



# La justice pénale des mineurs en France

## Ou l'émergence d'un nouveau modèle de gestion des illégalismes

**Francis Bailleau**

DANS **DÉVIANCE ET SOCIÉTÉ 2002/3 Vol. 26** , PAGES 403 À 421  
ÉDITIONS **MÉDECINE & HYGIÈNE**

ISSN 0378-7931

DOI 10.3917/ds.263.0403

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2002-3-page-403?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Médecine & Hygiène.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

## LA JUSTICE PÉNALE DES MINEURS EN FRANCE OU L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEAU MODÈLE DE GESTION DES ILLÉGALISMES

F. BAILLEAU\*

*Après une analyse généalogique précisant les conditions dans lesquelles la justice pénale des mineurs a vu le jour en France et situant ses évolutions récentes, il nous fallait également, d'un point de vue sociologique, comprendre les conditions dans lesquelles elle opère aujourd'hui et rappeler les raisons pour lesquelles elle est remise en cause afin de saisir les lignes de force autour desquelles cette justice pénale des mineurs tente de s'adapter en s'appuyant sur une scène locale en recomposition.*

MOTS-CLÉS: JUSTICE PÉNALE DES MINEURS – PROTECTION – ÉDUCABILITÉ – RESPONSABILITÉ – GESTION DES RISQUES – DÉLINQUANCE – ILLÉGALISME – SENTIMENT D'INSÉCURITÉ – POLITIQUES LOCALES – JEUNE – PRÉCARITÉ

Depuis maintenant plus de deux décennies, l'insécurité est au cœur des préoccupations d'une majorité de la population française. Cette demande de protection de la population s'exprime essentiellement par rapport aux comportements, jugés dangereux, agressifs et violents des jeunes, de certains jeunes – majoritairement ceux d'origines étrangères des quartiers périphériques d'habitats populaires. Face aux comportements de ces jeunes, perçus comme menaçant l'ordre public et la sécurité des biens et des personnes, les actions ou réactions de la police et de la justice sont considérées comme insuffisantes et sont analysées, par des voix « autorisées »<sup>1</sup>, comme entravées par des règles et des fonctionnements jugés inadéquats face aux transformations perçues du comportement des jeunes.

La critique de l'ordonnance pénale du 2 février 1945 – texte de base qui organise toujours (en mai 2002) le fonctionnement de la justice pénale des mineurs en France – est ainsi au centre de ces débats. Elle est souvent décrite comme inadaptée à la régulation des tensions « nouvelles »; en particulier depuis l'introduction, à la fin des années quatre-vingt, de nouveaux dispositifs juridiques limitant les possibilités de mise en détention provisoire des mineurs<sup>2</sup>. Nouvelles règles qui, en amont, entraveraient les possibilités d'action de la police ou de la gendarmerie face à un « petit » nombre de jeunes souvent « d'origine étrangère », considérés comme les responsables de la majorité des troubles et donc de l'insécurité de la population.

\* GRASS-IRESO, CNRS.

<sup>1</sup> Discours tenus par les plus hautes autorités de l'État : ... *Et ce rapport, je lui en laisse la responsabilité, évaluait à environ 4 000 le nombre de ces meneurs et chefs de bande. Eh bien, ces gens-là, il faut les arrêter, il n'y a aucun doute. On les connaît, la police les connaît, il faut les arrêter*, Interview du président de la République, Jacques Chirac, le 14 juillet 2001.

<sup>2</sup> Il s'agit de l'adoption de deux nouveaux textes : la loi du 30.12.87 et celle du 6.7.89, qui ont supprimé la possibilité de mise en détention provisoire des mineurs de 13 ans et, en matière correctionnelle, celle des mineurs de moins de 16 ans et limitée, en matière correctionnelle, celle des mineurs de 16 ans et plus. Cette réforme se traduira rapidement par une division par deux des mises en détention provisoire des mineurs : en 1986, 4 270 détentions provisoires dont 987 pour des mineurs de 16 ans et moins et 3 283 pour ceux de plus de 16 ans ; en 1991, 2 238 détentions provisoires dont 87 pour des mineurs de 16 ans et moins et 2 151 pour ceux de plus de 16 ans. Voir l'étude de Tourmier, 1993.

Cette rapide présentation de la situation actuelle de la justice pénale des mineurs en France, si elle permet de percevoir les enjeux de nombreux discours publics demande à être précisée pour en comprendre les lignes.

Au delà des analyses binaires faisant de l'opposition politiques préventives/éducatives *versus* politiques actives/répressives l'unique clé de compréhension de la situation présente, c'est aux fondements des transformations actuelles du fonctionnement de la justice pénale des mineurs, à la remise en cause du modèle « éducatif ⇔ protecteur » issu de la Seconde Guerre mondiale, à cette question de l'adaptation-mutation de la prise en charge judiciaire des mineurs en liaison avec l'évolution de la position des jeunes dans la société et la transformation des politiques publiques en direction de la jeunesse, que cet article est consacré.

Dans un premier temps, il est nécessaire, pour atteindre cet objectif, de revenir aux conditions et modalités selon lesquelles le tribunal pour enfants (en 1912), puis le personnage central, incarnant ce nouveau mode de traitement des mineurs « coupables », le juge des enfants (en 1945), ont créé un espace autonome de fonctionnement selon un modèle tutélaire d'intervention au sein du tribunal de grande instance avant de nous intéresser aux transformations en cours de ce modèle, à leurs origines et à leurs conséquences.

## I. Une tentative de généalogie explicative

### 1. De l'homme en miniature à l'enfant « autonome »

L'enfant, le mineur, objet plus que sujet – nous y reviendrons par la suite – d'une juridiction spécifique est une création relativement récente, datant en France du début du XX<sup>e</sup> siècle, comme dans la plupart des pays européens. Cette absence de modalité particulière, autonome de traitement judiciaire s'explique par le fait que les enfants, les adolescents n'existaient pas en tant que tels socialement, avant le XIX<sup>e</sup> siècle (Ariès, 1973). Ils étaient soumis comme les adultes au châtement d'intimidation, ils bénéficiaient simplement en termes de sanctions de l'atténuation d'un droit strict et non d'une règle de droit spécifique.

Durant le XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, les enfants sont devenus une préoccupation importante, de nombreuses personnes – des philanthropes aux universitaires (Lefaucheur, 1994) – vont s'intéresser aux enfants, à leur santé, à leur éducation et protection, à leurs conditions d'existence, à l'amélioration de leurs conditions de travail ou d'apprentissage, etc. Ces préoccupations multiples liées à la transformation de la vie familiale avec la généralisation du modèle nucléaire et la limitation des naissances (Shorter, 1977), à la nécessité pour l'industrie naissante de bénéficier d'une main-d'œuvre nombreuse et si possible en bonne santé et éduquée<sup>3</sup> mais également à l'intervention de l'armée qui a besoin d'une population saine pour les champs de bataille en cours et à venir vont progressivement renforcer la nécessité de prévoir un traitement particulier – qu'il soit social, éducatif, sanitaire ou judiciaire – par les autorités publiques des enfants « sauvages », malades, abandonnés ou coupables.

Un des opérateurs importants de cette transformation, de l'émergence de ce nouveau regard sur l'enfant, aura été le développement, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, des techniques d'observation du comportement des mineurs avec une généralisation de leur utilisation et une sophistication des méthodes employées à la fin du siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle (Bailleau, 1982). L'origine du développement de ces nouvelles techniques est en partie liée à la question du discernement-clé

<sup>3</sup> La création, par le secteur privé, de la première institution concernant la prise en charge des enfants dangereux ou victimes de mauvais traitements : l'ouverture en 1833 de la colonie de Neuhoff, est à mettre en relation avec une circulaire du 3 décembre 1832 signée par le ministère du Commerce et des travaux publics qui concernait les jeunes en apprentissage.

de voûte du traitement judiciaire des mineurs dans le Code pénal de 1810<sup>4</sup> – qui entraînera l'apparition, dans un premier temps aux limites du judiciaire, de l'observation des mineurs<sup>5</sup>. Le développement de cette technique particulière, décrit par M. Foucault dans *Surveiller et punir* (1975), modifiera progressivement toute l'économie du système. Ce savoir prélevé sur l'enfant va réorganiser son traitement.

La loi pénale du 22 juillet 1912 qui prévoyait de répartir les mineurs en trois groupes selon l'âge auquel correspondaient des traitements spécifiques, était le fruit de cette transformation des regards sur l'enfant. Bien que ce texte de 1912 ne fut appliqué que dans les grandes villes à cause de sa complexité mais surtout de l'absence de moyens permettant tant de réaliser ces observations que de faire fonctionner une juridiction particulière, il donna à ces nouvelles techniques de diagnostic et d'orientation une forme juridique en codifiant l'enquête sociale et en créant la fonction de rapporteur. Au niveau législatif, après cette période il n'y aura plus pour les mineurs de texte purement répressif. Le mineur délinquant sera dorénavant appréhendé dans une optique de traitement, « d'éducation surveillée ».

