

La Justice pénale des mineurs.
Vers un abandon du modèle
« welfare » en France ?

Francis Bailleau - Sociologue
Directeur de recherche au CNRS

Préambule de l'ordonnance du 2 février 1945

La France n'est pas assez riche d'enfants qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains ... Le Gouvernement Provisoire de la République française entend protéger efficacement les mineurs, et plus particulièrement les mineurs délinquants [...]

Ils ne pourront faire l'objet que de mesures de protection, d'éducation ou de réforme, en vertu d'un régime d'irresponsabilité pénale qui n'est susceptible de dérogation qu'à titre exceptionnel et par décision motivée

La principale rupture entre le
texte de 1912 et celui de 1945

Du discernement à
l'éducabilité

- **La notion de discernement** renvoie à une catégorie juridique : la responsabilité, connue des magistrats et qui fait référence à une action située dans le temps, à un acte.
- **Celle d'éducabilité** renvoie à des savoirs psychologiques, pédagogiques et autres ... Et elle fait référence à un temps futur, un temps éloigné, un avenir plus ou moins prédictif.

L'éducabilité

Une Définition conflictuelle ?

La notion d'éducabilité repose sur un postulat implicite : l'existence d'une certaine homogénéité culturelle, normative, d'un accord minimum sur la place, le rôle et la situation des enfants au sein de la famille et de la société

L'éducabilité

Un enjeu ?

Le caractère indéterminé et prévisionnel de cette nouvelle notion induit la référence, pour guider l'action, à un système de valeurs, de représentations - essentiellement celles d'un système familial - dont la définition est un enjeu politique et social.

Huit caractéristiques de cette nouvelle juridiction spécialisée

1. Définition d'un âge strict de minorité, quelle que soit la nature du délit ;
2. Création d'une chambre et d'un magistrat spécialisés ;
3. Importance du rôle des experts et des intervenants qualifiés ;
4. Prise en compte systématique avant tout jugement des conditions de vie du mineur, de sa personnalité ;

5. Disjonction entre la nature de l'acte commis et les mesures ou sanctions prescrites ;
6. Responsabilité partagée face à la délinquance des mineurs et non responsabilité individuelle du mineur face à son acte ;
7. Primauté des mesures éducatives et refus, sauf cas "exceptionnel et/ou particulier", des peines ou sanctions privatives de liberté ;
8. Choix de mesures éducatives indéterminées dans le temps et refus des procédures rapides.

Une nouvelle pratique judiciaire

- Une relation duelle avec le mineur
- Une négociation avec le mineur pour l'acceptation de la décision
- Une évaluation, une révision régulière des décisions
- Des règles judiciaires particulières : défense, contradictoire, appel, etc.
- Le jugement comme fin, limite d'un processus éducatif, en principe achevé

Une rupture ?

Les raisons du changement de paradigme

- Une autre époque ?
- Un changement de comportement des jeunes ?
- Une nouvelle situation sociale de la jeunesse ?

La situation des jeunes

- Focalisation des problèmes de sécurité sur les jeunes et les banlieues
- Le chômage des jeunes : une des conséquences du mode de lutte contre la réduction des emplois industrielles
- Deux politiques mises en œuvre conjointement :
 1. les politiques de formation professionnelle puis d'insertion sociale et professionnelle
 2. les politiques de régulation et de défense de l'espace public

