

Préambule

L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante définit encore aujourd'hui la justice pénale des mineurs. Jusque dans les années 1980, il existait un consensus sur la nécessaire spécialisation des juridictions pour enfants et sur la priorité des mesures éducatives. À partir de la décennie 1990, des réformes importantes ont remis en cause ces principes fondamentaux en opérant une déspecialisation et un durcissement de la justice des mineurs.

En 1945, une ordonnance consensuelle

La justice pénale des mineurs a profondément évolué depuis l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, qui en a été le fondement. Si ce texte continue de régir la gestion des mineurs en conflit avec la loi, il a été modifié à trente-sept reprises depuis son adoption (Philippe Bonfils, *Droit des mineurs*, 2^e éd., 2014). Pourtant, l'ordonnance a connu une grande stabilité de 1945 à la fin des années 1980. L'ensemble du spectre politique s'accorde alors sur les principes affirmés dans ce texte signé par Charles de Gaulle, en tant que président du Gouvernement provisoire de la République française. Ainsi, les mineurs ne peuvent être jugés comme des adultes car ce sont des enfants. On parle bien d'*enfance* délinquante, moins de mineurs délinquants ou de jeunesse délinquante.

On est d'accord sur le fait que le public en question est constitué d'enfants qu'il est nécessaire à la fois de protéger et d'éduquer. C'est la raison pour laquelle il faut éviter autant que possible d'envoyer le jeune en prison et préférer une prise en charge éducative. C'est aussi pour cela que l'adolescent en conflit avec la loi ne peut être jugé par des tribunaux ordinaires mais qu'il doit l'être par des juridictions spécialisées, les tribunaux pour enfants. Plus encore que sur ce tribunal spécialisé, la justice pour enfants repose, à partir de 1945, sur la figure tutélaire du juge des enfants et sur une administration chargée de s'occuper des jeunes délinquants, l'Éducation surveillée, qui deviendra la Protection judiciaire de la jeunesse en 1990.

Les premières réformes : vers plus de sévérité

Le consensus sur la justice pénale des mineurs s'effrite à partir du début des années 1990, à la suite d'émeutes dans les quartiers sensibles des banlieues des grandes villes. L'ordonnance de 1945 est alors jugée laxiste par la droite de l'échiquier politique qui la considère comme favorisant le sentiment d'impunité. Sous la première présidence de Jacques Chirac (1995-2002), des réformes sont entreprises pour rendre plus sévère la justice des mineurs. De nouveaux troubles urbains contraignent les socialistes, jusqu'alors hostiles à toute modification allant dans un sens répressif, à opérer un tournant dans leur façon de penser la justice des

mineurs. En 2002, cette question est au centre du débat lors de la campagne de l'élection présidentielle. Au cours de la seconde présidence de Jacques Chirac (2002-2007), l'ordonnance de 1945 fait l'objet de modifications très importantes. En 2007, une nouvelle accélération est donnée à la réforme de ce texte. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, déclare dans un entretien : « On n'est pas mineur en 2006, comme on l'était en 1945 » (cité par Christophe Daa-douch, « Que reste-t-il de l'ordonnance de 1945 ? » dans Laurent Mucchielli, dir., *La délinquance des jeunes*, 2014). En effet, l'idée fondamentale est que les grands adolescents d'aujourd'hui s'apparenteraient plus à des adultes. Il faudrait alors prendre acte de cette évolution et rapprocher la justice pour mineurs de celle pour adultes en revenant sur le principe de spécialisation et en réformant profondément l'ordonnance de 1945, voire en élaborant une nouvelle loi. Ainsi, depuis 2002, la justice des mineurs est devenue plus répressive et s'est déspecialisée, pour se rapprocher de la justice des majeurs.

Un mouvement complexe vers la déspecialisation

Une analyse rapide de ses évolutions peut conduire à penser que la justice des mineurs est passée d'une spécialisation fondée sur la protection et l'éducation à

une désécialisation accordant une place plus importante à la répression. Cependant, si ce mouvement est avéré, il n'est pas univoque. Il convient de souligner, d'abord, que la spécialisation de la justice des mineurs, qui a commencé en 1912 avec la création du tribunal pour enfants et a été renforcée en 1945, a mis longtemps à se concrétiser. Il a fallu attendre les années 1960-1970 pour que les juges des enfants se consacrent uniquement à ces justiciables et qu'ils puissent bénéficier d'une véritable formation. Les statistiques judiciaires montrent, par ailleurs, que si les principes de l'ordonnance de 1945 exigent de privilégier les mesures de protection et d'éducation, les juges et tribunaux pour enfants ont envoyé toujours plus de mineurs en prison jusque dans les années 1990. Plusieurs rapports remis au gouvernement sous les présidences de Valéry Giscard d'Estaing et de François Mitterrand ont mis l'accent sur cette contradiction entre les principes et les pratiques, qui tous regrettent la progression du nombre de mineurs en prison.

