

## SIXIEME CHAPITRE

# REACTIONS A LA DELINQUANCE JUVENILE (ANALYSE SEDIMENTAIRE)

### **Les réponses anciennes**

#### **L'Antiquité romaine et l'atténuation des peines**

Les Romains ont eu assez rapidement la notion du délit public, c'est à dire la conscience que l'infraction ne porte pas seulement préjudice à la victime mais comporte aussi une atteinte à l'ordre social susceptible d'amener l'Etat à infliger une sanction à son auteur. Toutefois, la liste des crimes publics, d'abord limitée à la trahison et au meurtre d'un citoyen romain, ne s'est que tardivement étendue aux faux, aux attentats aux mœurs, à la concussion et à la corruption électorale. Le vol et les coups ont gardé le caractère de litiges privés dont la poursuite n'appartenait qu'à la victime. L'amende était d'ailleurs prononcée à son profit.

Qu'en était-il à l'époque de la délinquance des enfants ? Le droit de vie et de mort dont disposait à l'origine le *Pater familias* a assez rapidement fait place à un simple droit de correction. Pour recourir aux graves châtiments corporels, il lui fallait s'adresser au Préfet de la Ville ou le cas échéant au gouverneur de la Province. Dès 449 avant Jésus Christ la loi des XII Tables avait prévu une réduction de peine en faveur du délinquant impubère : la déficience de ses connaissances mentales et son inexpérience justifiaient un amoindrissement du châtiment, ce qui ne faisait pas pour autant disparaître la culpabilité objective fondée sur le caractère sacré de la norme violée. Ainsi, en cas de vol manifeste, la peine principale n'était pas la projection du haut de la roche Tarpéienne mais une réparation pécuniaire à laquelle le préteur adjoignait accessoirement une correction physique. Parfois, de cumulatives, ces sanctions devenaient alternatives.

La détermination de la qualité d'impubère, qui résultait à l'origine de la simple affirmation du père de famille, et dans les cas douteux de l'opinion du préteur après examen des organes génitaux n'est plus apparue suffisamment précise à la fin de la République et sous le Principat. Le code de Justinien va donc distinguer l'*infans*, celui qui ne parle pas, l'*admodum impubes*, parfaitement impubère, également considéré comme ne pouvant pas engager sa responsabilité pénale, et le *proximus pubertatis*, soumis à répression. Ce dernier étant néanmoins généralement placé sous l'autorité d'un « *pater familias* », c'est ce dernier qui décidait soit de réparer en payant le plus souvent le double du dommage, soit d'abandonner le coupable à la victime par l'abandon noxal.

Au Bas Empire on en arrive à utiliser des seuils d'âge: Justinien fixe le moment de la puberté pour les garçons à 14 ans, les filles étant nubiles à 12 ans.

Mais des troubles importants survenus peu après dans la société conduisent à une innovation moins progressiste : l'application de la maxime « *Malitia supplet aetatem* », littéralement la malice remplace l'âge, permettant de s'affranchir des seuils légaux quand la considération de l'intérêt public et de celui du Prince le commandent.

#### **Le Droit médiéval : Irresponsabilité ou atténuation ?**

Dans les droits barbares, on utilise une procédure de type accusatoire. Le fautif est tenu de payer à la victime le *faidus* (indemnisation) et à la collectivité le *fredus* (amende). Le mineur, défini comme étant celui qui n'est pas encore en état de porter les armes est dispensé du *fredus*, mais sa famille doit désintéresser la victime.

Le système politique de l'époque comporte une fragmentation qui crée une grande diversité des réponses sociales. En général, les coutumiers fixent la limite supérieure du « sous-âge ». Pour la preuve de la minorité on recourt au témoignage et au serment.

Certains Droits consacrent l'irresponsabilité complète du « *sous-âgé* ».

D'autres se contentent de prescrire une atténuation des peines ou un adoucissement de la procédure. Généralement on évite au mineur délinquant l'épreuve des ordales. Le jeune blasphémateur est puni du fouet, de l'amende ou de l'emprisonnement. A l'époque la prison n'était pas une peine appliquée aux adultes mais un simple moyen d'obtenir des informations ou une mesure de sûreté. On cherche surtout à provoquer la crainte et le repentir de l'enfant en utilisant l'amende honorable au cours de laquelle il doit s'excuser et reconnaître ses torts.

Parfois, le juge défère aux parents ou à la victime le soin de lui administrer une bonne correction.

### ***L'Ancien Régime - L'arbitraire dans l'imposition des peines***

Il convient de resituer la délinquance dans le contexte particulier de l'époque : les peines ont comme seuls fondements l'intimidation et l'expiation. Leur prononcé repose presque exclusivement sur le pouvoir discrétionnaire des juges. Les infractions ne sont ni définies ni catégorisées et les textes ne prévoient pas les sanctions qui s'y rapportent. L'absence de qualification fait que la limite entre ce qui est puni et ce qui n'est que moralement blâmable est mal déterminée.

Dans chaque affaire, le juge, sans autre règle que quelques usages, inflige la punition qui lui paraît la mieux appropriée. On utilise la torture préparatoire pour obtenir l'aveu et la torture préalable à l'exécution pour obtenir les noms des complices. Il n'existe pas moins de vingt quatre variétés de peines, et les modalités d'exécution de la mise à mort témoignent d'une très grande imagination.

Le traitement des mineurs porte la marque de cet arbitraire omniprésent : les anciennes considérations tirées de l'aptitude à porter les armes, et le concept de sous-âge ont disparu. La référence aux seuils d'âge du droit romain fait en principe autorité, mais en pratique l'utilisation en tous sens des maximes latines permet de justifier n'importe quelle décision. Ainsi le juge peut-il tantôt s'appuyer sur le jeune âge pour appliquer une atténuation de peine, tantôt l'écarter en arguant de la malignité du sujet, de la gravité du délit, de la préméditation supposée, ou plus simplement de l'exemplarité nécessaire. On a ainsi vu, à certains endroits et à certains moments, condamner à mort des enfants de huit ans, alors qu'on appliquait ailleurs des atténuations notables pour des individus ayant près de vingt ans.

La procédure était inquisitoriale. Les affaires de mineurs étaient en général réglées « à l'extraordinaire », l'accusé prenant acte des charges pesant à son égard ou s'en remettant à la déposition des témoins. Le principal souci du juge était de déterminer le degré de perversité de l'accusé.

On s'efforçait parfois d'atténuer une excessive rigueur en usant de mesures plus douces et dénuées de publicité, ou des peines spécifiques comme la pendaison par les aisselles, ou encore des mesures de redressement destinées à améliorer leur mentalité en agissant sur l'imagination, la sensibilité ou la mémoire, comme l'obligation d'assister à une scène de potence, l'exposition ou l'admonestation. Quelquefois, des lettres royales de grâce étaient délivrées à raison de l'âge.

Au XVIII<sup>e</sup>, divers textes font pencher la pratique dans le sens de l'atténuation : la déclaration du 12 juin 1700 substitue le fouet et le carcan aux galères pour les mineurs de vingt ans convaincus de vagabondage. La déclaration du 12 juin 1722 prescrit aux intendants de diriger les faux sauniers mineurs de quatorze ans sur des maisons « où ils seront élevés et instruits sur les différents travaux et ouvrages dont ils seraient reconnus capables ». En fin de compte, c'est l'atténuation de peine qui finit par prévaloir, l'irresponsabilité se limitant au cas de très jeunes enfants.

### ***La Révolution et l'ère napoléonienne : Apparition de la question de discernement***

Avec la Révolution triomphe enfin le principe de légalité des délits et des peines.

Le code criminel révolutionnaire de 1791 fixe la majorité pénale à seize ans. La minorité entraîne l'atténuation de la peine si le jury, après avoir débattu de la culpabilité, décide que le crime a été commis sans discernement. L'âge pris en considération est celui qu'avait l'auteur au moment de l'infraction, et non au moment du jugement.