## 2. Du mineur discernant au mineur éduicable

Cinq textes essentiels ont marqué ce siècle et demi de transformation des regards sur l'enfant : le Code de 1791 modifié en 1810, la loi de 1850 sur les colonies industrielles et agricoles, celle de 1912 créant le tribunal pour enfants, l'ordonnance pénale du 2 février 1945, base de la juridiction actuelle instituant le juge des enfants et celle civile de protection de l'enfance de décembre 1958.

Au regard de l'histoire française, la véritable rupture dans le traitement judiciaire des mineurs sera la loi de 1942 qui sera reprise, au moment de la Libération (Chauvière, 1980), non sans connaître quelques modifications : l'ordonnance pénale du 2 février 1945. Ces textes (1942 et 1945) marquent l'abandon formel au niveau judiciaire de la notion de discernement – liée dans son application à la notion juridique de responsabilité – pour la remplacer par celle d'éducabilité des mineurs coupables. L'ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 1945 – en assurant le développement d'un corps de techniciens de la rééducation et d'un équipement éducatif spécifique séparé de celui de l'Administration pénitentiaire au sein du ministère de la Justice : la Direction de l'Éducation Surveillée – permettra le développement de nouvelles modalités de prise en charge des mineurs victimes ou coupables d'infraction.

Ces dates marquent formellement la fin d'une longue période d'expérimentation qui avait permis, en particulier au niveau de prise en charge des mineurs, le développement, l'acceptation puis la reconnaissance juridique du statut social particulier des mineurs et la nécessité de prévoir pour eux des modalités spécifiques de traitement judiciaire différentes, dans le fond comme dans la forme, de celles des adultes.

## 3. Un droit protecteur et ses limites

Dans ce mouvement qui va de l'émergence de cette figure de l'enfant qui non seulement est faible puisque miniature d'homme adulte mais coupable car capable de discernement (de 1810 à 1941), à l'enfant toujours faible mais qui n'a pas accès aux droits des adultes d'être jugé selon

<sup>4</sup> Lorsque la Justice se saisit, au moment du jugement, d'un enfant qui a rompu un pacte, transgressé certaines règles, commis un délit, la première question posée au moment du jugement est : a-t-il agi avec ou sans discernement ? Et selon la réponse à cette question, le mineur était soit condamné, soit généralement placé, à titre civil, jusqu'à sa majorité.

<sup>5</sup> L'histoire de l'internat de Mettray est exemplaire sur ce point. Créé en 1838, cet équipement était l'un des premiers internats spécialisés dans la prise en charge des mineurs de justice. Cet établissement, qui servira de modèle à toute l'Europe, appliquait cette nouvelle approche de l'observation systématique de l'enfant placé afin de repérer ses comportements pour, à l'intérieur de l'internat, prévoir les solutions jugées les plus aptes à son amendement, à son redressement. Ainsi, la répartition des pupilles dans des groupes de mérites, la mise en place des systèmes progressifs de traitement seront les premiers produits de cette nouvelle approche.

des règles respectueuses de son autonomie car principalement victime (de 1942/1945 à 1980), à cet enfant faible devant être protégé et éduqué bien que violent ou coupable mais dans le respect de ses droits (de 1980 à 2001), s'inscrit l'état actuel de la justice des mineurs après un siècle d'évolution mais également sa remise en cause.

Cette construction s'est opérée, en France, essentiellement au niveau pénal. Après 1945, il faudra attendre près de quinze années (ordonnance judiciaire de 1958 et ordonnance administrative de 1959) pour que le volet civil de protection de l'action du juge des enfants trouve un outil adéquat au niveau juridique pour se déployer. La mise en œuvre tardive de la protection judiciaire de l'enfant par rapport au volet pénal s'explique par l'opposition entre deux courants idéologiques. Un premier courant « libéral » qui tendait vers une intervention minimale de l'État car ces problèmes concernaient la sphère familiale, la sphère privée et le courant « socialiste » où l'État, responsable de ces difficultés, devait agir pour réguler les conditions de la reproduction sociale (Commaille, 1982). L'ordonnance civile du 23 décembre 1958 se doubla, le 7 janvier 1959, d'un autre texte qui reproduisait presque terme à terme, au niveau administratif, les mêmes dispositions, avec pour seule distinction une opposition – souvent fictive dans la pratique – entre la notion de danger et celle de risque de danger<sup>6</sup>. Dans le premier cas, le magistrat est compétent, dans le second, c'est le Directeur Départemental de l'Action Sanitaire et Sociale.

Durant cette période : 1942/1945-1980, un complexe tutélaire de prise en charge, tant en amont du tribunal (politiques sociales, familiales ou éducatives, prévention spécialisée), qu'en aval (équipes de prise en charge en milieu ouvert, dispositifs de diagnostic, internats, foyers en milieu urbain, etc.) va connaître un essor important. La clef de voûte de ce dispositif est le juge des enfants dont le pouvoir commencera, dès les années soixante-dix, à être l'objet de critique :

*Résultat paradoxal de la libéralisation de la famille, de l'émergence d'un droit de l'enfant, d'une rééquilibration du rapport homme-femme : plus ces droits sont proclamés, plus se resserre autour de la famille pauvre l'étau d'une puissance tutélaire. Le patriarcalisme familial n'y est détruit qu'au prix d'un patriarcat d'État (Donzelot, 1977, 97).*

La notion juridique d'intérêt de l'enfant, dont le contenu n'est pas défini est toujours officiellement la référence explicite de l'activité des magistrats et des personnels éducatifs. Lorsqu'un mineur est impliqué dans une situation nécessitant l'intervention d'un magistrat, la notion qui organise et règle cette présence est celle d'*intérêt de l'enfant*, qu'il s'agisse d'un mineur ayant troublé l'ordre public, d'un mineur victime d'un mauvais traitement ou de celui dont les parents ont décidé de divorcer (Bailleau, Geissaz, 1988).

Avant d'analyser en détail ce fonctionnement, il faut rappeler que le magistrat spécialisé intervient lorsque l'ordre public, les bonnes mœurs, la bonne éducation, l'intégrité physique, la santé des mineurs sont troublés ou menacés. Il est le représentant d'un État, d'un ordre social. Il apparaît, en principe, après une série plus ou moins progressive d'exclusions, sanctionnée pour les jeunes principalement par l'appareil scolaire, qui « se dégage », « se décharge » des cas les plus difficiles, les plus rétifs à cet ordre social. Il est ainsi actif, principalement « en bout de chaîne sociale », à la suite des autres institutions chargées d'assurer la socialisation des jeunes dans un cadre préétabli, la reproduction sociale (Walgrave, 1992). L'objectif ultime des magistrats serait de permettre, de faciliter le passage d'un statut juridique de mineur à celui de majeur dans des conditions qui respectent l'ordre public.

Ce juge spécialisé – non selon le type de contentieux à traiter mais selon l'âge du justiciable – a une compétence territoriale liée au domicile habituel du mineur et non au lieu de

<sup>6</sup> Dans l'optique de cette approche n'a pas été prise en compte l'Éducation nationale. Elle joue en tant qu'institution un rôle marginal dans les prises en charge des « enfants de Justice », ce qui n'est pas le cas au niveau de l'inadaptation « en général » où elle est en concurrence avec le ministère des Affaires sociales. Voir Perron, 1984.

commission de l'infraction comme pour les majeurs. Cette situation exceptionnelle au sein des tribunaux lui permet de connaître tous les faits, quelles que soient leurs qualifications juridiques, impliquant un mineur et sa famille. Il réunit entre ses mains toutes les fonctions judiciaires. Les textes qui définissent sa pratique portent plus sur des questions de procédure que sur des règles de fond. L'essentiel de son activité échappe aux formes judiciaires classiques. De plus, la référence principale qui motive ses décisions – l'intérêt de l'enfant – est une notion de fait et non de droit. Son activité repose sur une relation duelle avec le mineur. Il est, face au mineur, être en devenir, le représentant de la Loi, de l'Autorité. Pour agir il est aidé par différents spécialistes (médecin, assistant social, éducateur, psychologue, psychiatre, policier, etc.), qui, d'une part, l'informent d'une situation et qui, d'autre part, exécutent les mesures qu'il a ordonnées. Ses décisions, prises en audience de cabinet dans la majorité des cas, font l'objet d'une « négociation » avec le mineur et d'une révision, d'une évaluation régulière avec lui et surtout avec les personnes qui l'ont en charge<sup>7</sup>. Il n'impose de décision – généralement, dans ce cas, pénale – qu'aux mineurs les plus âgés (16-18 ans) ou les plus rétifs à son action (Baillieu, 1985). Cette pratique judiciaire est basée sur l'oral. Contrairement aux autres procédures judiciaires, l'écrit est peu présent et les décisions prises sont modifiables à tout instant, sans formalisme. Le contradictoire, la défense<sup>8</sup>, l'appel existent très peu dans cette pratique. Ce fonctionnement situe l'autonomie, par rapport aux pratiques judiciaires concernant les adultes, de la justice des mineurs.

