

N° 8
Sept. 2002

LE DÉBAT SUR LA JUSTICE DES MINEURS :

Quelle politique pénitentiaire ?

Quelles perspectives ?

Synthèse réalisée par Nadège GRILLE, Directrice adjointe de la sous-direction de la formation continue – ENAP

L'administration pénitentiaire, en accueillant dans ses établissements des détenus mineurs, se voit confier la mission probablement la plus complexe et la plus lourde qui soit. Cela la confronte à la question de l'enfance délinquante et la met face à un axe majeur de prévention de la délinquance.

Priorité politique depuis 1998¹, la prise en charge des mineurs a fait l'objet d'une réflexion approfondie en voyant la formalisation d'une politique pénitentiaire expérimentale et innovante, parallèlement à la mise en place de moyens inédits d'un point de vue financier et humain (208 créations d'emplois de personnels pénitentiaires entre 1998 et 2000 ; une carte pénitentiaire rénovée avec 59 établissements habilités ...).

Entre 500 et 1000 mineurs sont en permanence détenus (901 en juillet 2002²), à peine 1 à 1,5% de la population incarcérée, et pourtant source majeure de préoccupation pour les professionnels ...

Les difficultés liées à la nature même du public (phénomènes de violence, délinquance plus précoce, jeunes de plus en plus déstructurés) ont mis en exergue la délicate mission des personnels en même temps que l'inadaptation du cadre légal et la nécessaire évolution du droit pénitentiaire.

Le projet inabouti de la *loi sur la peine et le service public pénitentiaire* hier, et les perspectives actuelles de la *loi d'orientation et de programmation pour la justice* laissent présager d'évolutions (de révolutions ?) fortes à venir où les choix à faire sont, avant d'être techniques, des choix philosophiques, idéologiques et humains, en réformant en profondeur l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante.

Le cadre légal : législation d'équilibre ou réglementation dépassée ?

Le droit international, l'ordonnance du 2 février 1945, les articles épars du Code de Procédure Pénale (CPP) qui concernent tantôt les mineurs, tantôt les jeunes détenus (incluant les « jeunes majeurs » de 18 à 21 ans), les quelques circulaires, dont celle du 4 février 1994 relative au régime de détention des mineurs, sont autant de références juridiques qui définissent un cadre légal large, vaste, parfois imprécis voire obsolète.

Le droit pénitentiaire applicable aux mineurs ne fait paradoxalement pas l'objet de texte récent et rénové, ce qui provoque un certain décalage avec les éléments de politique pénitentiaire définis ces trois dernières années par la direction de l'administration pénitentiaire et notamment la formalisation de la réflexion sur les pratiques au sein des quartiers pour mineurs³.

Pourquoi réformer l'ordonnance de 1945 ?

De nombreuses voix s'élèvent pour demander une réforme de l'ordonnance de 45, sans que le contenu de cette législation soit véritablement connu (rapport Lazerges-Balduick).

Ce texte fondateur, remanié à de nombreuses

reprises depuis l'après-guerre (15 lois sont venues en modifier plusieurs articles), constitue une législation d'équilibre puisqu'elle prévoit des réponses allant des mesures éducatives aux peines.

Il repose sur trois grands principes qui n'ont jamais été remis en cause par la suite : la préférence de l'éducation sur la répression, la spécialisation des juridictions, l'excuse atténuante de la minorité.

Si la primauté des mesures éducatives est affirmée, le texte autorise la fermeté en prévoyant l'incarcération pour les faits les plus graves⁴ (ce qui n'est pas le cas dans certains autres pays européens). Il permet ainsi des condamnations pénales pour les mineurs de 13 à 18 ans et même des poursuites pénales pour les mineurs de moins de 13 ans, et prévoit un éventail de sanctions graduelles et appropriées allant de l'admonestation à la réparation.