On voit apparaître des mesures de rééducation : remise aux parents ou envoi en maison de correction jusqu'à ce que le sujet ait atteint l'âge de vingt ans au maximum. Pour les mineurs, la peine de mort doit être commuée en vingt ans de détention.

L'exposition au carcan est supprimée, sauf en cas de commutation, et sa durée est alors réduite. Toutefois, rien n'est prévu pour les mineurs en matières correctionnelle et de police.

Le code pénal de 1810 reprend le régime ébauché sous la Révolution en l'étendant aux délits : tout mineur de seize ans bénéficie d'une présomption légale de non discernement ; il s'agit d'une présomption simple. La jurisprudence a d'abord exigé que celui qui invoque sa minorité au moment des faits en apporte la preuve. Dans un second temps, il a été admis que cette charge incombait au Ministère public, et ce, par tout moyen.

Le discernement est défini comme la conscience du caractère délictueux de l'acte au moment où il a été commis. Le mineur ayant agi sans discernement n'est pas acquitté mais absous. Il doit supporter les frais du procès et payer, le cas échéant, des réparations civiles à la victime. Lui même fait l'objet d'une mesure de police « propre à rectifier son éducation ». Il s'agit d'une mesure administrative et non d'une peine. Elle peut être rapportée par décision préfectorale ou suite à un engagement dans l'armée.

Au cas où la juridiction répond affirmativement à la question de discernement, la peine qu'elle prononce se trouve atténuée par le jeu de l'article 67 du code pénal s'il s'agit d'un crime et de l'article 69 s'il s'agit d'un délit.

Ce système a donné lieu à de nombreuses critiques :

La combinaison de l'excuse de minorité et des circonstances atténuantes aboutit à la multiplication des courtes peines d'emprisonnement qui sont des facteurs de désinsertion.

Comme le législateur de 1791, celui de 1810 a oublié de préciser l'irresponsabilité absolue de l'*infans*, solution qui s'était pourtant dégagée dès le droit romain et perpétuée sauf exception sous l'Ancien Régime.

La notion de discernement, inadaptée à la psychologie de l'enfant et de l'adolescent, apparaît rétrospectivement comme un mécanisme artificiel destiné à couvrir la décision choisie à l'avance par le juge ; elle obéit en réalité à un pronostic largement subjectif sur les chances de rééducation, émis à partir de l'attitude du mineur à l'audience.

Le système se révèle surtout injuste : dans les deux cas, il y a privation de liberté mais le mineur discernant se trouve favorisé, puisqu'il est enfermé pour un temps limité, alors que le non discernant reste placé le plus souvent jusqu'à sa majorité.

La dernière critique porte sur le défaut d'équipement éducatif. Faute de maisons de correction, les mineurs non discernants sont placés, comme les autres, dans des prisons pour adultes.

C'est seulement à la Restauration et sous la monarchie de juillet que des initiatives seront prises pour aménager au sein des établissements pénitentiaires des quartiers spéciaux pour les mineurs, puis pour créer des pénitenciers de jeunes détenus.

### ***La Restauration et la monarchie de juillet : sortir les enfants des prisons***

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, on ne s'étonnera pas que cette époque ait vu l'éclosion d'une quantité d'ouvrages, de mémoires et textes divers portant sur la nécessaire réforme du système pénitentiaire et sur l'amendement des jeunes délinquants et vagabonds. La préoccupation majeure de ceux que l'on appellera les philanthropes est de soustraire les mineurs délinquants aux prisons pour adultes. Deux solutions sont proposées, qui préfigurent le choix moderne entre milieu ouvert et placement.

La première, préconisée par le comte d'Argout dans une célèbre circulaire du 3 décembre 1832, consiste à permettre le placement en apprentissage des enfants jugés en application de l'article 66 du code pénal, tout en les faisant surveiller par les Sociétés de patronage. Celles-ci apporteront leur concours à l'administration en veillant sur les jeunes détenus et en les suivant à leur sortie.

La seconde, préconisée par l'inspecteur général Charles Lucas dans une lettre au baron de Gérando en 1833, consiste à aménager des maisons d'éducation correctionnelle destinées à détenir les jeunes dans des conditions éducatives. Pour ce faire, il prévoit un

régime progressif comportant trois quartiers distincts, la mise au travail dans des ateliers et l'enseignement d'une profession. Un silence rigoureux sera exigé pendant le travail, et l'instruction élémentaire sera refusée aux jeunes du quartier de punition qui fonctionnera en régime cellulaire strict.

Dans la première direction, il convient de citer la création, le 17 mars 1833, de la Société pour le patronage des jeunes libérés du département de la Seine.

Dans la seconde, on peut classer l'expérience de la prison des madelonnettes, ouverte à Paris en 1831 sur l'emplacement actuel de la Santé. Elle est suivie en 1836 de la création de la maison des jeunes détenus de la Roquette, destinée à recevoir les détenus mineurs de la capitale, et qui se caractérise par son régime cellulaire intégral ainsi que par une discipline fondée sur le silence et l'immobilité.

Comme l'affirme le Ministre de l'Intérieur, de Persigny, dans une circulaire de 1853, « *le droit de détenir est corrélatif du devoir d'élever* ». L'emprisonnement est considéré comme l'élément indispensable à toute bonne discipline. C'est donc le deuxième courant qui va prévaloir dans les esprits pendant la deuxième moitié du siècle, agrémenté d'une philosophie particulière, celle de la régénération par la terre, adaptée à une France qui était encore à l'époque principalement rurale.

Convaincu de la nécessité « *de sauver le colon par la terre et la terre par le colon* », Charles Lucas inspire entre 1840 et 1880 la création des colonies agricoles. Dans un premier temps vont s'ouvrir des institutions privées : Le Neuhoff, Oullins, Mettray, puis Saint Ilan et Citeaux.

En 1842 est fondée la première institution publique pour mineurs délinquants : Il s'agit de la ferme de Boulard, qui deviendra par la suite l'Institution Publique d'Education Surveillée de Saint Hilaire à La Motte-Beuvron. Elle fonctionne sur le modèle du retour à la terre et applique une discipline para militaire.

La rééducation des filles relève, quant à elle, du quasi monopole et de l'autonomie relative des congrégations religieuses vouées au redressement et à la préservation des femmes repenties : ce sont la congrégation de Notre Dame de la Charité du Refuge, celle du Bon Pasteur d'Angers, détachée de la première sous l'impulsion de Marie-Euphrasie Pelletier, et celle de la Solitude de Nazareth, qui jouera par ailleurs dans le monde pénitentiaire un rôle capital. La plupart des fondatrices sont, à l'origine, des laïques qui, face aux difficultés rencontrées, ont choisi de transformer leur entreprise en ordre religieux, comme pour y chercher un supplément de motivation. Elles reçoivent des jeunes filles confiées par décision de justice, tout en poursuivant un idéal de conversion qui requiert en principe la pleine liberté du Sujet. D'où une ambiguïté qui se traduit notamment par l'abandon de la chevelure à l'admission, et par une certaine réticence de l'encadrement à préparer la post-cure à laquelle on préférerait bien sûr l'entrée dans la vie monastique. Avec le recul de cent cinquante ans, on se demande comment des religieuses cloîtrées, vouées à une règle sévère, étaient en mesure de préparer utilement le retour dans le monde des jeunes inadaptées.

### ***La deuxième moitié du 19<sup>e</sup> siècle et le régime des colonies***

Ces réalisations vont connaître une consécration officielle avec la loi des 5 et 12 août 1850 sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus. Consacrant le triomphe des idées de Charles Lucas, elle crée deux catégories d'établissements.

Les colonies pénitentiaires, où les mineurs non discernants et les condamnés à des peines de six mois à deux ans de prison sont élevés en commun sous une discipline stricte et appliqués aux travaux de l'agriculture et des industries qui s'y rattachent. Il y est pourvu à leur instruction élémentaire.