Cette absence des règles « classiques » du droit est également à mettre en relation avec les caractéristiques sociales de la population essentiellement concernée par cette juridiction particulière, d'exception. La majorité des jeunes justiciables est originaire de familles ayant connu de profondes ruptures (déplacements, pertes d'emploi, décès, séparations, accidents, abandons, etc.) et subissant, souvent, un choc culturel important (migration récente ville-campagne et/ou étranger-France). Pour évaluer leurs intérêts, le magistrat prend appui sur une situation de fait et non de droit. Il est en contact avec une réalité sociale qui n'est pas encore qualifiée par des catégories juridiques ou qui ne peut être qualifiée par ces catégories. Il a pour objectif de transformer une situation, sans forcément changer l'ordre juridique de cette dernière. Ce qu'il modifie par son intervention, ce qu'il sanctionne, ce sont principalement des manquements à des normes sociales (Ogien, 1995).

Cette transformation de la norme sociale en obligation juridique est le produit principal de l'intervention du juge des enfants. Ce travail est problématique pour le magistrat car les outils juridiques dont il dispose, la formation qu'il a reçue, sont inopérants pour effectuer cette transformation. La notion de discernement qui réglait, depuis la Révolution et jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le fonctionnement des magistrats face au mineur, évoquait une catégorie juridique que les magistrats maîtrisaient : la responsabilité. Les notions d'éducabilité, d'intérêt de l'enfant renvoient à des savoirs non juridiques. De plus, cette notion de discernement faisait référence à une action située dans le temps, à un acte ; celle d'intérêt appelle un temps éloigné, un avenir plus ou moins prédictif.

Le caractère indéterminé, prévisionnel et non instrumentabilisable d'un point de vue juridique de ces notions d'éducabilité et d'intérêt de l'enfant induit la référence, pour guider l'action, à un

<sup>7</sup> En audience de cabinet, le magistrat pour enfant est seul face au mineur. Dans ce cadre, il ne peut prononcer en jugement que des mesures éducatives. En audience du tribunal, des mesures éducatives comme des sanctions pénales peuvent être décidées. Le tribunal pour enfants est composé du juge des enfants assisté par deux assesseurs qui sont des personnes choisies sur liste s'intéressant particulièrement aux problèmes de l'enfance.

<sup>8</sup> Au delà des difficultés matérielles qu'ils peuvent rencontrer pour assurer la défense des mineurs – problèmes pour lesquels certains barreaux commencent à s'organiser – les avocats ont beaucoup de mal à pénétrer dans cette procédure à cause de ses règles explicites et implicites de fonctionnement liées à la position du magistrat face au mineur et aux rôles des éducateurs qui se perçoivent comme les défenseurs « naturels » du mineur.

système de valeurs, de représentations – essentiellement celles d'un système familial – dont la définition est un enjeu de pouvoir, le fruit d'une lutte entre les groupes, les classes sociales (Freud *et al.*, 1980).

L'interprétation des normes sociales et l'imposition d'une norme par la formulation judiciaire d'obligations sont à l'origine, dans les années soixante-dix, des interrogations concernant le fonctionnement de cette juridiction des mineurs en relation avec une scène sociale en recomposition. La notion d'intérêt de l'enfant repose sur un postulat implicite : l'existence d'une certaine homogénéité culturelle, normative, d'un accord minimum sur la place et la situation des enfants au sein de la famille, de la société dont le magistrat, rouage de l'État central, est l'interprète. Cette orientation est fortement liée au contexte de l'après-guerre, à une vision de la jeunesse comme classe d'âge ayant participé à la « libération du pays » et chargée de le reconstruire, selon une certaine idéologie du développement. Elle a fondé ce qu'il est convenu aujourd'hui d'appeler le consensus de 1945, base sur laquelle s'est développé le secteur de prise en charge de l'enfance difficile.

La focalisation sur l'enfant comme base de l'unité d'une famille nucléaire stable est remise en cause par les transformations que connaît cette cellule de base : *L'émergence des nouveaux modèles familiaux soulève, dans des termes nouveaux, la question de la socialisation de l'enfant* (Commaille, 1982, 139). Et l'évolution profonde des conditions de l'intégration sociale, du passage d'un statut de « mineur » à celui « d'adulte », modifie également cette vision tutélaire du rôle du magistrat.

Cette situation nouvelle explique qu'après une période dominée par une vision de la justice des mineurs comme l'aiguillon de la justice traditionnelle, expérimentatrice de nouveaux modes de règlement des dysfonctionnements sociaux et d'appréhension de la gestion des conflits, certains magistrats ont infléchi, dès la fin des années soixante-dix, leurs pratiques en direction d'un retour à leurs fonctions traditionnelles dans un cadre légaliste : dire le droit, exprimer, concrétiser l'existence de la loi<sup>9</sup>.

#### 4. Un bilan de l'application de l'ordonnance pénale de 1945

Aujourd'hui on peut légitimement s'interroger sur l'application réelle de ces dispositions résolutes qu'Henri Michard, un des principaux entrepreneurs de la mise en œuvre de ce texte, évoque :

*Dans le domaine de la protection judiciaire de l'enfance, la démarche de justice vise également à rétablir l'ordre, mais suivant des modalités différentes... Elle ne néglige pas les comportements mais elle les considère comme des symptômes. Elle essaie de les dépasser et d'en atteindre les composantes étiologiques. Et, c'est en modifiant ces composantes qu'elle s'efforce non plus de trancher, mais de résoudre le conflit, de le faire disparaître... La justice classique œuvre au niveau de la régulation sociale ; la protection judiciaire de l'enfance au niveau de la normalisation des personnes. À une justice rétributive se substitue une justice résolutive* (Michard, 1983, 121-122).

Au cours de travaux antérieurs (Bailleau, 1996), nous avons contesté cette vision par trop « idyllique » du fonctionnement, au niveau pénal, des tribunaux pour enfants. Dès l'apparition du texte judiciaire de protection des mineurs (1958), une spécialisation s'opère à un double niveau dans l'application de ce texte pénal : sélection de la population et dichotomie des modalités de traitement. Concrètement, plus les mineurs sont âgés, plus l'équation de répartition

<sup>9</sup> Voir, sur ce point, les différentes analyses et propositions du Syndicat de la Magistrature dans sa revue *Justice* à partir des années quatre-vingt.

entre les différentes possibilités de jugement se réduit à une alternative : non intervention ou décisions pénales.

- Que les plus jeunes, parmi les mineurs présentés, soient très rarement l'objet d'une mesure pénale, répond aux textes, mais qu'ils fassent exceptionnellement l'objet d'une intervention éducative active, alors que la procédure a été menée jusqu'à son terme, fragilise le rôle de cette institution.
- Qu'une sanction pénale soit presque toujours décidée pour les mineurs les plus âgés, lorsque la décision d'une intervention a été prise, confirme l'éloignement du fonctionnement de la justice pénale des mineurs de ses objectifs premiers mais également les « libertés » prises avec les textes qui en régissent le fonctionnement.

L'analyse des modalités de jugement sur une longue période invalide ainsi la réalité du passage d'une justice rétributive à une justice résolutive. L'impératif de prise en compte de la personnalité des auteurs d'infractions au moment du jugement afin de *résoudre le conflit* a été abandonné au profit quasi exclusif – particulièrement pour les mineurs les plus âgés – de la notion de trouble à l'ordre public qui doit être *rétribué* par une sanction pénale. Ce constat fragilise le rôle et la place du magistrat pour enfants qui, officiellement, construit sa légitimité par rapport à l'âge des délinquants et non par rapport à un type de contentieux. En particulier, le fait que le partage, l'orientation au sein du tribunal pour enfants se fasse sur des critères « objectifs » – en ce sens qu'ils sont extérieurs à la situation « éducative » du mineur – d'âge, de sexe et de gravité sociale du délit, marque l'abandon de la référence à l'enfant, à son intérêt. Alors que la médiation que le magistrat pour enfants doit/devait mettre en œuvre a pour objectif de considérer le passage à l'acte, la délinquance, non uniquement comme la transgression d'une norme mais comme la conséquence d'un problème qui n'avait pas été résolu et dont il doit faciliter la résolution.

Cet éloignement de la justice des mineurs de sa mission initiale après la rupture introduite par l'application de l'ordonnance de 1958, concernant l'assistance éducative au civil, se renforce à partir du milieu des années soixante-dix. Une période où la situation des jeunes les plus fragilisés face au marché du travail se dégrade et où monte dans la population la perception d'une insécurité. La pratique effective des magistrats répond ainsi de plus en plus aux seules préoccupations d'ordre exprimées par la population et de nombreux responsables. Elle s'inscrit dans la perception d'une augmentation régulière des délits constatés, des situations perçues comme potentiellement dangereuses.

Paradoxalement, cet échec du passage à une justice résolutive n'ouvre-t-il pas la voie au développement d'une justice réparatrice ?

Les défenseurs de ces nouvelles orientations, tendant idéalement à dépasser la philosophie de la rétribution, évoquent plusieurs objectifs :

- restaurer le statut de la victime ;
- responsabiliser les délinquants ;
- rappeler le rôle de la loi pour assurer la cohésion sociale ;
- éviter la surcharge du système pénal par une sélection plus adéquate des cas ;
- clarifier le rôle des magistrats, des éducateurs, des avocats, des techniciens, des parents, etc. ;
- chercher des sanctions qui ont une signification positive pour le délinquant, tout en préservant les droits du délinquant comme de la victime.