L'ordonnance repose sur le principe fort de la responsabilité pénale des mineurs, même si celle-ci est graduée selon les âges : tout mineur doté de discernement (en pratique à partir de 8-10 ans) est responsable de ses actes et peut se voir condamné par les juridictions spécialisées que

ajoutent qu'elle est erratique. Reconnaisant ainsi la modernité et la nécessité de conserver ses grands principes, ils considèrent que la justice des mineurs doit profondément évoluer en rejetant l'opposition entre mesures éducatives et peines et en prévoyant de nouvelles mesures à l'encontre des mineurs de moins de 16 ans pour en finir avec l'impunité des plus jeunes ...

La droit pénitentiaire existant : état de la question

La réglementation française fait écho à certains grands principes internationaux ratifiés par la France. Ce sont principalement la Convention internationale des droits de l'enfant (New York, 20/01/1990) et, plus précisément son article 37⁷, et les **Règles Minima** pour le **Traitement des détenus**⁸ définies par le Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (Genève, 1955), qui mettent l'accent sur deux points clefs : la séparation enfants / adultes détenus ; la nécessité d'un traitement pénitentiaire spécifique.

La réglementation européenne du Conseil de l'Europe vient d'ailleurs confirmer ces principes qui s'imposent aux pays membres⁹.

Au plan national, les différents articles du Code de Procédure Pénale¹⁰ qui font référence aux mineurs posent certains principes, préconisent certaines orientations mais ne définissent pas précisément le

incarnant la justice et le droit ?

La procédure disciplinaire applicable aux mineurs ne prévoit quant à elle pas un régime disciplinaire propre (les fautes et types de sanctions prévues sont les mêmes que pour les majeurs) mais limite simplement la durée des punitions de cellule en fonction du degré de la faute et rend impossible le placement au quartier disciplinaire pour les moins de 16 ans (articles D. 251-2 et D. 251-3 du CPP).

Le principe de la soumission du mineur détenu à l'autorité de ses parents ou tuteurs légaux est également affirmé, sans autres précisions que celles spécifiant que l'administration pénitentiaire est tenue de requérir l'accord parental dans un certain nombre de cas : intervention chirurgicale (autorisation donnée aux services hospitaliers) ; autorisation de pratiquer des activités sportives ou de travailler pour les mineurs non soumis à l'obligation scolaire.

Le code précise encore le cadre institutionnel des relations avec la **Protection Judiciaire de la Jeunesse** : information des **Services Educatifs Auprès des Tribunaux** ou des **Centres d'Action Educative** et directeurs départementaux de la PJJ de l'incarcération d'un mineur, organisation de réunions régulières de suivi de l'incarcération, obligation faite à la PJJ de visiter le mineur détenu.

Les perspectives inachevées de la loi sur la peine et le service public pénitentiaire

Elever au rang de la loi le droit pénitentiaire applicable aux mineurs était une occasion importante et attendue qui a permis de donner la philosophie générale des principes de fonctionnement de la détention. Le sort qu'a connu le projet de loi sur la peine et le service public pénitentiaire a déçu, momentanément au moins l'espoir.

Le projet, dans son titre III (La détention de la personne mineure), venait tout au moins préciser les droits fondamentaux du mineur, l'organisation de la détention, les principes du régime de détention, les relations avec les parents, la discipline.

Ainsi, en permettant la maintenance des jeunes majeurs dans ces unités (pour ne pas rompre la dynamique de prise en charge engagée), en institutionnalisant et systématisant les relations de l'administration pénitentiaire avec les parents, en n'excluant pas la mise en place d'un régime disciplinaire propre aux mineurs (renvoyant cela à un décret en Conseil d'Etat), la loi sera pour beaucoup nécessaire.

Ces carences textuelles n'ont cependant pas empêché l'administration pénitentiaire de penser une politique adaptée et innovante en terme de prise en charge des mineurs, de définir des pratiques professionnelles

Quelle politique pénitentiaire ? Le chemin parcouru, vers une évolution des pratiques

L'insupportable situation du Centre des Jeunes Détenus de Fleury-Mérogis dans les années 1997-1998 et sa médiatisation a

incarnant la justice et le droit ?