Les colonies correctionnelles, dont le régime est beaucoup plus dur. Elles accueillent les condamnés à des peines supérieures à deux ans et les pupilles indisciplinés des colonies pénitentiaires.

Enfin, on prévoit pour les filles des maisons pénitentiaires.

Le Second Empire et la Troisième République vont mettre l'accent sur la création d'institutions publiques : colonies pénitentiaires des Douaires, de Saint Maurice, colonies correctionnelles d'Eysses et de Gaillon.



La politique anticléricale de la troisième République se traduit en même temps par des restrictions budgétaires à l'égard du secteur privé, la fermeture de certains établissements congréganistes, et le transfert de nombreux jeunes détenus vers le secteur public.

La rééducation des filles est bouleversée par la laïcisation des établissements de la congrégation d'Angers et la création concomitante des écoles de préservation de Doullens, Cadillac et Clermont de l'Oise.

Malgré tout, les congrégations continuent à jouer un rôle important dans ce domaine.

Parallèlement, on commence à critiquer le caractère simpliste de la doctrine du retour à la terre, et à entamer un processus de diversification des colonies. C'est ainsi que vont être créées la colonie maritime de Belle Ile en mer, et plusieurs colonies industrielles dont la plus connue est celle d'Aniane. Ce passage est significatif d'une évolution : désormais, l'activité professionnelle n'est plus simplement un instrument de discipline et une façon de rentabiliser le fonctionnement des colonies, mais un moyen de reclassement qui doit être ordonné à cette fin.

Dès 1873, une commission d'enquête parlementaire a commencé à se préoccuper d'une classification par âge. A partir de 1876 on voit se créer, d'abord dans le secteur privé, des écoles de réforme destinées aux moins de douze ans ; ce seront Saint Eloi, Frasnès le château, et Sainte Foy la Grande, en Dordogne. Leur succès entraînera l'administration pénitentiaire à mettre en place une expérience similaire à Saint Hilaire en 1894.

### ***Le début du 20<sup>e</sup> siècle et l'apparition de la Liberté Surveillée***

Une loi du 12 avril 1906 élève la majorité pénale à 18 ans.

Le 13 mars 1911 constitue aussi une date importante : l'administration pénitentiaire quitte le giron du Ministère de l'Intérieur pour être rattachée au Ministère de la Justice.

Dès la fin du siècle précédent, on a vu se multiplier des œuvres et sociétés dites de patronage qui cumulent plusieurs objectifs : s'occuper des détenus libérés, assurer la défense des enfants traduits en justice, et organiser la protection des enfants victimes et en danger. Dans le domaine de la prise en charge commence à s'affirmer le traitement conjoint de la protection des mineurs victimes et de la rééducation des jeunes délinquants. Dans sa thèse de médecine soutenue en 1914, le psychiatre Georges Heuyer propose que soit menée une observation clinique préalable à toute décision judiciaire quelle qu'elle soit.

La loi du 22 juillet 1912 dispose que les enfants délinquants de moins de treize ans ne seront plus confiés à l'administration pénitentiaire mais remis à l'assistance publique ou placés dans des asiles ou internats appropriés.

Enfin, se fait jour la nécessité de constituer une juridiction spécialisée dans le traitement des mineurs. Ce sera le principal objet de la loi de 1912 qui crée le tribunal pour enfants et adolescents et met en place la Liberté Surveillée.

La loi distingue désormais trois seuils d'âge définissant trois catégories de mineurs justifiant chacune de dispositions particulières.

- Les moins de treize ans sont jugés par la chambre du conseil du tribunal civil siégeant à huis clos. Ils ne peuvent être condamnés à des peines, mais seulement placés dans des internats appropriés.
- Les treize à seize ans et les seize à dix huit ans relèvent du tribunal pour enfants composé de trois magistrats professionnels et siégeant en audience à publicité restreinte.
- La procédure de flagrant délit et la citation directe sont interdites.
- Le ministère public a seul l'initiative de la poursuite, à l'exclusion de la victime qui ne peut se porter partie civile. L'enfant doit avoir un défenseur.

L'instruction de l'affaire vise à établir l'infraction mais aussi à recueillir des renseignements sur la personnalité du mineur, tâche qui incombe à des rapporteurs, sorte d'enquêteurs de personnalité bénévoles.

Il existe désormais des mesures d'instruction à caractère éducatif comme l'enquête sociale ou l'examen de personnalité, mais aussi la liberté surveillée, mesure de surveillance et d'éducation inspirée de la *probation* anglo-saxonne, qui peut être maintenue au-delà du jugement.

Si le mineur est considéré comme discernant, il est condamné à une peine qui sera exécutée, selon son quantum, soit en colonie pénitentiaire soit en colonie correctionnelle. En dessous de seize ans il bénéficie d'une excuse atténuante. Au dessus, il est traité comme un adulte.

Si le mineur est jugé non discernant, il pourra être rendu à ses parents, remis à une institution charitable, ou placé dans une colonie pénitentiaire jusqu'à sa majorité.

Cette loi profondément novatrice, et qui préfigurait sur de nombreux points notre texte actuel, souffrait néanmoins d'une grave imperfection, l'absence de réelle spécialisation des juges chargés de la faire fonctionner. C'était les magistrats du tribunal de l'arrondissement qui se réunissaient certains jours en formation de tribunal pour enfants, au risque de céder à leurs manières d'agir habituelles. En cas d'affaire mixte mineur majeur, les juridictions ordinaires étaient seules compétentes.

Il était créé des délégués à la liberté surveillée, personnes bénévoles qui se voyaient chargées de suivre les mineurs dans leur milieu naturel. Elles ne bénéficiaient pour ce faire d'aucune formation.

La mise en œuvre de la loi a été fortement retardée et perturbée par la première guerre mondiale.

### ***1920-1945 : La fermeture des bagnes d'enfants***

Malgré les multiples retouches apportées aux projets initiaux des philanthropes, malgré l'intervention massive de l'Etat - aux côtés du secteur privé ou pour le substituer -, en dépit aussi des progrès réalisés (classification par âges, diversification des orientations), les maisons de correction qui s'employaient à concentrer et à enfermer dans des lieux retirés et sous une discipline de fer des enfants souffrant de pathologies diverses ne pouvaient manquer de donner lieu à des excès.

Au-delà des privations et sévices subis par les pupilles, et des scandales répétés afférents aux détournements de pécule, l'ensemble du système souffrait de l'irréalisme qui avait présidé à sa mise en place. Ce sont des campagnes de presse successives, fortement relayées par l'opinion, qui finiront par en venir à bout : en 1924, Roubaud, journaliste au Quotidien de Paris, visite plusieurs colonies pénitentiaires et correctionnelles et en revient consterné. En 1925, il publie ses reportages chez Grasset. L'effet produit conduit le Garde des sceaux à mettre en place un Comité national pour la protection des enfants traduits en justice. Mais il faudra la révolte de Belle Ile en mer, en 1934, et une nouvelle campagne de presse menée notamment par Alexis Danan dans Paris Soir, pour que des mesures énergiques soient prises avec les fermetures successives de Mettray et d'Eysses.

Les lois du 13 août 1936 et du 12 juillet 1937 transforment les établissements de Saint Maurice et de Saint Hilaire en centres d'apprentissage. En 1937, une loi du 31 décembre crée un cadre d'éducateurs destinés à assurer non seulement la discipline mais la formation professionnelle au sein de ce que l'on appellera désormais les maisons d'éducation surveillée. Le 17 août 1938 on crée un corps de moniteurs éducateurs. Mais il faudra attendre la veille de la deuxième guerre mondiale pour que les maisons de correction disparaissent. Le 25 février 1940, les maisons d'éducation surveillées sont transformées en internats professionnels d'éducation surveillée.