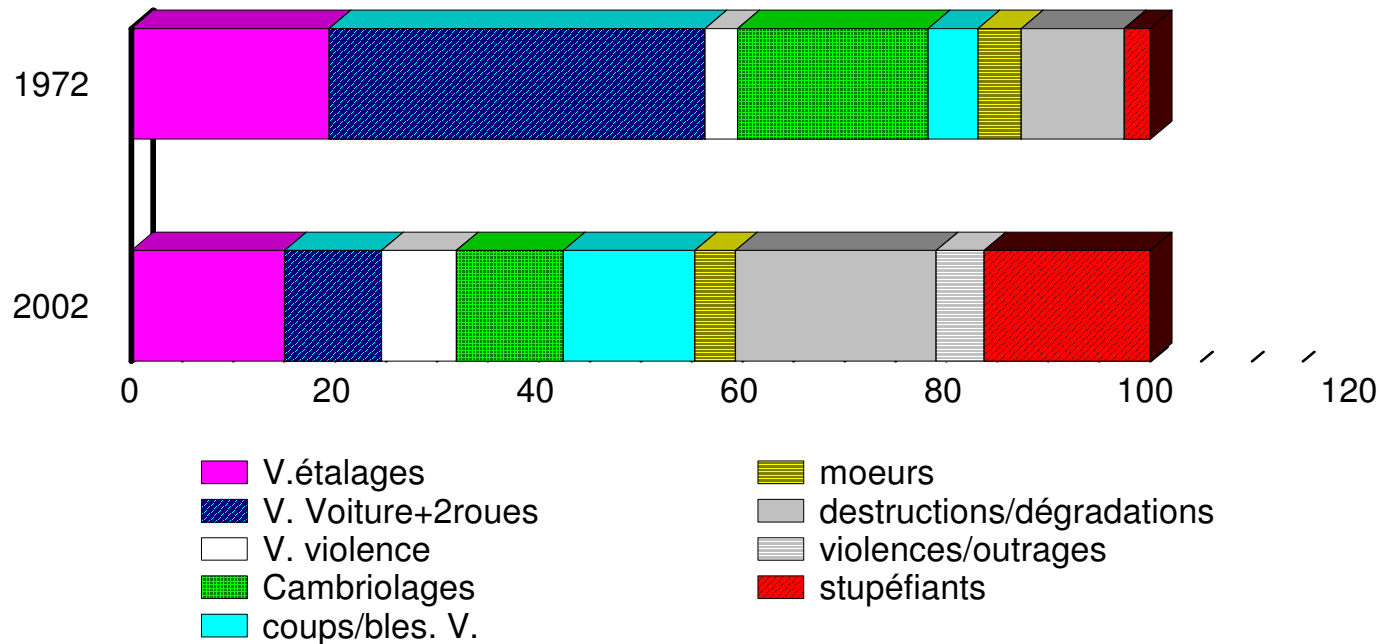
**La délinquance des jeunes est-elle en
croissance exponentielle comme
l'indiquent les chiffres toujours cités
du Ministère de l'intérieur ?**

- Une augmentation incontestable, au regard des statistiques produites annuellement par le Ministère de l'Intérieur
- Mais, un changement de structure entre deux périodes

- 1. Dans une première phase 1950-1975/80,** progression et domination nette de ce que l'on peut appeler une délinquance d'appropriation, liée à la notion de transgression.
- 2. Une seconde phase 1980-2008,** caractérisée par la montée en puissance des coups et blessures volontaires, des vols avec violence, du racket, des destructions et des dégradations, des faits liés à la drogue

Un changement de structure

Ventilation des délits retenus en 1972 et en 2002



Source: Ministère de l'Intérieur

Une caractéristique « bien » française : les émeutes

- Depuis le début des années quatre-vingt, multiplication, dans les banlieues paupérisées, des phénomènes d'oppositions, de tensions, de violences systématiques dans les rapports entre autorités publiques, principalement la police et les jeunes
- Ce type de « délinquance » est la principale cause de l'augmentation de la délinquance des jeunes constatée par les services de police et de gendarmerie

Inversion d'une logique judiciaire

*Du système welfare à un système néo-
libéral/conservateur*

Entre 2002 et 2008, passage d'une logique judiciaire de type éducatif/protecteur à un système rétributif marqué par un quasi alignement du traitement des mineurs sur celui des adultes

Argumentaire pour le changement de politique judiciaire

1° - Les gouvernements, depuis 2002, présentent ces nouvelles politiques judiciaires comme une réaction politique à la montée de l'expression d'un sentiment d'insécurité par la population et comme une adaptation à une délinquance juvénile de "masse".