L'atypisme de Fleury (unique CJD « de masse » apparaissant en une même année

réflexion, et parallèlement à l'affectation de moyens adaptés aux besoins de ces structures. « Le guide de travail auprès

d'équipement, d'offre d'activité et d'emploi du temps, de réglementation.

Sans prétendre ici en résumer tous les aspects, disons simplement que les pratiques ainsi identifiées bousculent une culture professionnelle et valorisent des pratiques qui jusqu'alors étaient expérimentales, marginales et peu reconnues par l'institution.

Un pas de géant a été franchi en reconnaissant aux surveillants dédiés aux quartiers mineurs un rôle central dans l'accompagnement éducatif du jeune au cours de sa détention : des personnels volontaires, identifiés, formés¹⁴, référents d'un petit groupe de jeunes et reconnus comme adultes structurants, au-delà de leurs missions traditionnelles.

Les mineurs, désormais hébergés dans de petites unités de 15 à 20 places maximum, doivent bénéficier d'une prise en charge individualisée, d'un emploi du temps structuré et cadrant, de la référence d'un groupe de professionnels repérés dans la détention et aux missions complémentaires.

Les lieux qui ont vu se concrétiser ces orientations ont montré que la prison-punition peut avoir un sens éducatif fort et central. L'administration pénitentiaire a ainsi contribué à faire avancer l'idée que sanction et éducation ne sont pas en opposition et qu'il est possible de mettre de l'éducation dans la contrainte.

Ces avancées ne doivent toutefois pas masquer des difficultés persistantes et une

situation toujours inégale selon les lieux.

Si Fleury apparaît souvent comme « la vitrine » en étant citée en exemple d'une restructuration réussie, il ne faut pas méconnaître la réalité d'autres sites et la fragilité des dispositifs : pas de numerus clausus dans ces quartiers (de sorte qu'un surencombrement est toujours possible et les dispositifs prévus ainsi mis en échec), des maisons d'arrêt vétustes et peu adaptées à cet accueil malgré les efforts entrepris (avec une étanchéité mineurs/majeurs toute relative), un mélange de condamnés et de prévenus en l'absence d'établissements pour peines pour mineurs (inexistence d'un régime de détention pour condamnés mineurs) ...

Le chemin à parcourir est encore long.

Quelles perspectives, comment concilier une justice plus sévère et la primauté du principe éducatif ?

L'été 2002 a été marqué par une session extraordinaire du Parlement avec l'examen de la loi d'orientation et de programmation pour la justice qui prévoit une profonde réforme du droit pénal des mineurs¹⁵ modifiant ainsi l'ordonnance du 2 février 1945. Le projet de loi sera examiné en deuxième lecture au Parlement à l'automne 2002.

L'évolution de la délinquance des mineurs, caractérisée par un rajeunissement des auteurs, une préoccupante désocialisation de ces jeunes délinquants, et une augmentation des multirécidivistes, motivent le projet de créer, sur cinq ans, des centres éducatifs fermés, de rénover les quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt et d'ouvrir des établissements spécialisés pour mineurs. Un durcissement de la procédure pénale applicable aux mineurs est également à l'ordre du jour avec notamment une répression accrue des délits commis par les 13-16 ans. La création d'une « justice de proximité » vient également atténuer le principe de spécialisation des juridictions pour les mineurs.

Les centres éducatifs fermés comme une nouvelle étape avant l'incarcération

Ces centres, dont l'existence est déjà prévue à l'article 33 de l'ordonnance de 1945, ont pour vocation d'accueillir des mineurs, notamment entre 13 et 16 ans, dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve. Le non-respect par les mineurs des obligations qui leur sont imposées, comme celle notamment de résider dans ces centres fermés pourra entraîner leur placement en détention provisoire avant jugement ou leur emprisonnement après jugement¹⁶.

En cas d'échec du placement (violation par le mineur de son contrôle judiciaire ou fugue après le placement en centre fermé), la détention provisoire devient donc possible pour un moins de 16 ans en matière correctionnelle, disposition qui avait été proscrite en 1987 par le gouvernement pour les moins de seize ans.

