséquilibre à un autre.

Pour mieux lutter contre la délinquance des mineurs et prévenir la récidive, il faut, sans revenir sur les nouvelles responsabilités du parquet, redonner son rôle pivot au juge des enfants, renforcer les tribunaux pour enfants en renommant leurs coordonnateurs « présidents du tribunal pour enfants » avec la symbolique attachée à ce titre.

Dans le sens des travaux menés dans le cadre de « La Justice du XXI<sup>e</sup> Siècle », on doit avoir le souci de faciliter et de renforcer le travail des tribunaux pour enfants – parquet et siège - avec leurs partenaires, en particulier la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Symboliquement, il est souhaitable que le Comité de pilotage départemental de la politique judiciaire de la ville associe le président du tribunal pour enfants au procureur de la République, au président du TGI et au directeur territorial de la PJJ.

Ce volet de l'action appelle aussi la définition d'une ambitieuse politique de protection judiciaire de la jeunesse.

- **Remettre la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) au service des jeunes**

La seule réforme envisagée de l'ordonnance du 2 février 1945 ne constitue pas à elle seule une politique de protection judiciaire de la jeunesse. Mais cette réécriture doit être utilisée pour relancer cette politique dans l'esprit de la note d'orientation rendue publique le 30 septembre 2014 par la directrice de la PJJ<sup>81</sup>.

Ce qui est présenté comme une réforme pénale est loin de n'être que cela. Ce qui se joue à travers cette réforme est avant tout la mise en œuvre d'un système fondé sur une protection judiciaire des enfants efficace, qui soit en outre perçue comme telle par les Français. Convaincre de l'importance de l'éducatif spécialisé est sans doute un enjeu politique central.

***La PJJ appelée à gagner le pari de la gestion de l'urgence***

C'est bien à l'amélioration de l'efficacité des mesures éducatives ordonnées par les juridictions qu'il faut parvenir.

---

<sup>81</sup> NOR JUSF 1423190N [www.textes.justice.gouv.fr/art\\_pix/JUSF1423190N.pdf](http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSF1423190N.pdf)

En pratique, la mise en œuvre des mesures intervient plusieurs semaines après un premier défèrement. Trop fréquemment, des mesures éducatives prononcées par les juges des enfants ne sont pas exécutées : des adolescents censés être accueillis en foyer ou famille d'accueil sont parfois encore chez eux bien longtemps après que la décision a été prise.

Le législateur de 2012 a réagi en introduisant un article 12-3 de l'ordonnance du 2 février 1945. A compter du 1er janvier 2013, dans les cinq jours de son défèrement, le mineur soumis à une mesure pénale en milieu ouvert, comme la liberté surveillée ou la réparation, doit être reçu par le service éducatif mandaté, public ou associatif, avec ses parents, pour se voir expliquer la mesure qui doit débiter immédiatement<sup>82</sup>.

La mise en œuvre tardive des mesures est anormale et choquante et déconsidère la justice. Or force est de relever que, fréquemment, les jeunes et leurs parents sont reçus pour s'entendre dire que la mesure ne peut pas débiter avant plusieurs semaines. Certes un lien est créé qui pourra être activé en cas d'urgence, mais cet état de fait ne répond pas à l'attente du législateur qui a compris, ici aussi, la nécessité de gérer le temps, sans en perdre à la suite de la décision judiciaire.

A cet égard, il fallait s'inspirer de la démarche dite de « la troisième voie » - ou alternatives aux poursuites - qui permet dans un temps très proche de l'interpellation de convoquer le mineur devant le procureur de la République dès lors qu'on a affaire à un primo-délinquant ou à des actes peu graves. Ses résultats sont positifs : seul 1 jeune ou 2 sur 10 réitèrent un acte délictueux dans l'année qui suit.

Pour comprendre les difficultés liées au respect de l'orientation fixée par la loi de 2012, le manque de moyens de la PJJ, qui a perdu nombre d'emplois dans la dernière période, peut être relevé.