L'occupation allemande aura bien sûr pour effet de geler provisoirement le processus. Notons toutefois l'engagement dans la Résistance et les mouvements de jeunesse d'étudiants contraints d'abandonner leurs études : après la guerre, nombre d'entre eux choisiront de s'occuper de l'enfance délinquante et deviendront, pour la jeune administration de l'Education surveillée, de véritables cadres éducatifs vierges de tout passé pénitentiaire.

Il convient par ailleurs de mentionner l'adoption, le 27 juillet 1942, d'une loi probablement rédigée dès 1939, présentée par ses auteurs comme la première partie d'un code général de l'enfance en danger, et qui comporte des éléments novateurs :



- Création d'un tribunal pour enfant régional spécialisé disposant en annexe d'un centre d'observation.
- Abandon de la question de discernement.
- Affirmation d'un principe selon lequel les mineurs délinquants doivent être rééduqués et non punis.
- Sanction pénale réservée aux seuls crimes pour les moins de seize ans.

La complexité un peu excessive de cette loi et surtout l'évolution de la conjoncture politique conduiront à son abrogation fin 1944, mais ses dispositions les plus marquantes seront reprises dès l'année suivante.

## ***L'ordonnance du 2 février 1945 et la période ultérieure***

### ***L'ordonnance du 2 février 1945 et l'alternative éducative***

Dès la Libération, une commission de travail est instituée auprès du ministère de la Justice. Elle présente un texte ambitieux précédé d'un exposé des motifs exprimant la vision généreuse que nourrissent ses auteurs à l'égard d'une jeunesse meurtrie par la guerre.

Adopté sans débat par l'Assemblée consultative, le texte sera promulgué par une ordonnance signée du général de Gaulle.

Renonçant définitivement à la question du discernement, il invente en faveur du jeune délinquant ce qui sera plus tard défini comme un Droit à l'Education.

Il institue au bénéfice des mineurs un régime dont les exégètes discutent encore, s'agissant de savoir s'il instaurait une irresponsabilité pénale ou une responsabilité spécifique, graduée en fonction de différents seuils d'âge.

Le pivot du système est un personnage nouveau chargé à la fois de pouvoirs d'enquête et de décision, le juge des enfants. Désigné en fonction de son intérêt pour les questions relatives à l'enfance, ce magistrat réunit entre ses mains des pouvoirs de classement, d'instruction et de jugement pour les affaires simples, il préside le tribunal pour enfants, et assure le suivi de l'ensemble des décisions. La formation collégiale n'est pas complétée par des magistrats professionnels comme c'était le cas en 1912, mais par des assesseurs recrutés parmi les personnes compétentes en matière d'enfance.

Le texte pose le principe de l'instruction obligatoire en matière de personnalité. Parallèlement à l'information classique, est instituée une procédure allégée, dite officieuse, que le juge des enfants utilise chaque fois que la manifestation de la vérité ne pose pas de difficultés, et qu'il peut conclure à tout moment par un classement pur et simple. En revanche, l'enquête sociale et l'examen médical sont obligatoires ; le juge ne peut s'en affranchir que par ordonnance motivée.

Il statue par simples ordonnances et ses décisions ne figurent pas au casier judiciaire.

La procédure est confidentielle, non publique, mais la présence d'un défenseur est exigée.

Le tribunal pour enfants est placé en face d'une alternative entre le prononcé d'une mesure de protection, d'assistance, de surveillance, d'éducation ou de réforme, et celui d'une sanction pénale. C'est seulement lorsque les circonstances et la personnalité du délinquant paraîtront l'exiger et s'il a plus de treize ans qu'une peine pourra être prononcée. Peine et mesure éducative ne peuvent jamais être cumulées.

Les audiences du tribunal pour enfants sont soumises au régime de la publicité restreinte : le public et la presse n'y sont pas admis. Seul le jugement est rendu en audience publique et la publication de la décision ne pourra faire état des noms et prénoms du condamné sous peine de sanctions pénales.

### ***La fin de la décennie 1945-1950 : Naissance de l'Education Surveillée***

Les premières années suivant l'ordonnance du 2 février 1945 ont été consacrées à la mise en place des structures nécessaires à son fonctionnement.

Dès le 10 avril paraît un décret portant statut provisoire des personnels de l'éducation surveillée. Il est suivi le 1<sup>er</sup> juillet d'un arrêté instituant auprès des juges des

enfants des délégués permanents à la liberté surveillée. Le 1<sup>er</sup> septembre, une Direction de l'éducation surveillée est créée au Ministère de la Justice et le 25 octobre paraît un arrêté portant règlement des centres d'observation et institutions professionnelles relevant de l'éducation surveillée.

Le parc immobilier dont dispose l'Education Surveillée est fortement marqué par son origine pénitentiaire. Il s'agit de grosses structures éloignées des villes, dont l'architecture, conçue prioritairement pour la surveillance s'avèrera peu compatible avec les objectifs pédagogiques plus ambitieux de la nouvelle administration

En novembre 1947, se déroule la première session de formation des éducateurs.

Enfin, en 1948, la compétence de l'éducation surveillée est étendue aux mineurs en danger. A cette époque, on dénombre une dizaine d'internats et trois centres d'observation obtenus pour moitié par reconversion des anciennes maisons de correction.

### ***La décennie 1950-1960 : La mise en conformité de l'ordonnance***

La période s'ouvre sur le registre législatif.

Il s'agit de mettre l'ordonnance de 1945 en conformité avec les principes du droit. Officiellement votée pour remédier à quelques lacunes techniques, la loi du 24 mai 1951 exprime en réalité la réaction des juristes classiques face à un texte jugé impraticable et dangereux. On va s'efforcer d'atténuer les dispositions qui, pour garantir la primauté de l'option éducative, affranchissaient le juge du carcan procédural, au prix d'un flou juridique certain.

C'est ainsi qu'on retire au juge des enfants le pouvoir de classer purement et simplement certaines affaires. Ses procédures devront être clôturées non plus par de simples ordonnances mais par de véritables jugements portés au casier judiciaire, obéissant aux règles de l'opposition et de l'appel, et qui constitueront, le cas échéant, un titre d'indemnisation pour les victimes. L'exécution provisoire, primitivement attachée aux seules mesures éducatives, est désormais étendue aux peines, ce qui met les mineurs dans une position plus défavorable que les majeurs. Désormais le juge des enfants, dont la compétence territoriale s'étend au département, instruit obligatoirement sur les faits et pas seulement sur la personnalité.

Le juge d'instruction peut terminer sa procédure par un renvoi soit devant le juge des enfants, soit devant la juridiction collégiale.

On retire au tribunal pour enfants la connaissance des crimes commis par les mineurs de plus de seize ans, pour la donner à une cour d'assise des mineurs dont les deux assesseurs professionnels sont des juges des enfants du ressort de la cour d'appel.

La liberté surveillée, désormais définie comme une rééducation entreprise sous l'autorité du juge, peut être prononcée accessoirement à une peine, en violation de la règle générale de l'option entre voie pénale et voie éducative.

Mais surtout, le législateur de 1951 qui ne partage pas le robuste optimisme des rédacteurs de 1945, prévoit la sanction de l'échec éducatif :

*« S'il est établi qu'un mineur âgé de seize ans au moins, par sa mauvaise conduite opiniâtre, son indiscipline constante, ou son comportement dangereux rend inopérantes les mesures de protection ou de surveillance déjà prises à son égard, le tribunal pourra, par décision motivée, le placer jusqu'à un âge qui ne pourra excéder celui de la majorité dans une section appropriée d'un établissement créé en application de l'article 2 », c'est à dire un établissement pénitentiaire.*

En fait, ces établissements ne seront jamais créés.

En fin de période, l'ordonnance de 1958 attribue compétence au juge des enfants pour juger les contraventions de cinquième classe.

**Sur le plan administratif**, jusque dans le milieu des années cinquante, l'administration continue à faire fond sur les gros établissements d'observation et d'enseignement professionnel. Le développement se poursuit avec l'ouverture en octobre 1951 du centre de formation de l'éducation surveillée de Vaucresson, dont la direction est confiée à un inspecteur d'académie de l'Education Nationale, Henri Michard.



