

## Vers une refondation de la justice des mineurs ?\*

Denis Salas

Secrétaire général-adjoint à l'Institut des Hautes Études Judiciaires

Pour aborder le thème de l'intervention judiciaire face à la délinquance des jeunes, il faut se souvenir que les premières lois sur l'enfance délinquante datent du début du siècle: tant en Grande Bretagne (1908) qu'en France et en Belgique (1912) ou en Allemagne (1923), nous sommes à un moment où les sociétés européennes ne décident plus de répondre par la seule prison à la violence des jeunes. Prenant à contre pied le mouvement dominant du XIX<sup>ème</sup> siècle, elles décident de se donner les moyens de la comprendre et de chercher dans la voie éducative leurs réponses. C'est un moment où la culture ouvrière dans les grandes villes est suffisamment forte pour que les jeunes vivent des conflits qui restent intégrateurs. Les premières lois sur l'enfance délinquante se bornent à l'encadrer d'un espace de tolérance.

Or, en cette fin de siècle, tout se passe comme si nous étions à un moment historique semblable. Du fond de nos concentrations urbaines, une violence juvénile indéchiffrable nous lance un nouveau défi qui désarçonne nos institutions judiciaires ou administratives. Ce sont un peu partout en Europe les phénomènes de ghettoïsation des banlieues et les flambées de violence périodiques qu'il s'agisse en France des émeutes récurrentes des dix dernières années, des violences de Brixton en Grande Bretagne au milieu des années 1980 ou des mouvements xénophobes et "néonazis" en Allemagne dont a parlé avec fermeté Mme. le Ministre de la Justice d'Allemagne ce matin.

Je voudrais essayer de démontrer devant vous que nous avons répondu dans l'urgence à

ces nouveaux défis venus de la délinquance urbaine alors que notre vraie priorité est de repenser les principes de notre justice des mineurs dont les fondements paraissent quelque peu ébranlés.

Il me semble en effet que nos systèmes politique et judiciaire ont répondu sous la pression des événements à de tels défis. Partout en Europe on a assisté à un redéploiement de l'intervention de l'État qu'il soit centralisé ou fédéral selon des modalités différentes selon les pays. En France, en Belgique, pays fortement centralisés, on a suscité une politique de la ville où les parquets ont joué un rôle moteur. On a vu la multiséculaire institution du ministère public décentraliser, territorialiser, diversifier ses modes d'intervention à partir des exigences "d'en bas" et non plus "d'en haut" comme relai de l'exécutif par le jeu des traditionnelles circulaires. En Allemagne et en Grande Bretagne, la prévention est organisée surtout par les administrations locales et les villes sans que la justice y joue un rôle direct. Quelle que soient les modalités, l'État devient partout "animateur", selon le mot de J. Donzelot, contractualise son action et négocie ses modes d'intervention. Mais, en particulier dans la politique de la ville "à la française", la justice n'y est concernée que dans les actes préparatoires au jugement non dans la fonction de juger elle-même. Notons simplement que cette fonction politique assumée par la justice rend l'exercice de la fonction de juger quelque peu paradoxale. En tout cas, elle sera plus aléatoire dans la mesure où le règlement des problèmes d'ensemble ne peut pas ne pas interférer sur les cas particu-

\* En accord avec Denis Salas, nous avons respecté le mouvement oral de la pensée de cette intervention prononcée au 14<sup>ème</sup> congrès International de l'Association Internationale des Magistrats de la jeunesse et de la famille, Brême, 28 août - 2 septembre 1994; et ceci, afin de conserver la nature de l'expression.

liers que traite avant tout cette justice.

De là vient le développement d'une tendance à la délégitimisation de la justice des mineurs que l'on observe actuellement soit dans l'opinion publique, soit dans les recherches savantes. On voit par exemple dans le dernier rapport du Forum européen sur la sécurité urbaine se développer le thème des défaites institutionnelles. On y parle d'un système judiciaire saturé, aveugle, opaque. On y décrit une police qui, ne parvenant pas à élucider les affaires de petites et moyennes délinquance, redéploie son énergie sur les "belles" affaires. On y critique une inflation de réformes législatives alors que se multiplient les zones de non droit. On épingle une justice des mineurs à cause de sa faible visibilité, sa lenteur face à l'exaspération des victimes et l'absence de résultats évaluables.

Au bout du compte s'opposent une administration performante et une justice archaïque. La fonction administrative de la justice paraît dynamique alors que sa fonction juridictionnelle reste invisible et disqualifiée en raison d'une lecture microscopique, individuelle et inexploitable de la délinquance.

