

J'essaim

Syndicat de la magistrature - BP 155 - 75523 Paris cedex 11

01-48-05-47-88

syndicat.magistrature@wanadoo.fr

syndicat-magistrature.org

La justice pénale des mineurs Un choix politique fort éloigné de l'intérêt de l'enfant

Les modèles nationaux de justice des mineurs procèdent d'un choix politique et idéologique. Ce lien étroit est parfaitement repérable dans le passé et les évolutions récentes des systèmes judiciaires de nos voisins européens le confirment. L'Allemagne, bien que confrontée à une hausse importante de la délinquance juvénile liée notamment à la réunification (multiplication par 3 du taux de la délinquance entre 1990 et 1995) a maintenu le choix de la prévention. L'emprisonnement est resté la sanction ultime. La Suisse et l'Écosse ont également maintenu une justice des mineurs à vocation éducative. La Belgique a pu dresser un bilan sévère de dix ans de fonctionnement d'un système judiciaire « sanctionnel », de type sécuritaire, instauré par l'extrême droite en 1990 : « Dérive sécuritaire et occupationnelle, néofédéralisme local et clientélisme, absence de concertation et concurrence sur le terrain, interventions dans l'urgence et à court terme, souci de rentabilité médiatique et absence de projet réflexifs, précarité des statuts et création d'un néoprolétariat de contrôle » (1). Tels sont les constats sans complaisance sur la base desquels une nouvelle réforme est en cours.

En France, c'est dans un contexte politique de montée de l'extrême droite qu'a été promulguée le 9 septembre 2002 la loi de programmation et d'orientation pour la justice, portant notamment réforme du droit pénal des mineurs. Préparée à la hâte, sans consultation des professionnels de l'enfance, des associations et des syndicats, elle était emblématique de la volonté du gouvernement de se faire l'écho d'une demande sécuritaire pressante qui, tout au long de la campagne électorale, avait désigné la délinquance des mineurs

comme le premier facteur d'insécurité.

La loi du 9 septembre 2002 est l'un des textes qui assigne la justice à servir un objectif sécuritaire de maintien de l'ordre public au mépris de la garantie des libertés individuelles.

1. L'impossible coup de balai

Lors d'un colloque à Rouen le 4 juillet 2002, le garde des Sceaux proclamait : « La demande sociale principale qui nous est adressée est claire : ce que veulent les Français, c'est que les mineurs multirécidivistes dangereux soient écartés des quartiers où ils sévissent. »

Mais, par une décision du 29 août 2002, le Conseil constitutionnel déclarait inconstitutionnelle la création de juges de proximité destinés à suppléer le juge des enfants sur le fondement du principe de spécialisation de la justice des mineurs, proclamé par l'ordonnance de 1945 et élevé au rang de principe constitutionnel par une décision du 13 août 1993.

Réfrénée dans ses élans les plus répressifs, confrontée à l'impossibilité de balayer les encombrants principes protecteurs de la justice des mineurs, la loi s'efforce dès lors de masquer sous le label éducatif toute une série de mesures destinées en réalité à la mise à l'écart des mineurs délinquants.

2. La légalisation d'une logique de pénalisation déjà à l'œuvre depuis dix ans

Face à la défaillance de l'ensemble des relais éducatifs de la société, au désarroi des familles, à la diminution des effectifs des éducateurs spécialisés, au repli de

(1) Y. Cartuyvels, « Les horizons de la justice des mineurs en Belgique », in *Déviance et Société*, septembre 2002.

l'école sur elle-même, à la pénurie des dispositifs de santé mentale, une forte demande de pénalisation des comportements transgressifs des adolescents s'est développée. En réponse à cette demande, conformément aux directives de la Chancellerie (circulaire du 15/07/1998), la justice des mineurs a mis en place les principes de tolérance zéro et de traitement en temps réel destinés à apporter des réponses visibles et rapides à une délinquance des mineurs déjà décrite comme de plus en plus violente et menaçante.

Cette réponse « à l'acte » était déjà fort éloigné du traitement des mineurs délinquants prévu par l'ordonnance de 1945. Ce texte faisait de l'action éducative la

réponse première à l'acte de délinquance révélant un défaut d'éducation auquel la justice devait remédier. Si le législateur de 1945 avait fait prévaloir la réponse éducative et placé au second rang la réponse punitive, ce n'était nullement au nom d'un quelconque angélisme mais par souci d'efficacité dès lors que la prison avait largement démontré son incapacité à obtenir l'« amendement du mineur ».