Cette volonté de responsabiliser le mineur face aux délits commis fait, me semble-t-il, l'im-passe sur le sens et le rôle actuel du procès pénal et de sa principale sanction : l'emprisonnement.

Une autre orientation, une nouvelle technique doivent toujours être re-situées par rapport à l'existant, elles ne prennent réellement leur sens que dans leurs relations aux orientations présentes, aux techniques actives, dans un contexte historique donné. La symbolique de la prison restant la clef de voûte de l'ordre judiciaire<sup>10</sup>, son ancrage dans l'ordre du judiciaire paraît remis en cause par l'abandon de cette option.

*C'est dans ce creux ouvert par le caractère suspensif de la peine que s'établit la mesure éducative. Qu'on l'appelle « assistance éducative en milieu ouvert », « liberté surveillée », « mise à l'épreuve », « placement en foyer de semi-liberté », ou « liberté conditionnelle », elle est toujours par nature dérivée de la prison. De cette origine pénale des mesures éducatives il faut voir les deux faces et non une seule comme on le fait couramment (Donzelot, 1977, 102).*

## II. Une redéfinition des frontières

Après avoir dressé un bilan de l'application de ce texte « mythique » de 1945, il est nécessaire – comme nous l'avons fait pour saisir les conditions de la construction d'un droit des mineurs au XIX<sup>e</sup> siècle – de se pencher sur la situation, la position sociale et le comportement des enfants, des jeunes pour comprendre les réorientations actuelles.

L'importance du sentiment d'insécurité au sein de certaines catégories de la population, la progression régulière des situations perçues comme potentiellement dangereuses ou violentes et l'augmentation des délits constatés, repérable dans les statistiques officielles, s'accompagnent – situation historiquement classique – d'une remise en cause des institutions chargées d'assurer par délégation la protection, la sécurité des citoyens. Première accusée dans cette nouvelle conjoncture, la justice des mineurs et son mode particulier d'approche et de traitement de la délinquance des jeunes.

Comme le rappelait Pierre Lascoumes (*et al.*, 1989) dans son analyse du code pénal, la question posée au moment de sa rédaction était au XVIII<sup>e</sup> siècle : pourquoi punir ? Avant de se transformer, aujourd'hui, en comment punir ? La justice des mineurs semblait, en 1945, avoir définitivement répondu à ces questions, au point qu'elle a pu apparaître, pour de nombreux commentateurs, comme l'exemple à suivre. Aujourd'hui, la question est à nouveau posée : faut-il développer de nouvelles pratiques de jugement afin de promouvoir des mesures qui nécessitent, pour être mises en œuvre, que le mineur assume la responsabilité de ses actes ?

Les courants, qui soutiennent le développement d'une justice restauratrice, restitutive, réparatrice, contractualiste, etc., s'inscrivent dans un mouvement plus large, celui de la défense, de la promotion des droits de l'enfant. Il s'agirait de transformer le statut juridique du mineur : faire du mineur, actuellement objet de droit, un sujet de droit. Re-positionner le mineur, face au magistrat, comme auteur et responsable de ses actes afin qu'il puisse bénéficier, comme un adulte, de la plénitude de ses droits qui sont insuffisamment garantis dans les systèmes existants de protection ou de droit pénal « pédagogique » des mineurs (Théry, 1992).

*Il ne s'agit pas de punir une faute mais de reconnaître un acte... La sanction pénale reconnaît l'acte délictueux qu'il a commis et lui demande d'en répondre par un acte réparateur du préjudice causé directement ou indirectement... La justice des mineurs de demain se fera à partir de la réparation si elle veut éviter de tomber dans l'ornière de la répression.*

Ces nouvelles approches se situent dans un contexte social, économique et politique précis. La période de croissance continue de l'après-guerre permet le développement de politiques

<sup>10</sup> Voir en introduction de cet article, les réactions provoquées par les textes, votés à la fin des années quatre-vingt, pour limiter les possibilités d'incarcération provisoire des mineurs.

sociales ambitieuses autorisant le magistrat de la jeunesse à se positionner comme défenseur des mineurs coupables. Les mineurs étaient perçus par ce dernier comme les produits de dysfonctionnements sociaux que lui, magistrat, avait en charge de réduire. Le retournement de la situation sociale et économique et ses conséquences quant à l'intégration des jeunes, plaça les magistrats dans une position difficile. Ils ont considéré qu'ils ne pouvaient plus être *les réceptacles de toute la misère du monde* (Bailleau, 1991).

## 1. La situation et le comportement des jeunes

Pour comprendre ces évolutions, ces questions, il est nécessaire de réfléchir à la transformation de la position sociale, économique des jeunes dans notre société à partir des années soixante-quinze mais également à la modification des comportements induite par cette situation nouvelle.

### a) *Leurs situations sociales, une rupture*

Deux mouvements peuvent ainsi être évoqués pour comprendre la position sociale des jeunes en France. D'abord, la montée rapide de la scolarisation : plus de 80-90% d'une classe d'âge est, aujourd'hui, encore scolarisée à 19 ans. Et d'autre part, l'impossibilité pour la grande majorité des 10-20% restants de trouver un emploi stable, et donc une autonomie, avant 25 ans, voire 30 ans (Nicole-Drancourt, Roulleau-Berger, 2001). Ces jeunes ayant quitté l'appareil scolaire sans certification sont concentrés pour une bonne part dans les quartiers dits sensibles. Dans ces conditions, il est très difficile pour les éducateurs mandatés ou les personnels socio-éducatifs de construire avec eux un projet en dehors de l'apprentissage de la gestion d'un temps prolongé d'inactivité (Catani, 1986).

Cette situation nouvelle est le fruit des mutations profondes qui affectent les sociétés développées depuis les années soixante-dix. Les transformations économiques en cours détruisent progressivement le compromis social qui avait permis la croissance de l'après-guerre et fragilisent les règles de cohabitation des jeunes et des plus âgés, des femmes et des hommes, des personnes ayant un emploi et des autres, etc. Elles facilitent la montée des inquiétudes par la disparition de l'ordre social et économique antérieur (Bailleau, 1991).

### b) *Leurs comportements, une rupture*

Aujourd'hui, les « jeunes » seraient plus violents, plus difficilement contrôlables et donc peu accessibles aux mesures éducatives traditionnelles, alors que les magistrats pour enfants continueraient à appliquer des « recettes » éducatives anciennes, jugées peu efficaces pour enrayer ces évolutions.

Un examen attentif des principaux supports de cette inquiétude démontre l'existence de deux caractéristiques importantes qui reviennent sans cesse dans les discours : l'extrême localisation des problèmes de délinquance évoqués et le caractère initiatique, identitaire par rapport à ces lieux des comportements incriminés (Bachmann, Basier, 1984). Ces comportements « nouveaux » seraient liés à de nouvelles formes d'intégration, de reconnaissance basées sur l'acquisition d'un statut, d'une identité face à des pairs plus âgés dans un monde éloigné : *terra incognita*, liée aux quartiers périphériques (Rey, 1996).

La perception de cette violence des jeunes, de ces comportements incivils ne font pas ainsi référence uniquement à un âge, au sens état civil du terme. Pour définir cette population problématique, ainsi que les politiques mises en œuvre pour les corriger ou les contraindre, il est fait appel à des caractéristiques sociales qui transcendent les strictes catégories du code pénal. Ce terme de « jeune délinquant » renvoie ainsi à une position sociale plus qu'à un âge. Majoritairement sous ce vocable sont regroupés les adolescents sortis tôt de l'appareil scolaire (avant

seize ans ou à seize ans, âge, en France, de la fin de la scolarité obligatoire) sans qualification scolaire ou professionnelle reconnue qui ne sont pas encore installés d'une manière stable sur le marché du travail (pour les politiques françaises de l'emploi, vingt-cinq ans ou moins) et qui vivent, majoritairement, dans les anciens quartiers ouvriers aux portes des grandes agglomérations.

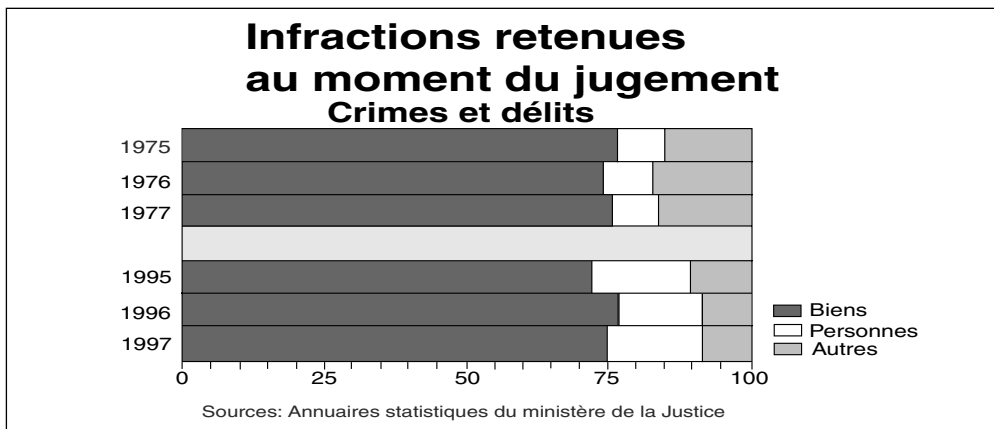
Au delà des difficultés pour rendre compte de certaines variations, liées aux conditions de production de la statistique administrative, qu'elle soit judiciaire ou policière (Robert *et al.*, 1994), on doit relever une convergence des sources sur la perception d'une rupture dans le comportement des jeunes qu'il est possible de dater : fin des années soixante-dix et début des années quatre-vingt. Ce constat est repérable aussi bien dans les statistiques que l'institution judiciaire et l'institution policière produisent pour rendre compte de leurs activités, que dans les rapports des travailleurs sociaux en contact sur le terrain avec ces phénomènes et qu'aux réactions de la population. En conformité avec ces trois sources, il est possible de distinguer deux périodes, ayant chacune ses caractéristiques.