De même, s'il n'est pas douteux que la justice des mineurs a profondément évolué depuis les années 1990 et qu'elle s'est désécialisée, est-il pour autant possible d'affirmer que ce mouvement est irréversible ? Depuis une vingtaine d'années, le parquet occupe incontestablement une place centrale dans la gestion de la délinquance juvénile, au détriment de celle du juge des enfants. La politique pénale à l'égard

des mineurs s'est également rapprochée de celle des majeurs. Il s'agit de sanctionner et de juger plus rapidement les mineurs délinquants récidivistes afin de lutter contre le sentiment d'impunité. La plupart des réformes vont dans ce sens. À la différence de ce qui s'est passé au cours des décennies précédentes, l'objectif politique n'est plus aujourd'hui d'éviter d'envoyer des enfants en prison, il est de lutter contre l'augmentation de la délinquance juvénile. Cependant, s'il est important de souligner cette évolution, il faut en même temps rappeler les éléments qui réaffirment la spécialisation de la justice des mineurs. En premier lieu doit être mentionné le rôle du Conseil constitutionnel qui, notamment par sa décision du 29 août 2002, a dégagé et défini la portée du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs : l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de leur âge, la majorité pénale à 18 ans, le principe de la spécialisation de la justice des mineurs et la priorité des mesures de relèvement éducatif sur les peines, ce qui n'exclut pas les mesures contraignantes et les sanctions dans certains cas. Cette jurisprudence a sensiblement limité la liberté du législateur.

Il convient également de souligner que, si les réformes récentes permettent aux juges et aux tribunaux pour enfants d'envoyer plus facilement les mineurs en détention, elles leur laissent tout autant la liberté

de continuer à prendre des mesures de protection et d'éducation. Paradoxalement, c'est à partir du moment où la loi a permis une justice des mineurs plus répressive que, proportionnellement, les juridictions pour enfants ont pris davantage de mesures alternatives à l'incarcération.

Par ailleurs, le mouvement de déspecialisation ne se limite pas au passage d'une justice spécialisée à une justice plus répressive. Il vise également à garantir les droits du mineur contrevenant. En effet, avec l'ordonnance de 1945, c'était le juge des enfants qui avait suivi le jeune pendant l'instruction qui pouvait l'envoyer en prison avant ou lors du jugement. Depuis la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes et la décision du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2011, cela n'est plus possible au nom du respect du principe d'impartialité.

Parallèlement, la législation renforce la spécialisation du juge des enfants. Ainsi, depuis la loi du 9 mars 2004 sur l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, le juge des enfants remplit désormais les fonctions de juge d'application des peines pour les mineurs. Quand la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs crée le tribunal correctionnel des mineurs, elle institue également le dossier unique de personnalité, réaffirmant ainsi

l'importance de l'examen individualisé dans le suivi et le jugement des jeunes délinquants.

Vers une refonte de l'ordonnance de 1945

La complexité de ces changements, le mouvement de spécialisation/déspecialisation/respecialisation ont rendu la justice des mineurs illisible, même pour les professionnels du domaine. On comprend donc qu'elle soit incompréhensible pour les jeunes usagers. Chacun, désormais, s'accorde sur la nécessité d'une refonte de l'ordonnance du 2 février 1945. Il reste à s'entendre sur le contenu de cette réforme fondamentale.

Doit-on se diriger vers une réaffirmation de la spécialisation ou poursuivre le mouvement de rapprochement de la justice des mineurs de celle des adultes ? Pour répondre à cette question, il est important de se garder de tout discours idéologique et politicien à courte vue. Il est bon de rappeler que le Conseil constitutionnel a pris des décisions en faveur de la spécialisation qui contraignent le législateur. Par ailleurs, la France a ratifié en 1990 la Convention internationale des droits de l'enfant qui oblige les États signataires à respecter des normes en matière de justice pénale. Une refondation de l'ordonnance de 1945 devrait également tenir compte de l'état des recherches menées en matière de justice des mineurs.