La réorganisation de la PJJ, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) engagée en 2007 et 2008, a conduit à une **diminution de ses moyens**, concomitamment à son **recentrage, depuis 2007, sur les missions de prise en charge pénale des mineurs délinquants**<sup>83</sup>. Entre 2008 et 2012, 512 emplois en équivalent temps plein travaillés (ETPT) ont été supprimés, soit une diminution des effectifs de 6 %<sup>84</sup>.

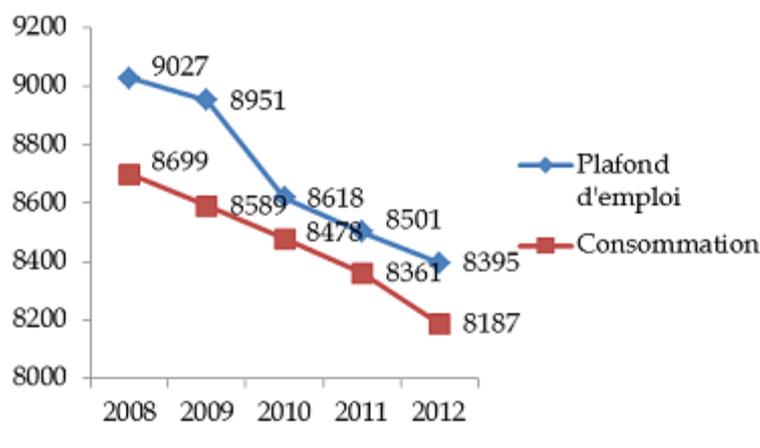
---

<sup>82</sup> Au moment du prononcé de la mesure, le greffier du juge – juge des enfants ou juge d'instruction- délivre une convocation à 5 jours pour le jeune et ses parents. Pour ce faire il a accès à l'agenda du service – PJJ ou associatif - mandaté. Il retient une date et une heure et l'inscrit sur l'agenda du service.

<sup>83</sup> Ainsi, les mesures d'assistance éducative sont désormais prises en charge par les services départementaux d'aide sociale à l'enfance (ASE).

<sup>84</sup> Rapport d'information n° 217 (2014-2015) de M. [Antoine LEFÈVRE](#), fait au nom de la commission des finances, déposé le 14 janvier 2015

## Évolution des emplois du programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse »



(en ETPT)

Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports annuels de performance

S'y ajoute une posture institutionnelle qui veut que, traditionnellement, on prenne le temps de réagir pour ne pas tomber dans ce qui est qualifié d'activisme policier ou judiciaire.

La PJJ se trouve donc confrontée avec l'article 12-3 à une approche révolutionnaire pour elle : gérer l'urgence, ce que l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ou l'hôpital ont appris à faire de longue date, dans des situations budgétaires parfois complexes.

Il lui faudra, en lien avec les magistrats, réfléchir à une gestion des situations en fonction de critères de priorité, définis pour mieux se mobiliser pour les mineurs qui présentent des risques et semblent s'engager dans un processus délictueux.

On se doit ici d'appeler le ministère de la justice à **faire au plus tôt le bilan de la mise en œuvre du dispositif de l'article 12-3 tant par le secteur public que par le secteur associatif habilité.**

Pour redevenir crédible aux yeux de ses interlocuteurs, institutionnels et politiques, souvent dénigrée, la PJJ se doit de réussir le pari de la mise en œuvre rapide et réelle des mesures éducatives et de la gestion de l'urgence.

### La PJJ et les enfants en danger

Le rôle de la PJJ en matière d'assistance éducative doit être revisité, avec les juges des enfants et avec les services territoriaux de protection de l'enfance. Ces derniers devraient être en mesure de prendre en charge les situations qui ne relèvent pas ou plus de situations pénales.