- 2° - La progression des délits commis par les mineurs et leur non-traitement par la Justice des mineurs ou, en amont, par une prévention "*efficace*", seraient à l'origine de cette peur partagée et la rupture avec les politiques « welfare » serait la réponse à cette situation

Sept nouveaux textes de Loi concernant les mineurs entre 2002 et aujourd'hui

- ① La Loi du 10 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la Justice, dite Loi Perben I.
- ② La Loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite Loi Perben II.
- ③ La Loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance
- ④ La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

- ⑤ La Loi du 11 août 2007 de lutte contre la récidive
- ⑥ Le décret du 8 novembre 2007 relatif aux établissements et services de la PJJ
- ⑦ La Loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental

En attente, un nouveau texte à l'automne 2008

Loi de 2002 et Loi de 2004

- Réaffirmation du principe de la responsabilité pénale des mineurs dès lors qu'ils sont dotés de discernement
- Création des centres éducatifs fermés
- Création des établissements pénitentiaires pour les mineurs (EPM)
- Extension de l'application du contrôle judiciaire
- Application aux mineurs du jugement à délai rapproché
- Création de la sanction éducative

- Création des stages de citoyenneté
- Garde à vue de 12 heures, renouvelable une fois pour les mineurs de 10 à 13 ans
- Création de nouvelles infractions : regroupement des jeunes, circulation en bande, manque de respect aux représentants de l'autorité, couvre-feu spécifique pour les mineurs, etc.
- Aggravation des peines pour les parents d'enfant délinquant récalcitrant ou réitérant

Loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

- Création de nouvelles incriminations : bande organisée, guet-apens, transport de liquide inflammable, etc. qui visent directement le phénomène des émeutes urbaines
- Création d'un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants
- Possibilité pour le procureur d'imposer certaines obligations : accomplir un stage, suivre une scolarité régulière, consulter un psychiatre, etc.
- Création d'une nouvelle peine : la sanction-réparation

Loi de juillet 2007, consacrée à la récidive

- Suppression, de plein droit, de l'excuse de minorité pour les jeunes de 16 ans et plus, dès le 2^o cas de récidive légale
- Création de peines-plancher pour les mineurs de plus de 13 ans en cas de récidive et pour ceux âgés de 16 ans et plus, application des peines-plancher valables pour les adultes
- Si la juridiction décide de prononcer une peine inférieure aux seuils prévus, le prévenu doit présenter des garanties exceptionnelles d'insertion et le tribunal motiver spécifiquement sa décision

Loi de février 2008 sur la rétention de sûreté

Création de la "*rétention dans un établissement socio-médico-judiciaire*", pour les majeurs et les mineurs de plus de 15 ans, condamnés à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à 15 ans et qui présentent une probabilité très élevée de récidive et une particulière dangerosité résultant d'un trouble grave de leur personnalité

La Loi du 5 mars 2007 réformant la
protection de l'enfance

La loi du 5 mars 2007 relative à la
prévention de la délinquance

*Une nouvelle organisation locale de
la prévention de la délinquance et de
traitement local de la petite
délinquance et de la protection de la
jeunesse*

Principales caractéristiques

- Le pivot de la protection et de la prévention est le maire
- Les policiers, comme les travailleurs sociaux doivent l'informer des incidents, difficultés ou problèmes constatés sur le territoire de la commune
- Création d'un Conseil pour les droits et les devoirs des familles

- Possibilité pour le maire de convoquer les familles et de proposer des mesures, en cas de refus il saisit le Conseil Général ou le tribunal
- Élargissement des pouvoirs de police du maire
- Le Conseil général devient le principal ordonnateur des mesures de protection sociale
- Il doit être saisi avant le tribunal et dirige les cas « difficiles » vers le Juge des enfants s'il estime ne pas avoir les moyens de les traiter

Une question centrale suite à ces
nouveaux textes

**Quid du rôle et de la fonction
de juge des enfants et du tribunal
pour enfants?**

Les mesures éducatives et les peines aujourd'hui disponibles

L'enfermement des mineurs

Plusieurs formes de privatisation de liberté existent aujourd'hui dans le droit pénal des mineurs :

Les centres de placement immédiat (CPI) accueillent en urgence des mineurs essentiellement délinquants pour une durée de 3 mois. En matière correctionnelle ou criminelle, le placement peut être assorti d'un contrôle judiciaire. Il a pour objectif spécifique d'opérer un bilan de la situation du mineur dans le cadre d'un contrôle strict, en vue d'une proposition d'orientation au magistrat