En avril 1952 sont ouvertes à Lesparre et aux Sables d'Olonnes deux petites structures de quinze à vingt places travaillant en relation étroite avec un réseau d'employeurs. Elles sont destinées à recevoir des mineurs difficiles. En mai 1952 paraît un arrêté organisant une post-cure à la sortie des internats. De 1950 à 1955 cinq internats professionnels entrent en activité, et 1957 verra l'ouverture de trois consultations d'orientation éducative à partir des quelles seront menées des actions de milieu ouvert.

Le centre de Vaucresson commence à produire : en 1956, est publié un important rapport d'Henri Michard sur l'observation en milieu ouvert, et un peu plus tard une vaste étude analysant les cas de cinq cent jeunes délinquants.

**Sur le terrain**, les difficultés rencontrées se traduisent par une préoccupation croissante pour l'étiologie du passage à l'acte. La délinquance est moins envisagée comme la conséquence d'un défaut d'éducation que comme le symptôme de déficiences psychologiques, sociales ou relationnelles qu'il importe avant tout de comprendre.

### ***La décennie 1960-1970 : La délinquance, conduite initiatique à l'adolescence ?***

Durant cette période qui correspond à une pause sur le plan législatif, la réflexion s'enrichit des résultats d'enquêtes effectuées à partir de questionnaires portant sur la délinquance auto-révélatrice des adolescents. La découverte de la banalité des comportements délictueux à cet âge de la vie conduit à les considérer comme de simples conduites initiatiques.

Les intervenants quant à eux s'interrogent sur leur « équation personnelle », et sur la nature de leur implication dans le traitement des délinquants.

A partir de 1964, le centre de Vaucresson va proposer aux éducateurs, puis aux magistrats des sessions résidentielles au cours desquelles ils seront initiés à la dynamique des groupes restreints, aux techniques d'entretien et à la conduite de réunions. En 1969 seront même organisées des sessions mixtes avec co-animation par des professionnels de chaque corps. Ce type de formation tient compte de ce que juger est une opération complexe dans laquelle interviennent, outre l'obéissance à la lettre de la Loi, un vécu, des exigences morales, des intuitions et une certaine relation au monde.

Il y avait de quoi effaroucher la susceptibilité d'un corps judiciaire réticent à l'introspection. D'abord ignorée, puis de plus en plus mal tolérée par la hiérarchie judiciaire, la formation centrée sur la personne ne survivra guère à la prise en main par l'école nationale de la magistrature de la formation des juges des enfants.

**Au niveau de l'équipement**, il convient de noter l'inscription de l'Education Surveillée au quatrième plan, et l'ouverture à Savigny sur Orge de l'école nationale de formation des personnels de l'Education Surveillée.

A partir de cette époque, la politique foncière de l'administration s'oriente vers l'acquisition de terrains plus petits, plus près des villes. A partir de 1965, on abandonne la construction neuve pour l'achat de locaux urbains, bien situés, susceptibles d'être réaménagés en fonction des besoins.

La vieille idée de progressivité selon laquelle la condition de vie des pensionnaires doit suivre l'évolution de leur comportement, en partant de la discipline stricte du groupe « épreuve » pour aller jusqu'au régime libéral du groupe « excellence » s'efface au profit du souci d'individualiser en permanence les conditions de la prise en charge.

Mais surtout l'année 1967 va voir l'abolition du système antérieur d'affectation dans les IPES par l'intermédiaire de la chancellerie, et son remplacement par des placements directement négociés par les magistrats auprès des équipes. Cette nouvelle pratique va profondément bouleverser les imaginaires institutionnels et favoriser un rapprochement spectaculaire entre des professionnels qui auparavant s'ignoraient, mais en même temps mettre à jour des préoccupations hétérogènes, parfois antinomiques.

**Sur le terrain**, les magistrats tirent fidèlement les conséquences pratiques des recherches citées plus haut. Au Parquet, les classements sont fréquents. Les juges des enfants multiplient à l'égard des délinquants primaires les admonestations et remises à famille, limitant les investigations aux transgressions graves et aux réitérations.

On s'intéresse à la continuité de l'action éducative, et le centre de Vaucresson en fait le thème d'une intéressante recherche-action.

La fin de la période est plus agitée en raison des événements de Mai 1968. Les Assises de l'Education Surveillée, réunies à Vaucresson, sont boudées par les magistrats qui redoutent des excès ; elles émettront effectivement une éphémère revendication de pouvoir éducatif, mais mettront surtout en exergue l'importance de la notion d'équipe, et la remise en cause des grosses institutions ségrégatives.

En ce qui concerne les structures créées à partir de cette époque la taille des projets diminue.

### ***La décennie 1970-1980 : la dénonciation structuraliste du contrôle social***

#### **Sur le plan législatif**

Il y a lieu de noter le vote de la loi du 17 juillet 1970 qui, apparemment sans grande réflexion préalable, applique aux mineurs les nouvelles mesures de contrôle judiciaire et de sursis avec mise à l'épreuve conçues pour les adultes.

Un peu plus tard, la loi du 11 juillet 1975 introduit de la même façon dans notre matière l'ajournement et la dispense de peine. Elle crée également dans l'ordonnance un article 16 bis permettant d'instituer, même à l'égard de jeunes devenus majeurs après les faits des mesures de milieu ouvert ou de placement qui pourront perdurer pendant cinq ans.

#### **Sur le plan des idées**

On assiste à un nouveau tournant dans la réflexion avec la vulgarisation dans le grand public des analyses structuralistes qui proposent une vision déterministe et culpabilisante du travail social. Désormais, la délinquance juvénile apparaît comme une révolte contre l'ordre établi. On la décrit comme un concept artificiellement construit à partir de processus et d'intérêts sociaux contestables : on critique la violence institutionnelle et les méfaits de l'étiquetage. On s'intéresse à la genèse des textes répressifs, à la sélectivité de l'approche policière de la délinquance, aux mécanismes de définition, de contrôle et d'application de l'ensemble du dispositif de traitement.

La période est marquée par la réunion de plusieurs commissions d'études.

En 1973, le Garde des sceaux Taittinger met en place un ensemble de groupes de travail chargés de réfléchir aux problèmes de la Justice : l'un d'entre eux est consacré aux « mineurs difficiles ». On verra s'y affronter passionnément le chef du bureau des méthodes de l'Education surveillée, Yves de Thévenard, et un juge des enfants parisien, Georges Uzan. Ce dernier préconise la création de complexes éducatifs multi-fonctionnels comportant une section fermée, et dans lesquels les magistrats pourront placer automatiquement les mineurs, à charge pour le Directeur du complexe de les affecter dans le groupe le mieux approprié à leur personnalité. Son contradicteur affirme au contraire qu'il faut proscrire toute prise en charge éducative en milieu fermé, estimant que les mineurs ne naissent pas difficiles mais le deviennent à la suite d'interventions maladroites et frustrantes ; qu'en conséquence il convient simplement de doter chaque juridiction d'un équipement sectorisé ordinaire. Comme souvent en la matière, la querelle ne débouchera sur aucune solution précise, et la publication en 1975 d'un rapport du conseil économique et social n'aura guère plus d'effets.

En mars 1976, le Garde des sceaux Alain Peyrefitte demande à une commission présidée par le haut conseiller Jean Louis Costa, qui avait été le premier directeur de l'Education surveillée, d'analyser plus à fond les causes du malaise. La commission conclura à un « *dérapiage* » de l'ordonnance de 1945, caractérisé par une extension continue de la non intervention et de la répression au détriment de la voie éducative voulue à l'origine. Elle en attribuera la responsabilité aux juges d'instruction et préconisera en conséquence la suppression de leur intervention. Elle ira même jusqu'à proposer l'abolition de la détention des mineurs pour obliger l'éducation surveillée à s'adapter au vide ainsi créé. Une telle solution ne répondant guère à la sensibilité politique du moment, le rapport Costa restera dans les cartons du ministère de la Justice.