### Des démarches adaptées

La PJJ, aujourd'hui comme hier, est condamnée à promouvoir des réponses innovantes, efficaces et pérennes à la délinquance des mineurs. Le rapport du sénateur Jean-Pierre Michel a proposé à la ministre de la justice des pistes riches qui n'impliquent pas de surcoûts mais exigent

de la clarté dans l'énoncé des objectifs, un accompagnement technique et une évaluation du travail accomplis<sup>85</sup>.

### Préciser les trois missions de la PJJ :

- mettre en œuvre, avec ses agents et le secteur associatif habilité, les mesures éducatives prononcées par les magistrats (pour en garantir l'effectivité) ;
  - aider à la décision en permettant aux magistrats de comprendre les situations, de fournir les données disponibles par-delà les faits relevés par les policiers ;
  - proposer sur l'ensemble du territoire une gamme de réponses éducatives alternatives à l'incarcération, et d'en contrôler le fonctionnement.
- 
- Assurer un meilleur fonctionnement des structures dépendant de la PJJ, en renforçant ses capacités de gestion quand aujourd'hui ses équipes demeurent trop fragiles, avec des intervenants pas toujours inscrits dans la durée sur leur territoire et dans la relation avec les jeunes pris en charge.
  - **Mieux répartir la gestion des structures d'accueil des mineurs délinquants entre la PJJ et le secteur associatif habilité<sup>86</sup>** dès lors qu'il est possible de réunir des équipes PJJ stables capables d'investir ces lieux.
  - **Déléguer au secteur associatif habilité l'accueil en milieu fermé et accepter que le même secteur habilité assume des mesures de liberté surveillée** comme aujourd'hui il assume déjà des mesures de réparation.
  - **Confier à la PJJ l'audit et le contrôle des centres fermés publics ou privés.**
  - **Garantir la durée du suivi éducatif** pour améliorer l'efficacité de la prise en charge des mineurs et des familles, par des contrats de fonctions signés par les magistrats spécialisés et les éducateurs de la PJJ.

---

<sup>85</sup> Rapport « La PJJ au service des mineurs » de Jean-Pierre MICHEL, sénateur de la Haute-Saône, parlementaire en mission auprès de Madame la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, 18 décembre 2013, [www.justice.gouv.fr/publication/rap\\_michel2013.pdf](http://www.justice.gouv.fr/publication/rap_michel2013.pdf)

<sup>86</sup> Les structures gérées par des associations (régies par la loi de 1901) peuvent être habilitées afin de mettre en œuvre des décisions judiciaires civiles et pénales. Ce secteur recouvre plus de 1 200 établissements et services. L'habilitation est délivrée par le représentant de l'Etat dans le département, après avis du président du Conseil général et après instruction par les directions déconcentrées de la PJJ ; elle apporte la garantie aux magistrats de la qualité de la prise en charge et de la probité des personnels exerçant au sein de ces structures. L'habilitation entraîne la tarification de la structure. L'Etat finance les décisions judiciaires d'investigation et les mesures pénales, le conseil général finance les décisions judiciaires civiles. Source – Justice.gouv.fr

- **Assurer un suivi des jeunes par-delà la majorité formelle** quand un travail éducatif est engagé en allant jusqu'à la fin du cycle scolaire ou de formation.

### **Des règles de gestion à adapter aux missions**

Une plus grande efficacité de la PJJ passe par la possibilité de constituer des équipes professionnalisées et inscrites dans la durée pour garantir le projet éducatif et un accompagnement de qualité aux jeunes par-delà l'affichage. Cette démarche indispensable est exigeante pour garantir un projet éducatif et un accompagnement de qualité aux jeunes. Elle est indispensable pour garantir la mission de service public.

A défaut de réunir ces conditions, la PJJ doit lucidement faire le choix de renoncer à certaines interventions comme l'accueil physique de jeunes délinquants pour s'inscrire délibérément dans des processus d'aide à la décision et de contrôle en veillant à ce que le secteur privé habilité exerce les missions.