Le retour à un traitement « à l'acte » a en outre démultiplié l'activité pénale des juridictions des mineurs au détriment de l'articulation entre le judiciaire et l'éducatif, aggravant les difficultés rencontrées par la Protection judiciaire de la jeunesse à assurer ses missions éducatives.

Entre 1995 et 2000 le nombre d'affaires traitées par les parquets a augmenté de 50 %, les JE ont prononcé quatre fois plus de condamnations pour des délits et quatre fois plus de mesures pénales. Parallèlement, le nombre de mineurs incarcérés a augmenté considérablement...

L'activité pénale au détriment de l'action éducative

Entre 1995 et 2000, on observe une augmentation considérable de l'activité pénale des juridictions pour mineurs au détriment de l'action éducative :

- le nombre de mineurs mis en cause pour crimes ou délits a augmenté de 35 %,
- le nombre d'affaires traitées par les parquets a augmenté de 50 %,
- le taux de classement sans suite est passé de 35 à 22,3 %,
- le nombre de saisines au pénal des juges pour enfants a augmenté de 10 %,
- le nombre de saisines des juges d'instruction sur des affaires impliquant des mineurs a augmenté de 20 %,
- le nombre de détentions provisoire ordonnées par les JE puis les JLD a augmenté de 30 %,
- le nombre de détentions provisoires ordonnées par les JI puis les JLD a augmenté de 20 %,
- le nombre de condamnations de mineurs pour délits est passé de 9 404 en 1995 à 37 266 en 2000 (x 4),
- le nombre d'emprisonnements fermes est passé de 1 432 en 1995 à 4 017 en 2000 (x 3),
- le nombre de mesures éducatives pénales est passé de 4 465 en 1995 à 24 726 en 2000 (x 5),

La nature des infractions est stable: 3/4 d'atteintes aux biens et 1/4 d'atteintes aux personnes,

Le nombre de mesures éducatives prononcées en assistance éducative a baissé de 30 % : en 1995, 14 819 mesures éducatives pénales et 14 703 mesures éducatives civiles ont été prononcées ; en 2000, 24 726 mesures éducatives pénales et 9 275 mesures éducatives civiles ont été ordonnées (*).

(*) Annuaire des statistiques de la justice 1995-1999 et 1996-2000, dernières statistiques publiées par le ministère de la Justice.

3. La radicalisation de cette logique de pénalisation

Cinq ans après la mise en œuvre des principes de tolérance zéro et de traitement en temps réel par des parquets particulièrement diligents, les chiffres de la délinquance des mineurs, loin de marquer la baisse escomptée, ne cessent d'augmenter... N'y avait-il pas matière à s'interroger sur la pertinence de ces principes ?

La loi du 9 septembre 2002 ne s'embarrasse pas de ces réflexions. Elle légalise les pratiques en place depuis quelques années et les radicalise. Le nouvel article 122-8 du Code pénal fixe le régime dérogatoire de la justice des mineurs :

- L'affirmation de la responsabilité pénale des mineurs « capables de discernement » permet l'abaissement à 10 ans du seuil de prononcé d'une sanction pénale alors que plusieurs de nos voisins européens (Allemagne, Espagne, Italie) l'ont fixée à 14 ans.

- Le ravalement de la réponse éducative au rang de « faculté » signe à l'évidence la fin du pari éducatif pour tous. Désormais, de nombreux mineurs ne bénéficieront plus des mesures de « protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation » dont le législateur avait consacré le caractère obligatoire. La règle devient simple faculté, les juristes connaissent suffisamment ce procédé pour savoir qu'il constitue un basculement complet. Or, quels enfants sont aujourd'hui plus en danger que ces mineurs, sauf à croire que la délinquance est un choix délibéré de leur part ?

Le texte crée une nouvelle catégorie de mesures « intermédiaires » entre les mesures éducatives et les peines, les sanctions éducatives, susceptibles d'être prononcées à l'encontre des mineurs de 10 à 18 ans, et

« particulièrement adaptées aux mineurs de 10 à 13 ans ». Aucun professionnel ne peut être convaincu de la nature éducative de ces sanctions (confiscation d'un objet ayant servi à la commission de l'infraction; interdiction de paraître dans les lieux de commission de l'infraction; interdiction de rencontrer la victime; interdiction de rencontrer les coauteurs ou complices; mesure de réparation; obligation de suivre un stage de formation civique), dont le contenu paraît dérisoire et simpliste au regard de l'impact réel que peut constituer le recours à une mesure d'assistance éducative civile.