☞ *Une première phase*, qui s'étend des années cinquante jusqu'à la fin des années soixante-dix, début des années quatre-vingt, est largement dominée, particulièrement pour les jeunes, par le traitement d'une délinquance relativement typée : une délinquance d'appropriation, fortement liée à la notion de transgression caractéristique du passage d'un statut de jeune à un statut d'adulte. Les autres types de délinquance occupent une place marginale dans les discours qui accompagnent le traitement des délits commis par les mineurs.

☞ *La seconde période*, qui se poursuit actuellement, se caractérise par la montée en puissance dans les commentaires et l'importance relative des coups et blessures volontaires, des vols avec violence, du racket, des viols, dans l'activité des tribunaux. C'est-à-dire les « atteintes aux personnes » pour reprendre une catégorie classique. La progression de ces formes de délinquance s'accompagne d'une multiplication des délits commis en groupe, une délinquance collective.

On est passé, entre les deux périodes, d'une délinquance de transgression à une délinquance d'exclusion, de survie (Lewis, 1993, 29, 30).

En nous appuyant sur les statistiques produites par la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (la DPJJ qui dépend du ministère de la Justice) concernant les mineurs délinquants au sens juridique du terme, c'est-à-dire âgé(e)s de dix-huit ans et moins, nous trouvons une confirmation de cette rupture en comparant les informations concernant les incriminations retenues au moment du jugement sur une période de trois années à vingt années d'intervalle.



Alors que les condamnations pour atteintes aux biens sont restées stables, autour de 75% des jugements prononcés sur les deux périodes considérées, celles concernant les atteintes aux personnes ont plus que doublé: passage d'une moyenne de 8,50% à une moyenne de 16,50% sur la même période. Cette transformation de la structure de la délinquance des mineurs traitée par la justice a joué, joue un rôle important dans la modification des discours concernant les mineurs. Même si cette délinquance présente des caractéristiques spécifiques qui font que la majorité de la population française est peu exposée – sont essentiellement concernés par les coups et blessures volontaires, les viols ou les atteintes sexuelles, etc., les jeunes eux-mêmes, les jeunes entre eux – sa progression marque une rupture tant par rapport aux comportements des jeunes qu'au niveau des modalités de traitements retenues<sup>11</sup>.

Pour compléter ce tableau des faits de délinquance commis par des mineurs et traités par l'appareil judiciaire, il faut également évoquer l'apparition sur la scène médiatique d'une « délinquance d'expression » qui occupe une place centrale dans les discours sur les jeunes des banlieues. Des classes ou des écoles sont vandalisées, des voitures sont brûlées, des locaux mis à disposition par les pouvoirs publics dans certains quartiers, généralement pour les jeunes, sont saccagés ou les moyens de transport sont attaqués, etc., l'environnement immédiat des jeunes ou au service des jeunes est dégradé par les jeunes eux-mêmes, généralement en groupe.

Deuxième point, l'apparition ces dernières années dans les écrits de certains chercheurs et les discours de certaines autorités politiques ou administratives du terme « incivilité » pour décrire différentes situations, des faits qui dérangent, des comportements qui troublent la population sans donner lieu à une traduction en termes judiciaires (Roché, 1996). Pourtant, pour la majorité de ces faits ou de ces comportements existe, le plus souvent, une traduction légale précise, permettant une incrimination et donc une sanction selon les classifications classiques (Bonnamain, 2000). L'appel à cette nouvelle catégorie pour classer des comportements ou des faits délictueux met en lumière la distorsion, la construction sociale qui existe entre le régime juridique des actes et le traitement qui en est fait. Deux types de contrainte justifient l'usage de cette nouvelle classification :

- celle du nombre: augmentation importante des faits signalés et poursuivis, en liaison avec la recherche de l'objectif politique « zéro classement » pour les faits commis par les mineurs ;
- celle de l'inadaptation des réponses judiciaires mises en œuvre pour répondre aux problèmes d'une partie des jeunes confrontée à des processus de désaffiliation.

À l'analyse, l'usage de cette notion d'incivilité apparaît ainsi pertinente non pas tant pour décrire des faits ou des comportements que pour lire les modalités de ré-agencement mises en œuvre par les institutions. C'est son utilisation par les acteurs institutionnels qui permet de comprendre les enjeux des réadaptations propres à chacun. Elle symbolise le décalage qui existe entre les comportements que ce terme tente de qualifier et les moyens mis en œuvre par les politiques publiques pour les réduire (Dray, 1999).

Les comportements, les faits incivils au sens classique renvoient quant à eux aux instances de socialisation comme l'école ou la famille et à la définition divergente du rôle de ces instances, selon les acteurs. Enfin, les conduites perçues comme gênantes de certains jeunes posent la question de la négociation entre groupes sociaux, entre générations, et elles sont souvent l'expression d'un malaise social tant des « auteurs » que des « victimes ».

<sup>11</sup> Entre l'année 1994 et l'année 1998, les condamnations pour crimes sont passées de l'indice 100 à l'indice 231 et parmi ces dernières, les atteintes aux personnes représentent en moyenne plus de 80% de ces condamnations dont plus des trois quarts sont des viols. Sur la période 1970-1980, les condamnations pour crimes représentaient en moyenne 0,15% du total des condamnations ; sur la période 1994-1998, les condamnations pour crimes représentent en moyenne 1,50% des condamnations (Sources : Annuaires statistiques du ministère de la Justice).

Un ensemble de comportements, une multitude de facteurs sont ainsi invoqués pour rendre compte, expliquer le climat d'insécurité dans lequel les personnes vivent ou ont la perception, le sentiment de vivre.

## 2. Un nouveau contexte d'intervention

Les nouvelles politiques qui tendent à se mettre en place en direction d'une population localisée géographiquement, pour réduire la délinquance de proximité d'une part et, d'autre part, pour modifier les réflexes sécuritaires, fragilisent la position hégémonique du magistrat de la jeunesse. Les autorités politiques locales se chargent de plus en plus de la fonction normative assignée à ce magistrat spécialisé (Bonnemaison, 1982). Elles tentent à travers leur nouvelle maîtrise de certaines politiques publiques, d'agir sur les modalités d'insertion des jeunes. Le magistrat, représentant de l'État central, n'aurait ainsi plus qu'à assurer l'effectivité d'une « justice distributive » pour les situations que les acteurs locaux n'arrivent pas à réguler grâce aux politiques locales de prévention des illégalismes.

L'analyse du fonctionnement judiciaire pénal a également montré que cette instance n'était pas isolée dans la chaîne des appareils de socialisation :

*La criminalisation de certains comportements est en tout état de cause une confrontation entre la société organisée d'une part et des sujets et/ou des sous-groupes de la population de l'autre... La confrontation avec le droit pénal est le noyau dur, mais elle se situe dans le prolongement d'autres confrontations avec les institutions sociales, comme par exemple l'école, le marché du travail, la sécurité sociale (Walgrave, 1992, 12).*

Pour les mineurs, il s'agit de la fin – provisoire – d'un parcours institutionnel, pour les professionnels, l'existence de la justice pénale et de son pouvoir de relégation est le garant de leurs interventions en amont de cette ultime intervention. Dans cette optique, la question posée revient à s'interroger sur les garanties qu'il faudrait pouvoir offrir aux autres intervenants de l'action sociale, du contrôle social situés en amont du judiciaire.

Pour comprendre les enjeux de la réaction des pouvoirs publics, il faut la resituer dans un contexte plus large. Les relations établies entre dérégulation économique, débordements sociaux, fragilisation d'un ordre social et les politiques pénales renvoient à une interrogation beaucoup plus générale sur le rôle de protection de l'État aujourd'hui dans nos sociétés occidentales. Dans ce contexte, trois points importants :

- Premier point : un constat, l'importance depuis deux décennies, dans les sondages, de l'insécurité exprimée par la population essentiellement par rapport aux jeunes et, dans les statistiques officielles de la police, de la gendarmerie et de la justice, la présence importante de jeunes, dans ce cadre, les personnes âgées de 16 à 25 ans. Ces derniers sont sur-représentés dans toutes les statistiques officielles. Bien que le sentiment d'insécurité ne se réduise pas à la délinquance : *Au non-respect du droit vient s'additionner l'irrespect pour les bons usages, ceux qui font cohabiter les hommes* (Roché, 1993, 143), les délits, leurs fréquences jouent un rôle important dans la prégnance de cette expression d'insécurité. Et, lorsque les personnes interrogées précisent leurs peurs, les jeunes sont souvent au centre de leurs préoccupations. De même, lorsque les administrations centrales ou locales mettent en œuvre des politiques de prévention de la délinquance, elles sont toujours ciblées sur « les jeunes ». Cette situation interroge la validité des limites encadrant le fonctionnement de la justice des mineurs, d'autant que l'analyse menée démontre le peu de différences entre le traitement des jeunes âgés de 16 à 18 ans et celui des adultes, au sens juridique. Plus encore aujourd'hui qu'hier, la limite de 18 ans, par rapport à la position sociale « des jeunes » et aux diverses mesures prises pour l'améliorer, semble artificielle. Actuellement, la borne définissant la jeunesse, pour les administrations sociales et la sphère économique, est fixée à 25 ans (Bailleau, 1993).