La PJJ, sévèrement critiquée dans les années 1990-2000, menacée de disparition ou d'être rattachée à l'Administration pénitentiaire, a été conduite à se recentrer sur son cœur de métier historique, à savoir la prise en charge des jeunes délinquants sans pour autant abandonner le champ de l'enfance en danger. Tout particulièrement, elle conserve le devoir d'offrir des moyens d'investigation aux juridictions. Reste, on finirait presque par l'oublier, que le cadre juridique n'ayant pas été abrogé, elle a toujours vocation légale à prendre en charge des enfants en danger, dont la situation peut demeurer préoccupante même une fois qu'ils ne sont plus inscrits dans la délinquance.

Ces orientations ont été réaffirmées par la nouvelle direction mise en place en 2012. Il lui appartient désormais, en s'appuyant sur ses deux composantes – le secteur public, mais aussi son secteur associatif -, de tenir au mieux et pleinement ces missions pour retrouver sa crédibilité, après une période de remise en cause de ses interventions suite à des dysfonctionnements et une phase où le travail social fut contesté au profit de réponses coercitives.

C'est bien ici que se situe le pari posé par l'article 12-3 de l'ordonnance de 1945 : mettre en œuvre rapidement et avec efficacité les mandats judiciaires alternatif à l'incarcération.

## CONCLUSION

Nécessaires, les évolutions juridiques et éducatives préconisées ici ne seront toutefois pas suffisantes. Afin de mieux lutter contre la délinquance des mineurs et contre la récidive, la réforme législative envisagée et la rénovation de l'action de la Protection judiciaire de la Jeunesse doivent se conjuguer et trouver leur place respective dans une politique globale de l'enfance et de la jeunesse.

Il serait illusoire de se contenter d'améliorer les processus judiciaires pour prévenir la récidive de la délinquance des mineurs si, dans le même temps, et avec le même esprit, n'étaient pas développées les mesures qui permettent d'éviter que d'autres enfants empruntent un parcours délinquant.

En tout état de cause, par-delà les réponses judiciaires, la crise économique, l'augmentation de la précarité, la fracture sociale et républicaine, exigent des divers organes publics chargés de l'enfance des actions concertées et cohérentes.

En d'autres termes, l'institution judiciaire pourra d'autant mieux évoluer qu'elle ne souffrira pas d'une pression sociale qui reporterait sur elle toute la charge des problèmes. Elle constitue à cet égard un champ d'observation privilégié des principales carences sociétales.

Il ne s'agit pas ici de faire le bilan de ces dispositifs mais de constater qu'ils sont insuffisamment mis à profit pour engager une démarche d'aide à l'enfant, et à la famille, afin de prévenir, quand il en est encore temps, des passages à l'acte délictueux.

## PROPOSITIONS

Nos propositions s'articulent autour de quelques principes forts.

- **Réécrire l'ordonnance du 2 février 1945 pour la moderniser et réaffirmer clairement que la réponse à la délinquance des mineurs doit être d'abord une réponse éducative.** Il faut ici savoir enfin dépasser l'antagonisme répression-éducation : il n'y a pas d'éducation sans contrainte, et toute répression doit avoir une visée éducative.
- **Réunir les conditions d'une effectivité de la priorité éducative** par la mise en œuvre réelle et en urgence des mesures judiciaires éducatives prononcées. Plus que telle réponse ou telle structure qui « éradiquerait le crime », c'est à la capacité d'accompagner un parcours de vie, par des équipes personnalisées et dans la durée, qu'il faut s'attacher pour les jeunes.
- **Réorganiser les réponses judiciaires et la PJJ, secteur public et secteur associatif habilité,** pour parvenir à réaliser un tel suivi éducatif, notamment en aménageant les règles de la fonction publique pour permettre de constituer des équipes autour d'un chef de projet et d'un objectif qui soit pérenne sur plusieurs années.
- **Doter le Ministère de la Justice d'une plus grande responsabilité sur la prévention de la délinquance** car, de fait, c'est lui qui a la meilleure vision de sa réalité.
- **Accompagner cette réforme législative par une réflexion globale sur l'enfance et la jeunesse** et notamment sur son statut civil et sa protection.