On assiste donc un double phénomène né de la volonté de l'État d'éviter, sans succès jusque là, le renouvellement des violen-ces urbaines : hypertrophie de la fonction administrative de l'État et de la justice et délégitimation de la justice des mineurs. On ne peut s'étonner que les moyens se redéployent dans l'urgence au profit de la prévention et des circuits informels de déjudiciarisation ce qui tend à oublier le traitement individuels des cas, noyau dur de l'intervention judiciaire. Peut-être serait-il temps de mesurer les contradictions actuelles ou potentielles entre ces deux logiques dont l'une tend à absorber l'autre alors que l'essentiel du judiciaire est dépassement de cette contradiction et articulation entre le collectif et l'individuel.

Résumons ce premier point de l'analyse. Le fait majeur de nos réponses actuelles à la délinquance urbaine des jeunes est qu'elles ont fait émerger une fonction quasi juridictionnelle en amont du judiciaire au profit soit des parquets, soit de la police ou des administrations dans les pays sans ministère public. Je ne suis pas de ceux qui se réjouissent spécialement de voir les taux de classement sous conditions dont les chiffres restent inconnus en France mais qui peuvent atteindre des taux de 60% en Allemagne pour les jeunes de 14 à 21

ans, voire 90% dans la ville d'Hambourg si l'on en croit les travaux de F. Dunkel. Une telle tendance contient en germe la disparition de la justice des mineurs. Avec cette absorption de la fonction de juger par des instances administratives de la justice (police ou parquet), on voit proliférer une justice sans juge, des sanctions sans jugements et des "procès" sans garanties ni formelles, ni matérielles. N'est-ce pas là le signe d'une indifférenciation croissante entre juger et administrer, entre justice en État, entre individu et institutions !

Le résultat en est l'obscurcissement de la règle de droit. Celle-ci est de plus en plus diluée soit dans l'action répressive de la police, soit dans l'action préventive, contractuelle, incitative de l'administration. Il y a là une négation de la fonction pédagogique du droit pour les mineurs. En somme, tout le monde dit le droit mais on ne sait plus où est le droit, ce qu'il doit être, ce qu'il peut encore représenter pour les mineurs. Au moment où se multi-

“ Au bout du compte s'opposent une administration performante et une justice archaïque

plient les provocations à l'égard de toutes les formes d'autorité venant des jeunes, il est grand temps de revisiter les fondations du droit des mineurs.

Si l'on regarde l'évolution de notre droit des mineurs en Europe ces

dernières années, il est frappant de voir son processus d'autonomie croissant. On note en particulier dans le rapport récent du Réseau international de recherche sur la justice des mineurs l'existence d'un mouvement convergent : le recul des sanctions privatives de liberté, le renforcement des droits procéduraux des mineurs et le développement des mesures ambulatoires (médiation, travail pour la communauté...) viennent répondre efficacement à une délinquance juvénile décrite comme "épisodique" et de "moindre gravité".

Sans doute une telle évolution connaît-elle des points positifs. Le point capital est certainement l'absence de cause à effet entre le délit et la peine privative de liberté, la prison devenant l'*ultima ratio* de toutes les autres solutions. Viennent ensuite une mobilisation sans précédent des ressources de la communauté (villes, quartiers, entreprises...) avec l'émergence de nouveaux concepts en droit des mineurs: les modalités du travail communautaire dont la Grande-Bretagne est la terre d'élection, la "diversion" allemande, la réparation en France dont Alain Bruel a

montré la nouveauté conceptuelle. Je ne reviendrais pas sur l'idée développée par Heike Jung ce matin selon laquelle l'irresponsabilité pénale des mineurs ne doit pas être un prétexte à leur refuser les mêmes droits qu'aux majeurs, en particuliers les droits relatifs à un procès équitable. Il faut reconnaître, sur ce point, que la jurisprudence de la Cour de Strasbourg depuis les arrêts Weeks et Bouamar de 1987 et 1988 a permis d'éviter les incarcérations déterminées par des stratégies éducatives pour le moins ambiguës. Notons enfin que les droits procéduraux n'ont jamais été oubliés des réformes des code de procédure pénal que l'Europe vient de connaître: l'Allemagne a supprimé en 1989 la prison indéterminée pour les mineurs; l'Italie dans les réformes procédurales de 1989 a aménagé pour eux la phase préparatoire du procès pénal; la France enfin, après avoir supprimé la détention provisoire pour les mineurs de moins de 16 ans en matière correctionnelle s'est doté depuis 1993 d'un régime de garde à vue adapté, apprécié par notre Conseil constitutionnel au regard de la présomption d'innocence et de la Déclaration des droits de l'homme.