- Le deuxième point concerne le rôle et l'efficacité des interventions des différents appareils et institutions de contrôle social dans les quartiers stigmatisés des villes. L'une des caractéristiques communes à tous ces quartiers « à problèmes » est la forte concentration de jeunes et d'adultes sans occupation, sans emploi.

Cette situation : occupation physique d'un espace restreint sans occupation sociale ou économique, est une des principales sources de tension qui peut produire de la violence ; mais cette dernière s'exprime, se concrétise essentiellement à l'intérieur du quartier. Elle concerne principalement les jeunes eux-mêmes mais peut, également, se porter sur les relations intergénérationnelles, à moins qu'elle ne se construise, face à l'intrusion d'éléments extérieurs, comme la défense collective d'un espace souillé.

Les actes de violence ne peuvent ainsi, dans la majorité des cas, être codifiés juridiquement en contraventions ou en délits car, si ces actes existent bien, s'ils peuvent formellement donner lieu à des poursuites, la proximité interdit tout signalement à la police qui n'a pas non plus les moyens de s'auto-saisir sans provoquer, à son tour, d'autres violences (Monjardet, 1996). Le judiciaire est donc formellement absent, le tribunal n'a pas la possibilité de traiter ces affaires selon ses propres procédures. Et pourtant, alors qu'elles ne peuvent ni l'une ni l'autre réellement les traiter, la remise en cause du fonctionnement de la police et de la justice, particulièrement de la justice des mineurs, s'appuie principalement sur ces faits.

- Le troisième point. La position particulière du tribunal pour enfants au sein du complexe juridico-éducatif et son rôle singulier par rapport aux autres intervenants sociaux doivent, également, être complétés par une analyse des transformations de l'environnement dans lequel s'inscrit son action. Pour cerner cette question, en relation avec cette définition du public « jeune » cible de ces institutions, nous sommes ainsi appelés aujourd'hui à travailler conjointement sur différentes politiques locales qu'il est possible de répertorier, selon leurs modalités différentes d'intervention, en trois groupes.

- ① Les politiques sociales qui définissent leurs pratiques, les populations objets de leurs interventions à l'aide d'un mandat non-nominatif qui s'appuie sur des caractéristiques sociales et économiques plus que démographiques qu'il s'agit de cerner au plus près en faisant appel à un travail de repérage qui combine deux modalités. Une intervention des acteurs sociaux mandatés, reconnus comme acteurs par ces politiques mais également une « demande » des populations elles-mêmes qui doivent effectuer une démarche en direction de ces acteurs, de ces institutions ou, *a minima*, accepter les sollicitations des institutions pour bénéficier des mesures proposées ou des revenus de subsistance afférant à leur participation à ces activités. Il s'agit principalement des politiques publiques liées à la notion de formation, d'insertion sociale et professionnelle.
- ② Un deuxième type de politiques qui se définit par rapport à un espace géographique d'intervention sans mandat nominatif. Il s'agit essentiellement des politiques de la ville et, plus précisément, des politiques dites de sécurité (CCPD, CLS, etc.) qui ont pour parent ou ancêtre (selon les interlocuteurs) la prévention spécialisée. Dans le cas des équipes de prévention spécialisée, le mandat non-nominatif était/est double : un espace géographique et une classe d'âge, alors que les différentes politiques de la ville ajoutent, implicitement ou explicitement, à ce critère géographique d'autres types de critère. Le mandat non-nominatif de ces politiques sociales fait toujours référence à un espace géographique : le quartier d'habitat ouvrier – point commun avec les équipes de prévention spécialisées – mais le combine systématiquement à un critère économique : une population, non strictement définie par un âge, dans une situation de précarité socio-économique à partir d'une référence à un taux de chômage recouvrant également fréquemment et implicitement un critère ethnique à cause des « nouvelles » politiques de ségrégation sociale et économique par l'habitat.

- ③ Enfin, dernier type de politique à prendre en compte, les politiques socio-sanitaires et les politiques judiciaires « classiques » s'appuyant sur un mandat nominatif qui se réfère systématiquement à des critères stricts d'âge et qui trouve officiellement son origine dans la situation « personnelle » ou le comportement « individuel » des populations elles-mêmes. Il s'agit des politiques de protection de la jeunesse (Action sociale ou judiciaire) et des politiques pénales.

C'est à la jonction de ces trois types de politique que la question du rôle de l'État et des politiques publiques doit être, aujourd'hui, posée. Une des caractéristiques de la période actuelle<sup>12</sup> est la combinaison permanente et explicite sur la place publique, au niveau de la scène locale comme de la scène centrale, de ces politiques. La combinaison revendiquée, visible de ces trois politiques existe depuis la fin des années quatre-vingt, en France, avec la création de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV). Elle se poursuit toujours aujourd'hui mais avec un autre référentiel, celui de la sécurité et non plus celui de l'insertion qui avait succédé, au début des années quatre-vingt, à ceux d'éducation et d'intégration (Bailleau, 1990).

### 3. Une nouvelle classification à la base du passage vers un droit sécuritaire

Le mouvement qui a permis l'émergence d'une nouvelle pratique, du discernement à la protection, a été rendu possible par l'amélioration des premiers outils d'observation mis au point dans des structures fermées puis l'observation de l'ensemble des enfants, permise par la généralisation de l'obligation scolaire en 1882, la loi du 28 mars :

*Ainsi, lorsqu'elle échappait au simple gardiennage, la spécificité du traitement de l'enfance conduisait à mettre en place un type d'institutions pédagogiques plutôt que médicales. Mouvement accentué par la loi sur la scolarité obligatoire qui, multipliant le nombre de sujets relevant d'une éducation spéciale, exigeait la création d'un dispositif monté en dérivation sur le système scolaire et non sur le système psychiatrique (Castel, 1981, 57).*

Sur ces bases se construira une classification sommaire des enfants qui se perfectionnera jusqu'à nos jours, sous différentes figures mais sans réellement se modifier, avec la mise au point, pour chacune de ces grandes catégories, d'un traitement distinct :

- L'enfant retardé, objet de la pédagogie scolaire.
- L'enfant malade et handicapé qui relève d'un traitement médical.
- L'enfant délinquant qui se heurte à l'ordre public et que l'on doit redresser.
- L'enfant assisté qui requiert charité et esprit social.
- L'enfant anormal et aliéné qui n'a d'autre voie que l'asile psychiatrique.

C'est sur cette distinction entre les enfants, cette classification « savante » que peu à peu s'est déployé l'idéal d'une justice protectrice des faibles, en s'appuyant sur les théories de la défense sociale (Michard, 1983). Si aujourd'hui cette classification est toujours opérante en particulier au niveau des institutions, des équipements dédiés à l'enfance, les discours qui remettent en cause le fonctionnement protecteur des politiques en direction de la jeunesse, tendent à travers l'émergence d'un nouveau discours sur l'autonomie, le droit des enfants, la responsabilité des mineurs, etc. à brouiller les définitions de ces champs d'intervention.

<sup>12</sup> En prenant, pour définir cette notion d'actuel, la fin des années de croissance de l'après-guerre: 1945/1950 - 1970/1975.

Cette question des frontières entre ces catégories est posée par le redéploiement au niveau local des appareils de contrôle de la jeunesse difficile. Ainsi, sous la pression des autorités politiques locales, des liens, des échanges, de nouvelles modalités de travail, de concertation, de communication, de nouveaux profils professionnels, etc. fragilisent, redéfinissent ces frontières et tendent à gérer sans réelles distinctions, au nom d'une même approche : la gestion des risques sociaux, ces différentes populations, prises en charge par l'État et les collectivités locales. Ce mouvement d'un droit protecteur à un droit sécuritaire est la base de la réorientation des politiques judiciaires de la jeunesse.

Après avoir, en juin 1995, évoqué l'*éloignement* salutaire de certaines familles dont les enfants posent localement des problèmes, Monsieur E. Raoult – qui avait en charge, à l'époque, en tant que ministre, la lutte contre les exclusions – proposait, dans un entretien accordé à un quotidien, que les jeunes délinquants bénéficient d'une mesure d'éloignement, constatant l'impuissance, de son point de vue, de l'institution judiciaire :

*De la même manière, il faudrait pouvoir dépayser, éloigner les mineurs multirécidivistes, s'il s'avère impossible de les suivre. Aujourd'hui, ils sont conduits au commissariat et puis ils sont relâchés parce que la justice s'avère désorientée ou démunie... Les réponses qui datent de l'ordonnance de 1945 sur la protection judiciaire de la jeunesse sont bien souvent inappropriées<sup>13</sup>.*

Une fois de plus est ainsi posé le problème de l'adaptation de cette ordonnance au contexte actuel avec pour angle d'attaque la situation des mineurs multirécidivistes. Tous les indicateurs disponibles montrent pourtant que ces mineurs, loin d'être « relâchés » par les magistrats, fréquentent avec assiduité les murs de l'Administration pénitentiaire.