Les centres éducatifs renforcés (CER) accueillent des petits groupes (6 à 8) de mineurs délinquants. L'objectif est de créer une rupture temporaire du mineur tant avec son environnement qu'avec son mode de vie habituel. La prise en charge repose sur un encadrement éducatif permanent

Les centres éducatifs fermés (CEF) accueillent exclusivement des mineurs délinquants multirécidivistes de 13 à 18 ans. Les CEF se caractérisent par une fermeture juridique : le non-respect par le mineur des conditions du placement et des obligations fixées par la décision du magistrat pouvant entraîner sa mise en détention

Les établissements pénitentiaires pour les mineurs (EPM), il s'agit d'établissements sous la direction de l'administration pénitentiaire pour les mineurs en détention provisoire ou ayant été condamnés à une peine.

Les mesures de probation ou de contrôle

- ***Le contrôle judiciaire (CJ)*** est une mesure pénale prononcée dans le cadre de l'instruction, avant jugement. Elle peut être ordonnée à l'égard d'une personne mise en examen qui encourt une peine d'emprisonnement ou une peine de réclusion criminelle.

Entre liberté et détention provisoire, le CJ est contraignant et restrictif de libertés. Tout en garantissant le principe du maintien en liberté de la personne mise en examen, présumée innocente, le CJ l'astreint à une ou plusieurs obligations parmi les 16 possibles

- ***Le sursis avec mise à l'épreuve (SME)*** est ordonné par la juridiction de jugement à l'égard d'un mineur de plus de 13 ans au moment des faits. Elle le condamne alors à une peine d'emprisonnement maximale de 5 ans et elle décide de surseoir à l'exécution en le plaçant sous le régime de la mise à l'épreuve. Le condamné doit, durant le délai d'épreuve, se soumettre à des mesures de contrôle
- ***Le travail d'intérêt général (TIG)*** est une peine qui consiste en un travail non rémunéré effectué au profit d'une institution ou d'une association par des mineurs de 16 à 18 ans, auteurs de délits punis d'une peine d'emprisonnement. Le TIG doit présenter un caractère formateur ou être de nature à favoriser leur insertion sociale. Il ne peut être prononcé à l'encontre d'un prévenu qui le refuse ou est absent à l'audience. Cette mesure peut être utilisée dans le cadre d'un SME

- ***Le suivi socio-judiciaire (SSJ)*** est une peine qui contraint le condamné, auteur d'une ou plusieurs infractions sexuelles, à se soumettre à des mesures de surveillance et d'assistance sous le contrôle du juge des enfants faisant fonction de juge d'application des peines. Cette disposition visant à prévenir la récidive comporte plusieurs obligations
- ***Le stage de citoyenneté*** est soit une peine alternative aux poursuites par le parquet, soit une peine alternative à l'emprisonnement ou encore une obligation de mise à l'épreuve par le tribunal pour enfants ou la cour d'assises des mineurs. Il poursuit plusieurs objectifs :
 - rappeler au condamné les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine sur lesquelles est fondée la société ;
 - lui faire prendre conscience de sa responsabilité pénale et civile ainsi que des devoirs qu'implique la vie en société ;
 - favoriser son insertion sociale.

La durée journalière de formation effective doit être adaptée à l'âge et à la personnalité du mineur et ne peut en tout état de cause être supérieure à 6 heures. La durée du stage ne peut excéder un mois

Les aménagements de peine

Ils sont depuis le 1er janvier 2005 de la seule compétence du juge des enfants. Leur mise en oeuvre est confiée au secteur public de la PJJ.

7 aménagements sont possibles :

- la libération conditionnelle ;
- le placement extérieur (avec ou sans surveillance) ;
- la semi-liberté ;
- le placement sous surveillance électronique ;
- la suspension et le fractionnement de peine (dont suspension pour raison médicale) ;
- la permission de sortir ;
- l'autorisation de sortie sous escorte.

Les sanctions éducatives pour les mineurs de 10 à 18 ans

Elles sont applicables aux mineurs de 10 à 18 ans à la date des faits. Elles permettent d'apporter une réponse judiciaire plus adaptée lorsque les mesures éducatives apparaissent inappropriées ou sans effet, et que le prononcé d'une peine constituerait une sanction trop sévère.