Mais quelle que soit l'efficacité symbolique de telle ou telle mesure les zones d'ombre ne sont pas dissipées. On peut noter que l'érosion de l'idée éducative au profit des concepts de "traitement" ou d'"insertion" tend à affaiblir la dimension éducative spécifique dans notre droit des mineurs. N'est-ce pas un marché de dupe que d'oublier l'impératif d'éducabilité inhérent à un droit pour enfants ! L'absorber à un droit fait pour des individus-citoyens comporte le risque de briser le noyau identitaire de notre droit des mineurs. Plus encore, la nouvelle vision de la responsabilité des mineurs qu'implique la médiation ou la réparation conduit à critiquer cette attribution de droits sans devoirs qui fait prématurément des enfants de faux-petitsadultes et oublie leur irresponsabilité pénale essentielle. On a là avec l'affaiblissement de l'idée éducative et de l'irresponsabilité des mineurs les deux axes de notre droit des mineurs qui se transforment profondément.

Il ne s'agit pas de faire le procès de l'enfant comme sujet de droit. Il s'agit seulement de remarquer que cette reconnaissance - et les glissements évoqués précédemment - peuvent nous rendre moins tolérants à l'égard de leur comportements. Dès lors qu'on leur offre plus de garanties, n'est-ce pas pour obtenir d'eux une attitude moins juvénile et plus adulte, en un mot plus responsable. Mais ce débat a eu

surtout le mérite de nous conduire au seuil d'une interrogation essentielle sur le droit des mineurs que nous voulons pour demain. Est-ce que ce droit sera l'instrument de la liberté individuelle ou se donnera-t-il pour ambition d'instituer des personnes autonomes ? Il y a là un enjeu bien analysé par le philosophe canadien, Charles Taylor, et le juriste français, Pierre Legendre: ce droit a-t-il vocation de servir la liberté ou d'instituer des individus ?

Je reviendrai pour finir sur cette question essentielle pour l'avenir de notre justice des mineurs. Je voudrais auparavant insister sur le décalage croissant entre la justice des mineurs telle que nous l'avons pratiquée et les formes nouvelles de la délinquance des jeunes. Il est un fait d'expérience que tous les praticiens connaissent. Toute justice des mineurs est un janus à deux visages: il y a d'un côté une délinquance initiatique, transitoire et passagère liée à ce jeu à la lisière de la légalité propre à toute adolescent; et d'un autre côté, une délinquance pathologique moins nombreuse mais plus grave qui nécessite de mobiliser des moyens en termes d'investigation et de traitement psychologiques voire psychiatriques.

Or cette délinquance change. Elle change dans sa nature, ses manifestations, ses déplacements. Elle est à la fois d'une extrême visibilité (affrontements avec la police, scènes de pillage, incendies dans les banlieues..) et totalement invisible comme le montre les cas de toxicomanie lourde, les phénomènes d'économie parallèle, les conduites autodestructrices... Cette délinquance n'est ni initiatique, ni pathologique. Elle est seulement le signe désespéré d'une perte de sens. Jadis la violence des jeunes était balisée par des structures collectives qui lui donnaient une direction derrière la confusion apparente. Qu'il s'agisse de la famille, des associations, des cultures, cette violence avait un contenant qui en garantissait le caractère expérimental et intégrateur. Désormais, alors que l'expérimentation reste un passage obligé vers l'âge adulte, l'indétermination des trajectoires adolescentes en rend la sortie aléatoire. La violence subsiste, tourne à vide, sans permettre de franchir de seuils d'autant qu'elle ne trouve généralement personne en face d'elle pour la comprendre. Tel est le cas de l'apparition de cas de toxicomanies lourdes, des violences en milieu scolaire, des abus sexuels entre adolescents, de la délinquance précoce des mineurs de moins de 13 ans....

La question que je pose est de savoir si la justice des mineurs outillée pour répondre aux crises adolescentes et aux pathologies indivi-

duelles l'est pour faire face à cette délinquance. Que peut-elle faire devant ces jeunes issus d'un prolétariat urbain, né de l'échec scolaire, égaré dans des filières sans débouchés, accroché très tôt avec leurs familles à des mécanismes d'assistance ? Que faire face à des jeunes qui loin de ces violences transitoires de jadis se fixent très tôt dans une marginalité chronique où ils ne sont ni en danger, ni délinquants donc invisibles pour nous ?