Ces principes se déclinent en une dizaine de propositions.

### I - Améliorer les réponses judiciaires

- 1) Procéder à une évaluation de la politique de la tolérance 0 à l'égard des mineurs.

Le risque de l'aggravation des comportements délinquants par un "étiquetage" résultant d'une judiciarisation précoce n'est pas mesuré. Il faut revenir à des saisines limitées et maîtrisées de la justice qui évitent le glissement vers le tout judiciaire aussi bien en assistance éducative qu'au pénal.

- 2) Apporter une réponse rapide et utile à l'acte de transgression.

Dans le cadre d'une procédure qui distingue la rapidité de l'intervention du juge des enfants de la phase de jugement qui intervient dans un second temps pour sanctionner un parcours suite à

une phase de mise à l'épreuve (6 mois renouvelable une fois). C'est le sens de la césure du procès pénal.

3) Engager une démarche réparatrice et éducative à l'égard du mis en cause, dans son intérêt et dans celui de la société, pour favoriser l'insertion sociale de l'adolescent et prévenir la récidive. Pour ce faire le juge des enfants doit disposer d'un large éventail de solutions éducatives (milieu ouvert renforcé, placements diversifiés, structures thérapeutiques, etc.). La privation de liberté – sanction ou et mesure d'ordre public - est parfois nécessaire, mais l'emprisonnement d'un mineur doit toujours s'intégrer dans une démarche éducative.

4) Mieux assurer et plus rapidement la réparation du préjudice subi par la victime.

4.1) Permettre un dédommagement dans un délai rapide grâce à la généralisation de la césure du procès pénal.

4.2) Continuer d'accentuer les réponses en termes de justice réparatrice pour aller vers une justice restaurative.

5) Supprimer le tribunal correctionnel des mineurs pour tenir compte de l'âge et de la maturité réelle de l'enfant ou du jeune majeur pour un traitement utile et durablement efficace.

6) Affirmer le principe : « Un mineur, un avocat »

Il faudrait parvenir à ce que le même avocat suive l'ensemble d'une affaire, même en appel, et mieux encore qu'il suive les différentes affaires d'un même mineur. Une convention d'objectif doit être recherchée entre l'Etat et les instances représentatives des barreaux<sup>87</sup>.

## **II - Améliorer les réponses éducatives judiciaires**

7) Reconnaître les compétences du secteur associatif habilité dans l'exercice de la mission de service public de protection de l'enfance.

Il convient de l'associer aux diagnostics publics et à la recherche de réponses pertinentes, mais également en ouvrant ses compétences en milieu ouvert (par exemple, par l'exercice des mesures de liberté surveillée).

---

<sup>87</sup> La Conférence des Bâtonniers a adopté en AG, le 25 avril 2008, une charte nationale de l'avocat d'enfants. Les avocats d'enfants sont soumis à une déontologie propre reprise également dans des chartes de bonnes pratiques signées par les avocats qui intègrent les groupements d'avocats d'enfants. Seul l'enfant est le client, l'avocat ne peut se faire rétribuer s'il y a le moindre conflit avec les parents. L'avocat d'enfants est astreint à suivre une formation continue, prendre contact avec les services éducatifs, suivre le jeune dans le cadre de l'exécution des peines. Ces avocats militent pour que le jeune soit assisté d'un conseil en assistance éducative. Le jeune a souvent été victime d'une infraction avant de devenir lui-même auteur.

- 8) Développer la capacité d'accueil du secteur public et associatif (familles d'accueil, foyer classique), par delà le renforcement des Centres éducatifs fermés (CEF).