L'idée est que le durcissement des sanctions doit rester progressif : un jeune

pourra d'abord être placé en foyer classique, puis en centre fermé, puis enfin en prison. L'échelle des sanctions n'est plus prioritairement liée à la gravité des faits commis mais à la récidive et au comportement.

Le Garde des Sceaux précise les contours de ces centres fermés assurant qu'ils ne seront « ni des établissements pénitentiaires ni un nouvel avatar des maisons de correction de jadis »¹⁷. Dépendant de la PJJ, ces structures seront des établissements publics (ou habitats) de petite taille accueillant 6 à 10 jeunes encadrés par des éducateurs.

Mais quels seront les moyens de contrainte dont disposeront ces derniers pour assurer leur mission contenante et donner une réalité au terme « fermé » ?

Sont-ce réellement des centres fermés ou simplement des institutions dont la principale menace est l'incarcération en cas de fugue ?

Par ailleurs, la question des praticiens pénitentiaires est alors la suivante : des centres fermés à forte dimension éducative ne risquent-ils pas de renvoyer à la prison un simple rôle de sanction et de durcir les conditions de détention, la prison arrivant dernière dans le processus progressif des sanctions ?

Une forme de comparution immédiate pour les mineurs

Nommée « procédure de jugement à délai rapproché », il s'agit, pour les mineurs multirécidivistes, de créer une comparution immédiate (jusqu'alors impossible) permettant au parquet de traduire le délinquant devant le tribunal dans un délai de 10 jours à un mois, sous réserve que des investigations suffisantes sur sa personnalité et sur les faits aient déjà été accomplies et paraissent suffisantes.

Cette procédure se situe dans le cadre d'une peine encourue inférieure ou égale à trois ans en cas de flagrance et à 5 ans dans les autres cas.

S'agissant des mineurs de treize à seize ans, cette procédure est soumise à la condition que la peine encourue soit comprise entre 5 et 7 ans.

Une amélioration des conditions de détention et la reconnaissance des droits des mineurs condamnés

Le développement des équipements dans les quartiers mineurs existants vient s'ajouter au projet de créer de nouveaux établissements pénitentiaires spécialisés pour l'accueil des mineurs dont des centres de détention spécifiques.

Il n'est alors semble-t-il plus question de permettre aux condamnés mineurs de bénéficier du régime Centre de Détention au sein même des quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt (comme cela avait été envisagé dans le projet de « loi pénitentiaire ») mais bien d'ouvrir des centres identifiés.

Concrètement, va se poser la question des lieux d'implantation et de la taille de ces structures : comment concilier la nécessité absolue pour ce public de maintenir les liens familiaux et leur éloignement géographique lié au lieu de détention, sachant que les mineurs condamnés ne représentent que 20% des mineurs détenus et que la durée d'incarcération reste très brève¹⁸ ?

Par ailleurs, persiste la difficulté liée à la quasi absence d'aménagements de peine prononcés à l'égard des mineurs. L'inexistence de places de semi-liberté pour les mineurs, la difficile coordination Juge de l'Application des Peines / Juge pour Enfants¹⁹, le très faible nombre de libérations conditionnelles accordées, restent autant de points noirs n'ayant pas trouvés de solutions.

S'agissant enfin de la création d'établissements pénitentiaires spécialisés dans l'accueil de ce public, un élément important

Pour aller plus loin :

Délinquance des mineurs : La République en quête de respect, Commission d'enquête du Sénat, juillet 2002

Guide de travail auprès des mineurs en détention, DAP, mai 2001

Loi d'orientation et de programmation pour la justice (projet de), juillet 2002

Le contrôle judiciaire, Cheval de Troie de l'enfermement des mineurs, C. Cardet, Le lien social

reste à préciser : centres de jeunes détenus ou prisons exclusivement pour mineurs ? Dans ce dernier cas, la même question se pose que pour les CD avec la concentration de mineurs dans un petit nombre d'établissements éloignés des lieux de vie de ces jeunes. Le principe d'une concentration paraît en outre en contradiction avec l'option forte de la Direction de l'Administration Pénitentiaire de ces dernières années qui a consisté à privilégier des petites unités.