D'ailleurs, en 1978, un autre groupe de travail, réuni sous la présidence de Monsieur Peyrefitte, annonce un tout autre chantier, celui de la prévention de la délinquance.

### **Sur le plan administratif**

En 1970, des services d'orientation éducative (SOE) apparaissent dans les tribunaux, avec pour mission de proposer des alternatives éducatives à l'incarcération. En 1971 sont créés deux centres d'observation fermés à Juvisy et Epernay. A partir de 1972 on commence à abandonner les structures calquées exclusivement sur les besoins de la procédure judiciaire pour adopter des schémas plus souples d'activités multiformes faisant une large place à la prise en charge dans le milieu naturel de vie.

Les nouvelles institutions spéciales d'éducation surveillée (ISES) sont des établissements polyvalents assurant des fonctions d'hébergement, de formation, d'accueil, et recevant des externes et des internes avec un objectif de continuité éducative. Cette souplesse inquiète d'ailleurs certains magistrats, qui se plaignent de l'opacité des prises en charge, mais aussi de la dilution des responsabilités au sein de l'équipe éducative, et de leur difficulté à trouver des interlocuteurs responsables.

En 1973 on commence à construire des foyers, neufs ou aménagés dans des locaux anciens, de taille réduite, qui combinent hébergement, formation professionnelle, suivis éducatifs et consultations médicales, dans des lieux assez semblables aux foyers de jeunes travailleurs.

En 1977 on assiste à un début de régionalisation de l'équipement.

Entre 1977 et 1979, les deux centres d'observation fermés d'Epernay et de Juvisy se libéralisent et sont convertis en ISES. Cette décision, prise sous un gouvernement de droite par un Ministre pourtant attaché à la problématique sécuritaire, Monsieur Peyrefitte, est révélatrice des difficultés rencontrées par les centres fermés : climat permanent de violence à l'intérieur, utilisation de ces structures par les magistrats comme des dépotoirs où coexistent les pathologies les plus diverses, stigmatisation des pensionnaires, refusés à la sortie de l'établissement par tous les autres services.

Sur le terrain, l'utilisation de la voie éducative par les magistrats continue à diminuer.

### ***La décennie 1980-1990 : L'irruption de la criminologie de l'acte***

#### **Sur le plan législatif**

Durant cette période, l'activité législative est soutenue. Il s'agit surtout de la transposition d'innovations du droit commun : la loi du 10 juin 1983 institue le travail d'intérêt général, avec quelques aménagements au profit des mineurs. La loi du 9 juillet 1984 institue un débat contradictoire en présence du Parquet avant toute mise en détention provisoire.

Cependant quelques dispositions spécifiques apparaissent :

- la loi du 30 décembre 1985 prescrit le versement obligatoire au débat contradictoire d'un avis écrit émanant du service éducatif auprès du tribunal,
- la loi du 30 décembre 1987 supprime la détention provisoire pour certaines catégories de mineurs,
- enfin la loi du 6 juillet 1989 limite la durée de ladite détention.

#### **Sur le plan des idées**

On voit se répandre dans le débat français une nouvelle idéologie inspirée de la pensée québécoise théorisée notamment par Maurice Cusson, la criminologie de l'acte : parti d'une analyse sociologique de l'acteur social, Cusson s'intéresse moins au délinquant qu'à l'atteinte provoquée par son acte. Il prétend la prévenir en s'attaquant aux maillons les plus abordables de la chaîne des causes, par exemple l'accessibilité des cibles.

On pourrait diviser la décennie en deux séquences :

La première, correspondant à l'arrivée de la Gauche au pouvoir, voit la mise en place d'une politique de prévention tous azimuts dépassant largement le cadre judiciaire ; la seconde, correspondant à la cohabitation 1986-87, se focalise sur la lutte contre l'impunité.

La politique de prévention trouve son inspiration dans une série de documents d'origine extra judiciaire, les rapports Schwartz, Dubedout, Bloch Lainé et Bonnemaïson. Reflétant la pensée des élus locaux, elle propose une approche multiforme de la délinquance tenant compte des particularités locales, et réunissant dans un partenariat permanent tous ceux qui se sentent concernés par le phénomène, et pas seulement les professionnels.

La réflexion des éducateurs apparaît dans les travaux de la mission parlementaire confiée à Joseph Menga courant 1982. Celle-ci reconnaît la nécessité d'une prise en charge attentive des mineurs difficiles et met en évidence le rôle éminent que doit jouer la prévention. Elle souligne l'importance de la participation de l'Education Surveillée dans la définition des politiques locales de prévention de la délinquance. Elle définit le rôle du juge des enfants comme celui d'un arbitre et non d'un gestionnaire de services. Elle caractérise l'action éducative comme une mission de service public et introduit pour la première fois l'idée de la réparation en tant qu'objectif éducatif à poursuivre. Elle donne priorité à l'insertion, à l'action en faveur des publics les plus en difficulté, à la prévention de l'incarcération.

L'état d'esprit des juristes se trouve parfaitement reflété dans le rapport de la commission animée par le Président Pierre Martaguet, rendu public en mars 1984. Celle-ci souligne l'originalité de la délinquance juvénile. Elle insiste sur la nécessité de constituer une véritable équipe judiciaire comprenant, outre le juge des enfants, un Parquet, un juge d'instruction et un défenseur véritablement spécialisés. Elle reconnaît l'autonomie de l'action éducative dans le domaine qui lui est propre, affirme le principe de responsabilité du mineur délinquant, et reprend avec force l'idée de la réparation.

Ces propositions, qui constituent l'aboutissement d'une longue réflexion et comportent des avancées non négligeables, ne connaîtront, au moins dans un premier temps, qu'un succès d'estime. En effet, avec le changement de climat politique, le vent est au durcissement de la réaction sociale : le garde des Sceaux, Albin Chalandon, prêtant une oreille attentive aux plaintes de la nouvelle directrice de l'Education Surveillée, Michèle Gianotti, qui considère ses services comme une « *pétaudière* », confie à Jean Langlais la réalisation d'un audit. Le rapport déposé courant 1986 conclut à une reprise en main de l'institution. Renforcement de la hiérarchie, gel du recrutement des éducateurs, priorité donnée à la gestion. En ce qui concerne les juges, ils doivent surtout lutter contre l'impunité, et se concentrer sur les cas lourds ; on évoque la nécessité de créer un registre intermédiaire entre la peine et la mesure éducative.

### **Sur le plan administratif**

Pendant la première période, il faut noter l'importante circulaire Ezratty du 11 avril 1983, qui définit la politique de l'Education Surveillée dans le département, cadre nouveau de la décentralisation.

Consciente de la nécessité de se mettre à l'heure de la décentralisation, l'Education Surveillée inscrit désormais dans ses priorités l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, l'action auprès de ceux qui sont le plus en difficulté, la prévention de l'incarcération et la participation aux opérations de prévention de la délinquance.

Cette réorientation, qui sera suivie de textes resserrant les liens avec l'Education Nationale, le Secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports et le ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection Sociale, préfigure la participation de l'Education Surveillée à la Politique de la Ville.

Là encore, l'évolution a été fraîchement accueillie par les magistrats qui craignaient, non sans raison, à moyens constants, un certain désengagement par rapport aux actions nominatives sur mandat judiciaire.

Suite aux conclusions du groupe de travail animé par le juge Jean Marie Fayol Noireterre, l'arrêté du 30 juillet 1987 fusionne les services de liberté surveillée et d'orientation éducative au sein d'un service éducatif auprès du tribunal pour enfants. Aucune priorité n'est prévue dans le catalogue de ses missions, ce qui, dans la conjoncture de suractivité de nombreux services, pousse les éducateurs à choisir librement leur investissement. Pour la même raison, les magistrats critiquent les actions éducatives hors mandat



judiciaire prévues par la circulaire Ezratty, Elles leurs paraissent d'autant plus inopportunes que l'assèchement du recrutement imposé par la nouvelle Direction se fait cruellement sentir et que les mesures de liberté surveillée sont moins bien suivies.