Chemin faisant, nous retrouvons avec cinquante années de retard le constat des promoteurs du texte de 1945 qui était à la base de leur volonté de réforme. La situation, en 2000, de la justice des mineurs caractérisée par l'enfermement des « mineurs difficiles », seule réponse à la délinquance des jeunes, principalement de ceux âgés de 16 à 18 ans, ressemble étrangement à celle ayant motivé, en 1945, le législateur. Quant au « dépaysement » souhaité de ces mineurs, nous retrouvons également un constat des rédacteurs de ce texte de 1945. Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, cette solution « miracle » a été inscrite dans la législation des principaux pays européens. Les valeurs « thérapeutiques » de l'éloignement avec, pour les mineurs, le retour dans les bras de la bonne mère nature et, pour les plus âgés, « le voyage » vers des terres exotiques, marquèrent l'esprit de réforme des législateurs du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle. La création des internats à la campagne qui se transformèrent en « bagnes pour enfants » ne favorisa pourtant pas l'apprentissage des bonnes vertus du laboureur (Carlier, 1994), pas plus que les bagnes éloignés, pour les plus âgés, ne favorisèrent la rédemption grâce à la colonisation de terres déclarées vierges<sup>14</sup>. C'est également devant l'échec de ces solutions que les réformateurs de 1945 voulurent réagir. S'agit-il de revenir à ces expériences qui toutes ont déjà montré leur limite ?

Depuis de nombreuses années, des pratiques judiciaires marquées par une pénalisation des mesures actives décidées se développent ainsi au stade du jugement. Comment l'objectif premier de cette juridiction spécialisée, à savoir l'*éducation des mineurs coupables*, a-t-il été abandonné au profit d'une banalisation du traitement pénal des jeunes les plus rétifs à l'ordre social, alors même qu'ils devaient, dans l'esprit des initiateurs de ce texte, être les principaux bénéficiaires de cette nouvelle approche de la délinquance ?

<sup>13</sup> Entretien accordé au journal *Les échos* du 8 août 1995 et cité par le journal *Le Monde* en date du 9.8.95.

<sup>14</sup> Sur ce thème voir l'analyse de ces débats produite par Rusche et Kirchheimer (1994) : *Peine et structure sociale*, dès la fin des années 1930.

#### 4. La marginalisation des tribunaux de la jeunesse

La fragilisation du statut social des « jeunes » – liée à leur position dans la société en tant que groupe d'âge; passage, au niveau des représentations, de la jeunesse comme source de l'avenir, à celle de la jeunesse source de tous les dangers – se marque dans :

- la remise en cause des solidarités familiales traditionnelles;
- la montée des difficultés liées à l'acquisition d'un emploi salarié comme base de l'intégration d'un statut d'adulte;
- l'allongement, pour les jeunes les plus fragiles, de la durée de la période intermédiaire, instable entre fin de la scolarité et acquisition d'une indépendance;
- la montée des insécurités – principalement sociales (Lion, Maclouf, 1982) – au sein de la population induites par la remise en cause du salariat classique en liaison avec les mutations socio-économiques de nos sociétés développées;
- les développements des inégalités sociales et économiques, liées aux transformations de la société salariale (Castel, 1995);
- le renforcement des ségrégations sociales et résidentielles;
- la privatisation de certains champs d'intervention dans le domaine social, en particulier celui de la sécurité, autrefois prérogative exclusive de la puissance régaliennne de l'État (Ocqueteau, 1997);
- le recours à de nouveaux métiers et de nouveaux modes de lutte contre l'insécurité: les médiateurs, les correspondants de nuit, les délégués du procureur, etc. (Estèbe *et al.*, 2001);
- etc.

Les réponses – sanitaires, sociales, urbaines, économiques, judiciaires ou policières – apportées par les gouvernements successifs depuis 1981, qu'ils soient de droite ou de gauche, pour lutter contre ces « exclusions » et le sentiment d'insécurité: les politiques d'insertion sociale et professionnelle, le revenu minimum d'insertion (RMI), les emplois aidés, les politiques de la ville, les politiques de lutte contre la toxicomanie et contre la délinquance etc., ont pour caractéristique commune le renforcement des pouvoirs de définition et d'intervention des autorités politiques locales dans ces champs, autrefois chasse gardée de l'État central ou de ses représentants locaux. Et, dans le secteur particulier qui nous intéresse aujourd'hui, ces nouvelles politiques ont induit une inversion des pouvoirs au sein des tribunaux pour enfants.

Le juge des enfants, personnage central de cette juridiction spécialisée, a progressivement perdu – en particulier à partir des années quatre-vingt dix – au sein du tribunal de grande instance (TGI), son pouvoir exclusif de protection ou de sanction des mineurs. Une des conséquences principales de la remise en cause des frontières entre les divers champs d'intervention (sanitaire, social, éducatif, judiciaire) concernant les jeunes et son corollaire, c'est-à-dire la montée en puissance des autorités politiques locales pour lutter contre les exclusions sociales, l'insécurité etc., sera le pouvoir, de plus en plus important, de définition des politiques judiciaires de poursuites et de traitement « en temps réel » des parquets en liaison directe avec les autorités politiques locales.

La création, en 1997, des contrats locaux de sécurité, viendra concrétiser officiellement cette inversion des pouvoirs au sein du TGI et confirmer une autre inversion, celle qui s'était produite, dès le début des années quatre-vingt, au niveau de la production juridique. Si, avant cette date, les principales expérimentations, innovations dans les modalités de traitement des adultes au niveau pénal prenaient appui sur celles menées au niveau des jeunes, après cette date, les principaux textes modifiant les pratiques des magistrats de la jeunesse trouveront leurs sources dans les pratiques judiciaires développées au niveau des adultes.

### III. Un nouveau mode de gestion des illégalismes ?

Ces différents points démontrent que les termes qui président aux débats actuels concernant la volonté politique de modifier l'ordonnance pénale de 1945 : orientation éducative/protectrice *versus* orientation sécuritaire/répressive, ne sont pas adaptés. L'ordonnance pénale de 1945 a permis cette inversion fondamentale des équilibres qui avaient présidé à sa naissance sans qu'il soit nécessaire de l'abroger.

La troisième voie : les mesures de médiation, de réparation, d'injonction thérapeutique, de rappel à la loi, etc., mise en œuvre par le parquet, la poursuite de l'objectif de tolérance zéro, la volonté de réduire le temps entre la commission d'un délit et son traitement en opposition au temps éducatif long, etc., démontrent que la justice des mineurs est sortie du paradigme assistanciel, préventif, éducatif et protecteur qui la caractérisait durant les « Trente Glorieuses ». Se met ainsi en place une nouvelle organisation de la régulation et de la contrainte sociale qui n'est plus uniquement liée au judiciaire et dont, pour les jeunes, le référent central n'est plus le magistrat de la jeunesse.

En matière d'action publique, le champ de la prévention et de la sécurité fait ainsi l'objet depuis plus de vingt années d'une redéfinition des objectifs de l'action publique, des techniques et méthodes requises et des acteurs mobilisés (Mary, 2001). Ces transformations se marquent par la fin du monopole de l'État dans ce domaine. L'État a de plus en plus de mal à relever seul le défi « sécuritaire » engendré par les mutations des questions économiques, sociales et urbaines et nous assistons à une transformation de l'action publique et au passage d'une action publique sectorielle classique, à une action publique transversale de moins en moins marquée par les monopoles professionnels de la police et de la justice.

L'action publique subit une double transformation : en même temps qu'elle devient transversale, elle se territorialise (Crawford, 2001), avec pour conséquence, d'une part, une absence formelle du judiciaire et, d'autre part, une omniprésence des références à un ordre judiciaire en voie de disparition. De plus, le référentiel de cette action publique change. La mobilisation des politiques publiques ne s'opère plus tant principalement au niveau du contrôle des comportements que vers un traitement des conséquences des choix faits par les individus : une opposition entre une politique de prévention et une politique de réduction des risques.

Ces deux modes d'appréhension d'une même réalité sociale ne sont pas directement compatibles. Ils participent de deux systèmes opposés de pensée, l'un centré sur la personne, l'autre axé sur la population. Ils impliquent chacun un mode de gestion différent du temps, l'un se déployant selon une temporalité moyenne ou longue, l'autre sur une temporalité courte. Ils se diffusent, sont mis en œuvre selon des modalités contrastées. L'un tente d'appréhender l'ensemble des dimensions d'une personne en la resituant dans un ensemble social structuré par un système de normes ; l'autre s'appuie sur une vision et une gestion pragmatiques des problèmes sociaux en s'efforçant de les isoler afin de les hiérarchiser à partir d'une évaluation de l'urgence. La première approche s'attache à obtenir l'adhésion de la personne, la seconde se déploie au seul regard du risque, d'un schéma d'évaluation concernant l'ensemble de la population et à partir d'un discours alimenté par la peur de la généralisation de ces comportements (Ewald, 1986).