D'un point de vue plus pragmatique, la construction de ces structures demandera plusieurs années. Comment alors « éponger » en attendant le nombre croissant d'incarcérations que laissent présager les nouvelles dispositions prévues par la loi ?

La fin de l'impunité pour les mineurs de 10 à 13 ans ?

Le projet s'attache à une zone de l'ordonnance de 45 restée protégée en modifiant les textes pour les enfants de 10 à 13 ans qui ne pouvaient faire l'objet que de mesures éducatives.

Il sera alors question de prononcer des « sanctions éducatives » telles que la réparation, la confiscation de l'objet ayant servi à la commission de l'infraction, l'interdiction de paraître dans certains lieux, d'entrer en relation avec les victimes ou l'obligation d'accomplir un stage de formation civique.

Certains relèvent l'ambiguïté de ces nouvelles formes de mesures qui ne sont ni des peines au sens strict, ni des mesures éducatives.

En cas de non-respect de ces sanctions, le tribunal pour enfant pourrait en revanche prononcer à l'encontre du contrevenant une mesure de placement.

Les juges de proximité : fin du principe de spécialisation des juridictions ?

Inspiré du modèle britannique, l'idée est de rendre une justice plus efficace et plus adaptée pour les petits délits avec des juges supposés plus proches des citoyens.

La loi prévoit ainsi de créer quelques 3300 juges à titre temporaire, nommés pour 7 ans après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

A la différence des Magistrats à Titre Temporaire déjà créés en 1995 – juges dans des formations présidées par un juge professionnel ou juge d'instance – les juges de proximité exerceraient également dans des juridictions spécialisées.

Concernant les mineurs, leurs compétences sont néanmoins circonscrites aux délits relevant d'une contravention de 4ème classe dont la liste sera établie par décret.

Au moment des premiers débats à l'Assemblée, la Commission Nationale

Consultative des Droits de l'Homme juge l'orientation générale du projet de loi en contradiction avec les principes de la Convention internationale des droits de l'enfant et émet les plus grandes réserves sur la question des juges de proximité.

Si le souci de rapidité et de proximité est louable, cette disposition laisse craindre aux professionnels de l'enfance un démantèlement du rôle du Juge des Enfants et une remise en cause du principe de spécialisation des juridictions.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a validé le 29 août 2002 la loi en émettant simplement une réserve formelle sur la justice de proximité, considérant que ces dispositions doivent relever d'une loi statutaire apportant des garanties d'indépendance et de capacités appropriées à l'exercice des fonctions.

Sur la conformité avec l'Ordonnance de 1945, le Conseil rappelle que celle-ci permet bien, à l'égard des mineurs de plus de treize ans, l'utilisation de mesures de contrainte, de sanctions ou même d'incarcération. Il valide ainsi le placement d'un mineur récidiviste dans un centre éducatif fermé, tout comme les « sanctions éducatives » pour les enfants de 10 ans.

Pour conclure

La justice des mineurs est sous-tendue depuis 50 ans par un principe philosophique humaniste fort et ambitieux. Considérant qu'on ne naît pas délinquant, elle a pris le parti de travailler sur l'être en devenir en tentant toujours de comprendre la personnalité de l'enfant et en se donnant les moyens de juger autrement.

Là où la justice des adultes sanctionne une transgression de la loi pénale par un individu responsable de ses actes, celle des mineurs est plutôt orientée vers la compréhension d'un acte commis par un adolescent en replaçant l'auteur dans un environnement, dans une histoire ... L'ambition ultime est bien de le transformer car rien n'est joué à ce stade de la vie.

Les évolutions actuelles de la procédure pénale des mineurs ont le mérite de la clarté du point de vue du parti pris d'une tolérance zéro, quel que soit l'âge. Elles laissent néanmoins les professionnels de la délinquance des mineurs face à de nombreuses interrogations quant à leur mission : donner un sens éducatif à la sanction.