### **La décennie 1990-2000 : réponse en temps réel et application de la tolérance zéro**

#### **L'activité législative**

Elle va désormais connaître une intensité jamais atteinte :

- loi du 16 décembre 1992 instituant pour les mineurs une pénologie propre et un casier judiciaire aménagé,
- loi du 4 janvier 1993 prévoyant une amélioration du régime de la garde à vue, remplaçant l'inculpation par une mise en examen, améliorant la procédure d'audience et introduisant la notion de délai raisonnable pour l'achèvement des procédures,
- loi du 8 janvier de la même année instituant la réparation pénale,
- loi du 24 août 1993 introduisant une possibilité de non lieu prononcé par le juge des enfants, et le référé liberté en matière de détention provisoire,
- loi du 1er février 1994 créant une rétention judiciaire pour les mineurs de treize ans,
- loi du 8 février 1995 légalisant la pratique des convocations par officier de police judiciaire pour mise en examen, et élargissant les pouvoirs du juge des enfants en chambre du conseil et avant comparution devant le tribunal pour enfants,
- loi Toubon, du 1<sup>er</sup> juillet 1996, créant des convocations par officier de police judiciaire aux fins de jugement, des procédures de comparution rapprochée, mettant en place une faculté de césure dans les affaires jugées par le juge des enfants et un ajournement aux conditions particulièrement souples devant le tribunal pour enfants. La même loi prévoit de nouvelles structures éducatives, les unités à encadrement renforcé destinées à accueillir pendant quelques semaines et avec un programme d'activités très dense les mineurs les plus perturbés,
- loi du 30 décembre 1996 sur la détention provisoire et le régime des perquisitions de nuit en matière de terrorisme, applicable aux mineurs,
- loi du 19 décembre 1997 prévoyant la possibilité du placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution de peine, notamment pour les mineurs,
- loi du 17 juin 1998 sur le suivi socio-judiciaire des délinquants sexuels avec ou sans injonction de soins, qui comporte, en notre matière, l'intervention des éducateurs jusqu'à la majorité du condamné,
- loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence, qui comporte un grand nombre d'innovations applicables aux mineurs :
  - enregistrement audiovisuel des interrogatoires de garde à vue à partir de juin 2001, introduction du statut de témoin assisté pourvu obligatoirement d'un défenseur,
  - amélioration du sort de la victime dont la demande de dommages intérêts devant l'officier de police judiciaire vaudra constitution de partie civile dès lors que des poursuites seront ultérieurement engagées, sans limitation du montant de la demande,
  - instauration d'un appel des arrêts de la cour d'assises, qu'il s'agisse des majeurs ou des mineurs,
  - limitation de la durée de la détention provisoire en cas de révocation du contrôle judiciaire à raison de la durée de la détention déjà subie, la durée cumulée des deux détentions ne pouvant excéder de plus d'un mois la durée maximale prévue par l'article 11,
  - et surtout instauration d'un juge de la détention et des libertés, seul habilité désormais à délivrer mandat de dépôt après avoir pris connaissance de l'avis éducatif, lorsque le juge d'instruction ou le juge des enfants ont estimé utile d'envisager une incarcération.

- loi du 30 décembre 2000 enfin, conférant au juge de la détention le pouvoir de prononcer en cas de remise en liberté une mesure de liberté surveillée ou de placement.

### **Sur le plan des idées**

Le début de la décennie reste marqué par la pensée québécoise, comme en témoigne un projet Arpaillage de juillet 1990, prévoyant la disparition de l'aiguillage effectué par le juge des enfants entre la chambre du conseil et l'audience collégiale au profit d'une répartition automatique fondée sur la gravité des faits, et aussi l'exclusion des contraventions de cinquième classe de la compétence du juge des enfants. Cette réforme n'a jamais vu le jour.

Mais on se tourne rapidement vers une analyse stratégique de la transgression : le délinquant est présumé déterminer sa conduite en fonction d'une comparaison des avantages escomptés et des risques encourus. D'autre part, la victime, longtemps négligée, devient le personnage le plus important du procès pénal. Dès lors, la politique à mener doit viser au raccourcissement de l'intervalle qui s'écoule entre la découverte de l'infraction et le moment où celle-ci est sanctionnée, afin d'améliorer la lisibilité de la réaction sociale ; c'est la philosophie de la loi Toubon de 1996 instaurant le traitement dit en temps réel. Pour être crédible, ladite réaction doit revêtir un caractère systématique, ce qui explique l'influence grandissante de la théorie dite de la tolérance zéro.

Le Gouvernement français consulte d'ailleurs dès cette époque sur la nécessité ou non de modifier le dispositif judiciaire et de réformer l'ordonnance de 1945. Une première mission, confiée au sénateur Ruffin en 1996, ne tournera pas à la défaveur de la prise en charge éducative existante. Le conseil économique et social, qui s'est auto saisi de la question, adopte, lui aussi, des conclusions prudentes dans le rapport Chauvet de mars 1998. En avril, la mission parlementaire Lazerges-Balduyck recommande après quelques hésitations le maintien du statu quo législatif, non sans manifester son intérêt pour le traitement en temps réel, qui vient de recevoir la consécration législative, et pour une plus grande sévérité dans le maniement des poursuites.

### **Sur le plan administratif**

En 1990, l'Éducation Surveillée change de dénomination et devient la Direction de la Protection judiciaire de la Jeunesse.

Le 16 octobre 1991, paraît une importante circulaire sur l'action publique qui va devenir la charte du Parquet des mineurs. Celui-ci reçoit des orientations précises, notamment quant à sa participation à la politique de la ville.

Le 6 janvier 1994, une loi de programme prévoit enfin le renforcement des effectifs éducatifs, échelonné sur cinq ans.

Le 15 juillet 1998, une circulaire sur la politique pénale prescrit aux Parquets l'application sans faille du traitement en temps réel, et une réduction maximale de l'opportunité des poursuites.

Les 24 février et 6 novembre 1999 la Protection judiciaire de la jeunesse traduit les orientations successives des conseils de sécurité intérieure en mettant notamment en place des centres de placement immédiat.

### **Sur le terrain**

On assiste à la montée en puissance du Parquet.

Présent depuis l'origine, le substitut chargé des mineurs avait autrefois un rôle plutôt formel dans une procédure conduite essentiellement par le juge des enfants. Considérée comme peu importante, la fonction était dévolue le plus souvent au dernier arrivé, et ne constituait qu'une partie de ses activités. Mais la mise en place de la politique de la ville, la hiérarchisation et la discipline du service, directement soumis aux impulsions de la Chancellerie, l'avaient rendu plus apte que le siège à s'intégrer dans le jeu partenarial. La circulaire de 1991, et plus encore la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1996, lui ont fourni une doctrine et donné les moyens de peser efficacement sur le déroulement du procès pénal.



On l'a vu multiplier les contacts extérieurs à l'institution judiciaire, signer des protocoles partenariaux avec l'éducation nationale, les municipalités et les services préfectoraux, et dans le quotidien mettre en pratique, avec ou sans l'aval de la juridiction, la réponse en temps réel et la tolérance zéro. Dans certains ressorts, à commencer par celui de Bobigny, il a même développé sous le nom de troisième voie un traitement de masse de la petite délinquance en utilisant les services de délégués du procureur directement recrutés par lui.

Enfin, on assiste au développement encore timide d'une justice de proximité, rendue à partir des maisons de la justice et du droit, où les substituts de mineurs instrumentent volontiers, et les juges des enfants plus rarement.