Elles constituent une réponse aux actes commis par les mineurs de 10 à 13 ans pour lesquels aucune peine ne peut être prononcée.

6 sanctions éducatives peuvent être prononcées, seules ou groupées :

- confiscation d'un objet ayant servi à la commission de l'infraction ou qui en est le produit ;
- interdiction de paraître, pour une durée qui ne saurait excéder un an dans le ou les lieux dans lesquels l'infraction a été commise, à l'exception de ceux où réside habituellement le mineur ;
- interdiction, pour une durée qui ne saurait excéder un an, de rencontrer la ou les victimes désignées par la juridiction ou d'entrer en relation avec elles ;
- interdiction, pour une durée qui ne saurait excéder un an, de rencontrer le ou les co-auteurs désignés par la juridiction ou d'entrer en relation avec eux ;
- mesure d'aide ou de réparation prévue à l'article 12-1 de l'ordonnance du 2 février 1945 ;
- obligation de suivre un stage de formation civique d'une durée qui ne peut excéder un mois

La fin d'un système

- Tous ces textes s'appuient sur une même vision libérale du jeune comme seul responsable de ses actes et devant, à ce titre, en assumer seul la responsabilité et bénéficier, à ce titre, d'une sanction rétributive
- Toutes les mesures et les peines s'organisent autour d'une même échelle dont l'étalonnage se construit à partir d'une seule référence : la privation de liberté

Emergence et formalisation d'une politique sécuritaire

- Cette politique s'appuie sur une évaluation locale des risques sociaux ou économiques que certains comportements, certaines conduites individuelles ou certaines populations induisent pour les autres
- Concrètement, mettre fin à ces comportements n'est plus l'objectif premier, désormais il s'agit essentiellement de gérer au mieux les risques collectifs induits par ces conduites

Rupture des équilibres au sein de
la prévention entre la phase
« welfare » et la phase « néo-
libérale »

- Une rupture entre les deux grands courants de la prévention : le courant technique, situationnel et celui de la prévention sociale
- La notion d'approche intégrale de la sécurité : une combinaison de préventions techniques, situationnelles et d'une politique de renouvellement urbain, couplée à un durcissement des politiques pénales et à un développement des techniques de surveillance, de fichage et de suivi des populations.

Mutations du paysage français de la sécurité

- Introduction de réponses privées à l'insécurité perçue, et développement rapide d'un marché de la sécurité
- Recours à de nouveaux métiers et de nouvelles techniques
- Localisation ou territorialisation croissante des politiques de sécurité mais sous l'impulsion du centre qui joue à nouveau le rôle moteur

Les oppositions entre une politique de prévention et une politique de réduction des risques

Deux systèmes opposés de pensée

- Un centré sur la personne, l'autre axé sur la population.
- Un mode de gestion différent du temps, l'un se déployant selon une temporalité moyenne ou longue, l'autre sur une temporalité courte

- L'un tente d'appréhender l'ensemble des dimensions d'une personne en la resituant dans un ensemble social structuré par un système de normes ; l'autre s'appuie sur une vision et une gestion pragmatique des problèmes sociaux en s'efforçant de les isoler afin de les hiérarchiser à partir d'une évaluation de l'urgence.
- La première approche s'attache à obtenir l'adhésion de la personne, la seconde se déploie au seul regard du risque, d'un schéma d'évaluation concernant l'ensemble de la population et à partir d'un discours alimenté par la peur de la généralisation de ces comportements

Conséquences de ce changement d'orientation sur les politiques judiciaires de la jeunesse

- Les politiques sociales et judiciaires ne sont plus orientées vers la réhabilitation de la personne. La première priorité est de garantir la sécurité des biens et des personnes
- Dans cette nouvelle optique, c'est l'utilité sociale de la personne soumise au contrôle qui est remise en cause, les surnuméraires dont parle R. Castel (1995).
- Conséquence : une réorientation bipolaire des moyens traditionnels des politiques criminelles : l'emprisonnement pour les cas jugés les plus graves, la surveillance pour les autres