De profondes évolutions culturelles et l'introduction d'une plus grande souplesse dans les parcours éducatifs, trop souvent morcelés et incohérents (et surtout, incompris par les jeunes concernés), restent la condition pour que la justice des mineurs fasse sens et pour donner à nos enfants une société juste et humaine...

1 Date du conseil de sécurité intérieure du 8 juin et de la parution du rapport LAZERGES-BALDUICK (députés chargés de proposer au gouvernement des réponses face à la délinquance des mineurs)

2 Source : Statistiques mensuelles DAP (PMJ1)

3 Réf. : Guide du travail auprès des mineurs en détention, DAP, mai 2001

4 Article 11 et 20-2

5 Par exemple, l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, le Danemark ou la Suède fixent ce seuil à 14 ou 15 ans selon les cas

6 Délinquance des mineurs : La République en quête de respect, Commission d'enquête du Sénat, rapport remis le 9/07/02

7 « Les Etats s'engagent à ce que tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect du à la dignité de la personne et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge : en particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant... »

8 En particulier, la RTM 85 : « Les jeunes prévenus doivent être séparés des adultes. En principe, ils doivent être détenus dans des établissements distincts (...) par nécessité de protéger les jeunes prévenus de l'influence potentiellement nuisible des détenus plus âgés »

9 La recommandation R 87 rappelle le principe de la séparation et les exigences particulières de traitement en fonction de l'âge. Elle reste cependant imprécise sur la notion d'âge en se contentant de pratiquer une distinction entre détenus jeunes et adultes

10 Articles D. 514 à D. 519 du CPP

11 Cette limitation a été assouplie par une note du DAP en juin 2000, élargissant ces possibilités de regroupements avec des majeurs sans distinction d'âge sous réserve de la présence constante d'un professionnel ou intervenant encadrant l'activité

12 Des suppléments en apports laitiers doivent être fournis aux moins de 21 ans

13 Références principales : Circulaires DAP du 4/02/94 sur le régime de détention des mineurs, du 23/07/91 et du 20/03/95 habitant les maisons d'arrêt à recevoir des mineurs, du 27/12/88 relative aux règlements intérieurs des établissements pénitentiaires, du 26/10/01 sur les établissements habilités à l'accueil des mineurs ; Circulaire du 1^{er} Ministre du 6/11/98 relative à la délinquance des mineurs ; Circulaire Garde des Sceaux du 15/07/98 relative à la politique pénale en matière de délinquance juvénile

14 Une formation d'adaptation de 6 semaines mise en place par l'ENAP en collaboration avec le Centre National de la Formation (CNFE) de la PJJ permet à ces surveillants de mieux comprendre la particularité de ce public, de travailler sur les savoirs être, de réfléchir à un positionnement dans une équipe pluridisciplinaire, de faire connaissance avec d'autres institutions et d'autres logiques professionnelles (la formation inclut un stage dans les services de la PJJ) pour mieux saisir la complémentarité des missions.

15 Titre troisième du projet : Disposition portant réforme du droit pénal des mineurs

16 Exposé des motifs du projet de loi

17 Le Monde du 06/07/02 : Le gouvernement veut autoriser l'incarcération des moins de seize ans

18 En 2000, la durée moyenne d'incarcération (prévenus et condamnés confondus) a été de 1,9 mois (source : rapport Sénat, juillet 2002)

19 Le JE est compétent pour l'application des peines des mineurs en milieu ouvert mais c'est le JAP qui est compétent en cas d'incarcération.

SYN.A.P.S.E

Directeur de la publication : Georges Vin - Rédacteur en chef : Catherine Pénicaud - Rédaction : Nadège Grille

Conception : Yves Sauthieux - Maquette : Patricia Chauché - Impression : ENAP-Patrick Lebasnier - ISSN : 1631-7300 - Dépôt légal : à parution

Contact : Patricia.Chauche@justice.fr - Tél. : 05 53 98 90 95

École Nationale d'Administration Pénitentiaire - 440, avenue Michel Serres - B.P. 28 - 47916 AGEN Cedex 9