### ***Le début du 3<sup>e</sup> millénaire et la dénaturation de la juridiction des mineurs***

#### **L'année 2001**

Pendant l'année 2001, l'activité législative marque une pause : la proximité des échéances électorales empoisonne le débat politique, dominé par la question de l'insécurité.

A plusieurs reprises, l'opposition de droite demande l'abrogation de l'ordonnance de 1945 et ce courant semble gagner du terrain. En fait, il s'agit plus d'aggraver la répression pour apaiser le sentiment d'insécurité de la population, que de proposer un modèle réellement nouveau.

Sur le plan des idées, la nouvelle Garde des Sceaux, Marylise Lebranchu, qui avait dans un premier temps paru prendre quelque distance avec le traitement en temps réel, fait machine arrière. Le monde politique se réfère de plus en plus ouvertement à cette doctrine qui assimile rapidité et efficacité au détriment de la qualité de la décision et de l'autorité qu'elle revêt. Il se rallie plus ou moins ouvertement à la doctrine de la tolérance zéro.

La mise en œuvre de la même politique par le maire de New York, Rudolf Giuliani, aurait provoqué, dit-on, une baisse spectaculaire de la délinquance et rassuré la population. Il ne s'agit pas d'un concept scientifique mais de la simple mise en application de la théorie dite de la vitre cassée, professée à partir de 1982 aux Etats Unis par deux universitaires conservateurs, Georges Kelling et James Wilson : pour ces derniers, toute exaction qui n'est pas immédiatement sanctionnée a vocation à faire tache d'huile, d'où la double nécessité d'une réponse systématique et en temps réel, ce qui justifie l'engagement massif d'effectifs policiers dans les zones à risque.

Les commentateurs ne sont pas unanimes, certains criminologues attribuant l'embellie beaucoup plus au retour du plein emploi et d'une certaine prospérité qu'à la méthode elle-même.

Il est certain qu'une infraction non sanctionnée fait naître un sentiment d'impunité qui pousse à la répétition, mais en confiant la nécessaire tâche de dissuasion seulement à la police et la justice, alors qu'elle concerne en réalité l'ensemble des adultes, et plus particulièrement les parents, on court le risque de stigmatiser et de pénaliser durement la fraction la plus en difficulté d'une tranche d'âge particulièrement vulnérable, de multiplier les « bavures », et de saturer les institutions concernées, leur faisant alors perdre l'efficacité optimale liée à une utilisation normale de leurs compétences.

#### **A partir de 2002**

L'arrivée d'un gouvernement de droite au printemps 2002, lève les dernières hésitations quant à l'application de cette politique.

Constituée au début de l'année, alors que la campagne sur l'insécurité battait son plein, une **commission d'enquête du Sénat** sur la délinquance des mineurs avait pourtant rendu un rapport plutôt modéré : estimant que la primauté de l'éducation sur la répression devait être conservée, la commission se refusait à incriminer un quelconque laxisme de la juridiction des mineurs, et se contentait de relever que les réponses judiciaires manquaient de clarté, de progressivité, et n'étaient pas mises en œuvre dans des délais acceptables. Elle critiquait l'interdiction de cumuler une peine et une mesure éducative, préconisait pour les mineurs les plus jeunes des mesures de réparation, le cas

échéant d'éloignement de courte durée, et pour les 13 à 16 ans, le rétablissement de la détention provisoire dans le seul cas où ils viendraient à se soustraire aux obligations du contrôle judiciaire. Refusant l'extension aux mineurs de la comparution immédiate, elle proposait de renvoyer un jeune déjà connu de la justice devant le tribunal pour enfants dans un délai de dix jours à un mois. Elle suggérait enfin la création de centres fermés intégrés dans un parcours éducatif, dotés de passerelles permanentes avec le milieu ouvert, et précisait que de telles structures avaient vocation à remplacer les quartiers des mineurs des maisons d'arrêt.

**La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002**, dite loi Perben, dans laquelle les rédacteurs prétendent trouver d'importantes convergences avec le travail du Sénat, en est en réalité la caricature.

Elle met bien en place pour les mineurs de plus de 10 ans un régime de sanctions éducatives, mais mélange sous cette rubrique d'une part la réparation et l'obligation de suivre un stage de formation civique, qui ont des objectifs éducatifs, et d'autre part différentes mesures de sûreté, le placement éducatif devenant, quant à lui, la sanction du non-respect d'une sanction éducative.

En ce qui concerne les mineurs récidivistes, la loi nouvelle permet au procureur de la République devant lequel est déféré un mineur de plus de seize ans de faire traduire directement celui-ci devant le tribunal pour enfants dans un délai de 10 jours à un mois si les faits paraissent clairement établis et si des investigations sur la personnalité, ordonnées à l'occasion d'une procédure antérieure datant de moins d'un an, peuvent être jointes au dossier. Le juge des enfants n'a aucune possibilité de remettre en cause cette procédure de jugement à délai rapproché décidée par le Parquet. Il récupère en contrepartie, et dans ce contexte seulement, une prérogative normalement attribuée au juge des libertés et de la détention, celle d'incarcérer. Si le tribunal s'estime insuffisamment informé, il ne peut renvoyer l'affaire à plus d'un mois.

Sur le plan éducatif, la loi crée des centres dits fermés, dont la seule originalité est de n'accueillir que des mineurs de 13 à 18 ans assujettis à un contrôle judiciaire ou un sursis avec mise à l'épreuve dont le respect du placement constitue l'une des obligations.

Elle intègre le sursis avec mise à l'épreuve dans l'ordonnance (article 20-9), en donnant au tribunal la possibilité de le cumuler avec une mesure de liberté surveillée ou de placement, et transfère au juge des enfants la compétence normalement dévolue au tribunal pour statuer sur le non respect des obligations.

Dans la même logique, elle rétablit la détention provisoire en matière délictuelle pour les 13 à 16 ans, dans le seul cas de la révocation d'un contrôle judiciaire confiant le mineur à un centre fermé.

Le projet initial prévoyait, pour le jugement de certains délits, la compétence du juge de proximité. Cette entorse un peu trop voyante à la spécialisation a été supprimée devant l'ampleur des réactions suscitées.

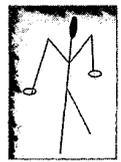
Il n'en reste pas moins qu'on peut se demander si les partisans d'une abrogation de l'ordonnance de 1945 ne sont pas parvenus à leurs fins.

**Depuis, la loi du 9 mars 2004, dite Perben II**, est intervenue pour :

- restreindre notablement les possibilités d'effacement à la majorité des condamnations prononcées pendant la minorité et figurant sur le casier judiciaire,
- conférer au juge des enfants compétence en matière d'application des peines en milieu carcéral.

**Sur le plan des idées**, il devient de plus en plus clair que c'est la satisfaction donnée à la victime et plus encore à l'opinion publique qui constitue la préoccupation première du procès pénal. « *Les français sont exaspérés... Ils ne comprendraient pas que...* » sont devenus des arguments péremptoires ne laissant place à aucune discussion, qu'elle soit de nature éthique ou technique.

La rapidité, la visibilité de la réponse sociale sont ainsi valorisées au détriment des attermoissements inséparables d'une entreprise tendant à changer en profondeur le comportement, la menace et la sanction sont préférées à l'éducation et à la persuasion.



Dans le domaine des mineurs, profondément marqué dans ses origines par une toute autre philosophie, les conséquences sont d'autant plus catastrophiques que l'imposition des idées nouvelles, cohérente sur le plan politique, est porteuse de graves incohérences techniques.

**Sur le terrain**, il est encore difficile de savoir si les juges des mineurs et le monde éducatif, qui évoluent eux aussi mais sont plus proches de la complexité du réel vont adhérer ou non à des idées dont la force principale est leur simplicité, voire leur brutalité.

Curieusement, en ce moment même, il semble que les statistiques concernant les incarcérations de mineurs ne connaissent pas la même progression que celles des majeurs.