Il apparaît clairement que les sanctions éducatives sont en réalité des peines et constituent la première étape vers... l'emprisonnement. Sous couvert de progressivité, ce sont les conditions de la récidive qui sont mises en place dès l'âge de dix ans!

L'instauration de Centres Éducatifs fermés (CEF), mesure phare de la réforme, procède de la même logique. Les mineurs y seront placés pour une durée de six mois renouvelable une fois dans le cadre d'un CJ ou d'un SME. Le non-respect du placement ou de ses règles (un manquement au respect des horaires par exemple) pourra être sanctionné par la détention provisoire (15 jours renouvelables une fois) ou par un emprisonnement. Il s'agit du rétablissement de la possibilité du placement en détention provisoire en matière correctionnelle des mineurs de moins de 16 ans abolie en 1986.

Or les centres fermés sont tout sauf une innovation: le centre de Juvisy a été fermé il y a à peine 20 ans... Il s'agit de la restauration d'une formule parfaitement éculée, régulièrement dénoncée et condamnée en raison de la violence qu'elle génère et, pour la circonstance, pompeusement habillée du terme « éducatif ».

Ces centres fermés organisent l'enfermement des mineurs sous la menace omniprésente de l'incarcération. Qui peut croire en la vertu dissuasive de la menace, surtout envers des mineurs? En outre, les CEF sont tout sauf éducatifs: tous les professionnels de l'enfance connaissent en effet les risques de surenchère et d'affrontement inhérents à ce système de menaces qui incite ces jeunes à la révolte. Quelle que puisse être la qualité du contenu, elle est invalidée par la logique qui la fonde.

Cette « création » apparaît enfin comme une occasion manquée de varier et d'innover dans les modes de prise en charge des mineurs à la dérive initiée lors de l'institution des CER (centres éducatifs renforcés). Elle risque en outre d'avoir un effet destructeur sur les structures existantes délaissées par la PJJ et les associations au profit des CEF.

4. La mise en œuvre de cette logique de pénalisation

Elle s'opère tout au long du processus judiciaire:

Le projet de Lusigny ... édifiant

Le projet éducatif du premier CEF ouvert à Lusigny (Allier) est édifiant: ce centre, qui accueille des jeunes filles de 14 à 17 ans, dont la photo, le tour de taille et de poitrine doivent figurer au dossier d'admission, formule un projet éducatif au contenu sexiste, moralisateur, anachronique, et surtout contraire aux droits fondamentaux de la personne.

Extraits:

- la présence de l'ensemble du personnel prendra la forme « d'un mur humain »,

- Afin de répondre au besoin de « s'identifier positivement à des rôles féminins, propre à cette population d'adolescentes », il s'agira d'organiser la venue de femmes pouvant servir de « mentors » qui illustreront la capacité à changer et à évoluer positivement,

- l'apparence « revêtant une grande importance pour les filles, il s'agira d'établir une image positive du corps, de donner aux filles des opportunités de définir ce qu'est une sexualité saine, non pas vécue en tant que victime, de leur offrir une possibilité de surmonter leur silence ou leur passivité par une éducation artistique », notamment par la composition florale,

- Une ferme « éducative et thérapeutique » est prévue à l'intérieur du centre. En effet, « l'animal ne nourrit pas d'attentes idéalisées envers le jeune et accepte ce dernier pour ce qu'il est et non pour ce qu'il devrait être. Ainsi cette acceptation inconditionnelle lui permet de se sentir valorisé et aimé en tous temps »!

- par un renforcement des prérogatives policières: la retenue judiciaire des mineurs sera désormais possible en cas d'indices graves ou concordants et pour une infraction sanctionnée par cinq ans d'emprisonnement (7 ans précédemment). La durée de la GAV pour les moins de 13 ans passe de 10 heures à 12 heures renouvelables.

- par l'omniprésence d'un parquet désormais « manager » de la justice des mineurs. Le parquet doit apporter des réponses systématiques et rapides (déferrement devant le JE, convocation par OPJ); requérir systématiquement du JE puis du JLD le placement en détention provisoire, ou la révocation du SME en cas de non-respect par le mineur du placement ou du règlement du CEF. Le parquet est désormais avisé directement par un rapport d'incident établi par le service éducatif en charge de la mesure. Le parquet peut appliquer devant le TPE la procédure à délai rapproché, et demander l'au-

dienement d'un dossier pour jugement s'il estime que les investigations effectuées sont suffisantes. Il peut en outre requérir la condamnation des représentants légaux absents à une amende civile (circulaires des 7/11 et 13/12/2002).