On ne peut que constater qu'en face on ne trouve que l'impuissance et le silence. Quand domine la transmission transgénérationnelle du chômage, la famille ne transmet plus rien d'autre que de la vulnérabilité comme l'a montré le modèle de L. Walgrave. L'école reste composée d'enseignants ayant appris à transmettre un savoir, non à être les référents d'une parentalité défaillante. Le travail n'est plus cet intégrateur universel qu'il était ces dernières années. Enfin, la justice, cette institution du bout de la chaîne, voit ces concepts dépassés par une délinquance chronique, autodestructrice, fortement territorialisée. C'est une délinquance honteuse qui, lorsqu'elle parvient jusqu'à la justice, abandonne aux autres, notamment à la police, le fardeau de son traitement.

Mesdames et Messieurs, au moment où la France va fêter l'année prochaine le cinquantième anniversaire de sa Charte fondatrice de l'enfance délinquante, l'ordonnance du 2 février 1945, il nous faut mesurer l'ampleur de ce nouveau défi. Beaucoup de conflits que vivent les jeunes aujourd'hui ne sont ni initiatiques, ni pathologiques. Nous comprenons mal cette violence qui ressemble à celle des adultes par ses manifestations, mais garde encore son allure de provocation à l'égard de toutes formes d'autorité. Dès lors que nous ne savons pas l'interpréter, elle peut réveiller en nous des peurs, ce fantasme des "classes dangereuses" né des émeutes urbaines de la fin du XIXème siècle. La justice des mineurs qui a puisé sa force parce qu'elle a toujours su déchiffrer des conduites adolescentes et y mettre du sens pourra-t-elle surmonter le retour des réflexes répressifs. La répression

policrière notamment en France ou la prison - le débat sur la *shock incarcération* est loin d'être clos en Grande Bretagne restent des recours permanents en marge du droit.

Cette justice a commencé à sortir de la dialectique de la faute et du châtiement caractéristique d'une époque de la justice pénale où dominait le rôle rédempteur de la prison. Puis, en conquérant son autonomie, en identifiant mieux le phénomène de l'adolescence, elle s'est inscrite dans une dialectique du symptôme et du traitement. Nous vivons encore sur un modèle de justice qui individualise son action au moyen d'un droit dérogoire et d'équipes spécialisées.

“ Nous assistons à l'émergence d'une délinquance d'exclusion qui structure les jeunes sans projet d'intégration sinon à leurs valeurs, à leurs codes, à leurs territoires, et non à un monde de références communes aux adultes et aux jeunes délinquance d'exclusion qui structure les jeunes sans projet d'intégration sinon à leurs valeurs, à leurs codes, à leurs territoires, et non à un monde de références communes aux adultes et aux jeunes.

Mais j'ai le sentiment que nous entrons dans un nouveau modèle conceptuel. Nous ne pourrons plus longtemps faire comme si les jeunes vivaient encore des conflits où l'on verra des "erreur de jeunesse" ou que nous nous obstinerons à pathologiser. Nous assistons à l'émergence d'une

qui structure les jeunes sans projet d'intégration sinon à leurs valeurs, à leurs codes, à leurs territoires, et non à un monde de références communes aux adultes et aux jeunes.

Il nous faut désormais voir cette réalité. A la délinquance des jeunes que nous connaissons s'ajoute une autre délinquance faite de troubles de l'identité issus d'une société où les parcours individuels sont de plus en plus indéterminés. Les jeunes expérimentent de plus en plus seuls la construction de leur identité d'adulte car nous ne savons pas baliser pour eux leur cheminement vers une identité d'adulte

Aujourd'hui, la justice des mineurs paraît prise dans une contradiction majeure : d'un côté, elle doit reprendre à son compte la défaillance des grandes institutions symboliques que sont la famille, l'école et le travail; d'un autre côté, on lui demande de mieux protéger les libertés individuelles et de rattraper le terrain cédé sur le "grand" droit. D'un côté, la justice doit remplacer ces institutions qui n'encadrent ni ne contiennent les turbulences inhérentes au passage de l'enfance à l'âge adulte alors qu'on lui rappelle sans cesse, comme le fait la

Convention sur les droits de l'enfant, qu'elle doit aussi défendre l'individu-enfant face aux abus de tous ordres. Au fond, au moment où on demande à cette justice de faire oeuvre éducative pour un nombre de plus en plus important de jeunes qui passent au travers des institutions, on exige d'elle d'être l'instrument de protection d'une "minorité sans pouvoirs" selon l'expression de P. Vercellone ce matin en ouverture de nos débats.

J'espère que la suite de notre Congrès nous permettra de trouver des issues à ces tensions où le droit est à la fois sommé d'instituer des individus autonomes et d'être l'instrument de leur libre coexistence.