En phase avec la transformation des politiques publiques dans le champ éducatif, sanitaire et social, la justice des mineurs est entrée de plein pied dans un nouveau paradigme d'appréhension, de signalement et de traitement des problèmes d'ordre public : d'une gestion préventive à une gestion sécuritaire des problèmes sociaux et des illégalismes au nom des risques sociaux ou économiques que certains comportements, certaines conduites individuelles ou certaines populations induisent pour les autres (Bailleau, Gorgeon, 2000). Concrètement, mettre fin à ces comportements n'est plus l'objectif premier, désormais il s'agit essentiellement de gérer au mieux les risques collectifs induits par ces conduites.

Actuellement, cette modification des modes d'appréhension et de gestion des problèmes sociaux n'est pas maîtrisée par les acteurs mais beaucoup plus subie sous le poids des contraintes politico-administratives et économiques. Ceci explique la permanence, au niveau des discours, d'une opposition entre une volonté « restaurative » des droits des jeunes et des victimes et une orientation « sécuritaire » ayant pour conséquence la montée en puissance des magistrats du parquet et des services de police ainsi que la multiplication des systèmes de sécurité privée. La pratique est ainsi essentiellement marquée par un certain « pragmatisme » : trouver les moyens pour que les comportements problématiques puissent être gérés socialement au moindre coût financier.

Francis Bailleau  
GRASS-IRESCO  
59/61, rue Pouchet  
F-75017 PARIS  
bailleau@msh-paris.fr

#### BIBLIOGRAPHIE

- ARIÈS P., 1973, *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*, Paris, Seuil, col. Point.
- BACHMANN C., BASIER L., 1984, *Mise en image d'une banlieue ordinaire*, Paris, Syros.
- BAILLEAU F., 1982, L'histoire de l'observation et l'émergence d'un droit des mineurs, *Statistiques 1978-1979*, ministère de la Justice, Direction de l'Éducation Surveillée, Paris, Imprimerie administrative de Melun, 5-70.
- BAILLEAU F., 1985, Incidence de la notion d'enfant en danger sur les statistiques pénales concernant les mineurs, *l'Année Sociologique*, 35, 311-325.
- BAILLEAU F., 1990, De l'intégration à l'insertion. Un nouvel ordre social?, *Les Annales de Vaucresson*, 32-33, 33-50.
- BAILLEAU F., 1991, Les mutations désordonnées de la société française, *La Recherche*, 232, 682-688.
- BAILLEAU F., 1993, Politiques publiques et jeunes en difficulté. Une insécurité sociale programmée?, *Revue internationale d'action communautaire*, 30/70, Montréal, 85-97.
- BAILLEAU F., 1996, *Les jeunes face à la justice pénale. Analyse critique de l'application de l'ordonnance de 1945*, Paris, Syros.
- BAILLEAU F., GUEISSAZ M., 1988, *De quel droit? De l'intérêt... aux droits de l'enfant*, Vaucresson, les Cahiers du CRIV, 4.
- BAILLEAU F., GORGEON C., 2000, *Prévention et sécurité: vers un nouvel ordre social?*, Paris, éditions de la DIV.
- BONNEMAIN C., 2000, Les incivilités: usages d'une nouvelle catégorie, in BAILLEAU F., GORGEON C., *Prévention et sécurité: vers un nouvel ordre social?*, Paris, éditions de la DIV, 55-66.
- BONNEMAISON G., 1982, *Commission des maires sur la sécurité*, rapport au Premier ministre, Paris, ronéo.
- CARLIER C., 1994, *La prison aux champs*, Paris, l'Atelier.
- CASTEL R., 1981, *La gestion des risques*, Paris, Minuit.
- CASTEL R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.
- CATANI M., VERNEY P., 1986, *Se ranger des voitures. Les « mecs » de Jaricourt et l'auto-école*, Paris, Méridiens Klincksieck.
- CHAUVIÈRE M., 1980, *Enfance inadaptée: l'héritage de Vichy*, Paris, les éditions ouvrières.
- COMMAILLE J., 1982, *Familles sans justice*, Paris, Le Centurion.
- CRAWFORD A., 2001, Vers une recomposition des pouvoirs? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance, *Déviante et Société*, 25, 1, 3-33.
- DONZELOT J., 1977, *La police des familles*, Paris, Minuit.
- DRAY D., 1999, *Une nouvelle figure de la pénalité: la décision correctionnelle en temps réel*, Paris, ronéo Détours, Mission Droit et Justice.
- ESTÈBE P., GORGEON C., LÉON H., 2001, *Proximité sociale et distance institutionnelle. Les jeunes médiateurs dans les services urbains*, Paris, rapport pour la DARES, ACADIE.
- EWALD F., 1986, *L'État-providence*, Paris, Grasset.
- FREUD A., GOLDSTEIN J., SOLNIT A., 1980, *Dans l'intérêt de l'enfant*, Paris, ESF.
- LASCOURMES P., PONCELA P., LENOËL P., 1989, *Au nom de l'ordre. Une histoire politique du code pénal*, Paris, Hachette.

- LEFAUCHEUR N., 1994, Sur la scène de l'anormalité familiale, in MEULDER-KLEIN M.-T., THÉRY I., *Les recompositions familiales aujourd'hui*, Paris, Nathan, 123-136.
- LÉVY R., ZANDER H., 1994, *Peine et structure sociale. Histoire et théorie critique du droit pénal. Traduction et présentation des textes de Rusche (1930, 1933) et de Rusche et Kirchheimer (1939)*, Paris, Cerf.
- LEWIS O., 1993, *Les enfants de Sanchez. Autobiographie d'une famille mexicaine*, Paris, coll. Tel, Gallimard.
- LION A., MACLOUF P., 1982, *L'insécurité sociale. Paupérisation et solidarité*, Paris, les éditions ouvrières.
- MARY Ph., 2001, Pénalité et gestion des risques : vers une justice « actuarielle » en Europe ?, *Déviance et Société*, 25, 1, 33-51.
- MICHARD H., 1983, *De la justice distributive à la justice résolutive*, Vaucresson, les éditions du CRIV.
- MONJARDET D., 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, la Découverte.
- NICOLE-DRANCOURT C., ROULLEAU-BERGER L., 2001, *Les jeunes et le travail. 1950-2000*, Paris, PUF.
- OCQUETEAU F., 1997, *Les défis de la sécurité privée, protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris, l'Harmattan.
- OIGEN A., 1995, *Sociologie de la déviance*, Paris, Armand Colin.
- PERRON R., 1984, *Les enfants inadaptés*, Paris, PUF, col. Que sais-je, n° 1506.
- REY H., 1996, *La peur des banlieues*, Paris, Presses de Sciences Po.
- ROBERT Ph., AUBUSSON DE CAVARLAY B., POTTIER M.-L., TOURNIER P., 1994, *Les comptes du crime. Les délinquances en France et leurs mesures*, Paris, l'Harmattan.
- ROCHÉ S., 1993, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, PUF.
- ROCHÉ S., 1996, *La société incivile. Qu'est ce que l'insécurité ?*, Paris, Seuil.
- SHORTER E., 1977, *Naissance de la famille moderne*, Paris, Seuil.
- THÉRY I., 1992, Nouveaux droits de l'enfant, la potion magique ?, *Esprit*, 3-4, 15-32.
- TOURNIER P., 1993, Jeunes en prison. Données statistiques sur la détention des moins de 21 ans, en France métropolitaine, *Études et données pénales du CESDIP*, n° 67, Paris.
- WALGRAVE L., 1992, *Délinquance systématisée des jeunes et vulnérabilité sociétale*, Genève, Médecine et Hygiène.

### Summary

After a genealogical analysis, explaining the conditions under which juvenile justice emerged in France and situating recent changes, we equally need to understand sociologically the conditions under which juvenile justice operates today and remember the reasons why it has reinvented itself in order to grasp lines of authority/power around which this juvenile justice is trying to adapt by inserting itself into a local arena in a new way.

KEY-WORDS: JUVENILE JUSTICE – PROTECTION

### Zusammenfassung

Nach einer Analyse der Entstehungsbedingungen des Jugendgerichts in Frankreich und seiner Entwicklungen werden unter einer soziologischen Perspektive die Bedingungen seiner heutigen Funktionsweise untersucht. Die Gründe seiner Infragestellung führen dann zu einer Analyse der Kraftlinien, die zu einer Anpassung des Jugendgerichts an veränderte lokale Szenen führen.

### Sumario

Luego de realizar un análisis genealógico que permite precisar las condiciones en que nació la justicia de menores en Francia así como su evolución reciente, este artículo intenta comprender, desde un punto de vista sociológico, las condiciones en que funciona esa justicia en la actualidad y recordar las razones por las cuales se la pone en tela de juicio. De esta manera se pueden observar las grandes líneas alrededor de las cuales esa justicia penal de menores intenta adaptarse, apoyándose para ello en un contexto local en recomposición.