Bon gestionnaire, le parquet doit évaluer l'efficacité de sa politique pénale grâce à l'informatique.

- par la marginalisation du juge des enfants: si la tentative de contourner ce juge n'est pas nouvelle, la loi du 9 septembre 2002 la consacre par un transfert de compétences au profit d'une multiplicité d'acteurs: 6 juridictions différentes ont désormais compétence pour prononcer un placement en CEF (le JI, le JLD, le TPE, la cour d'assises, la chambre de l'instruction et la chambre spéciale des mineurs).

Quelle lisibilité pour un mineur et quelle cohérence de la réponse judiciaire?

- par un élargissement et un durcissement du C.J: abaissement du seuil à 13 ans en matière correctionnelle dans le cadre d'un placement en CEF, introduction d'un formalisme (débat contradictoire) et obligation au juge de notifier au mineur les sanctions encourues en cas de non respect de ses obligations.

- par une inscription des sanctions éducatives au casier judiciaire dès l'âge de 10 ans. Les conditions légales de la récidive n'en seront réunies que plus tôt!

De nombreuses études ont démontré que rapidité et précocité sont deux facteurs de renforcement de la pénalisation. Une étude menée en Belgique a établi que les mesures de placement les plus sévères étaient essentiellement l'effet de décisions prises par ordonnance provisoire (94 %) alors que les mesures maintenant le jeune dans son milieu de vie sont en leur quasi-totalité prises par jugement (2) : « A réponse plus rapide, réponse plus sévère. »

5. Emprisonnement pour toute la famille!

Puisque la sanction semble devenue le nec plus ultra de la réponse judiciaire, la responsabilisation des parents devient synonyme de pénalisation. Si la suspension des allocations familiales lorsqu'un mineur est placé en CEF n'est que redite de dispositions déjà existantes, l'instauration d'une amende civile à l'encontre des « civilement responsables défaillants » qui ne déféreraient pas aux convocations du JE, du JI, du TPE ou de la cour d'assises des mineurs est inédite.

Quant à la modification de l'article 222-17 du Code

2) Vaneste, 2001.7, cité par Cartuyvels, in *Déviance et Société*, op. cit.

pénal, qui étend le délit de compromission de la santé, de l'éducation ou de la moralité d'un mineur en supprimant la condition de gravité, elle signe une logique de pénalisation des difficultés et manquements parentaux en totale rupture avec le choix délibéré de notre société d'apporter aide et soutien aux parents en difficulté, consacré par l'assistance éducative.

6. Les problèmes demeurent

Cette réforme procède d'un choix politique fort éloigné de l'intérêt de l'enfant et apporte fort peu de solutions concrètes aux véritables problèmes que rencontre la justice des mineurs. Début juillet 2002 le rapport de la commission d'enquête du Sénat « la République en quête de respect » établissait des constats alarmistes: « Un état sanitaire déplorable des mineurs »; la pédopsychiatrie qui n'a pas les moyens de prendre en charge les adolescents souffrant de troubles psychologiques avérés; de nombreux enfants « incasables », « ballottés » d'une structure à l'autre sans véritable prise en compte de leurs besoins. La famille reste « une institution reléguée » et l'école est « une digue fissurée »; les politiques de prévention sont « empilées » dans la plus grande confusion; les prises en charge éducatives des mineurs sont peu adaptées aux besoins; la justice des mineurs est « erratique ».

Qu'en est-il notamment de la construction d'une véritable psychiatrie de l'adolescent, et de sa coordination tant avec l'autorité judiciaire qu'avec les services éducatifs? Qu'en est-il du développement d'unités d'hébergement diversifiées adaptées aux besoins et à l'évolution actuelle des adolescents? Le milieu ouvert a-t-il bénéficié du nouveau souffle qui lui permette de reprendre toute sa place? Le recrutement annoncé de juges des enfants est-il effectif?

La loi du 9 septembre 2002 se targue d'apporter des réponses adaptées, rapides, efficaces à la délinquance des mineurs. Le choix de la pénalisation est clair, et les réformes réalisées ont pour objet la mise en place d'un système qui garantit la mise à l'écart des mineurs troublant cet ordre public.

Les véritables problèmes ne sont pas résolus.

Quelques mois après son entrée en vigueur, les graves conséquences de son application apparaissent déjà: incarcération des mineurs en hausse, condamnation à l'emprisonnement ferme de mères « défaillantes », discontinuité et incohérences de décisions prises sans aucune coordination par les juges.