



Les principes directeurs du droit pénal des mineurs¹

Christine Lazerges²

Professeur de droit à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

La justice pénale des mineurs et, au-delà, le droit des mineurs font l'objet d'incessantes critiques et attaques. Sur un mode irraisonné la justice des mineurs occupe le devant de la scène médiatique. Faits divers dramatiques, propositions démagogiques par la voix du pouvoir en place, instrumentalisation de la figure du mineur délinquant, ne cessent d'inquiéter, voire de décourager ceux qui se consacrent jour après jour à répondre avec justice aux actes délictueux commis par des mineurs et à les prévenir.

La presse rivalise en titres saisissants depuis plusieurs semaines du type : « Quand le ministre de l'intérieur dynamite la justice des mineurs ».

Les dires de certains parlementaires ne sont pas moins saisissants à l'image de cette proposition d'un ancien magistrat devenu député : « Je propose... la suppression des tribunaux pour enfants, au profit des juridictions correctionnelles de droit commun pour les mineurs multirécidivistes ».

Et pourtant n'y a-t-il pas des principes directeurs, par définition incontournables, qui garantiraient que la justice des mineurs ne puisse être dynamitée, qui garantiraient que les tribunaux pour enfants ne puissent être supprimés ?

La réponse est évidemment positive. Le droit pénal des mineurs repose bien sur un socle armé de principes directeurs. La question demeure cependant de savoir si ce socle est de sable ou de roc, résistera-t-il au mouvement de politique criminelle actuel dans notre pays de déspecialisation et du droit pénal des mineurs et de la justice des mineurs ?

Je crois pouvoir soutenir la thèse que les principes directeurs du droit pénal des mineurs sont clairement définis et posés. Ils résultent de l'internationalisation du droit des mineurs, de l'europanisation du droit des mineurs et de la constitutionnalisation du droit des mineurs.

Cependant, ces trois sources des principes directeurs que sont l'internationalisation, l'europanisation, et la constitutionnalisation du droit pénal des mineurs laissent une importante marge de manœuvre ou d'appréciation au législateur, d'autant plus importante que ce législateur serait populiste et sans crainte à l'égard des organes de contrôle.

I L'internationalisation du droit pénal des mineurs

Rappelons l'autorité supérieure des traités internationaux qui trouve son fondement dans l'article 55 de la Constitution : « *Les traités ou accords internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord au traité de son application par l'autre partie* ».

La France a ratifié un certain nombre de traités internationaux porteurs de principes directeurs du droit pénal des mineurs dont il faut se souvenir avant de s'arrêter sur le texte majeur qu'est la Convention internationale des droits de l'enfant.

Les traités internationaux porteurs de principes directeurs en droit pénal des mineurs

Les règles de Beijing de 1985 constituent un ensemble de règles minima des Nations unies sur l'administration de la justice des mineurs. Au regard du droit pénal des mineurs, ces règles s'attachent :

- à la subsidiarité de l'action de la justice pénale : « Il faut s'attacher à prendre les mesures positives... afin... de réduire le besoin d'intervention de la loi » (article 1-3) ;
- à la spécialisation et à la professionnalisation de la justice des mineurs et de ses divers intervenants (article 2-3) ;
- à la proportionnalité de l'intervention pénale : « le système de justice des mineurs... fait en sorte que les réactions vis-à-vis des délinquants juvéniles soient toujours proportionnées aux circonstances propres aux délinquants et aux délits » (article 5-1) ;
- au traitement efficace, équitable et humain des jeunes en conflit avec la loi (article 1-3).

Les Nations unies ont édicté deux autres instruments adoptés en 1990 qui viennent compléter et préciser les règles de Beijing. Il s'agit d'une part des principes de Ryad destinés à encadrer en amont les politiques de prévention de la délinquance juvénile, et, d'autre

1. Intervention faite au colloque de l'association Louis Chattin le 23 octobre 2006 à la Cour de cassation *Enfance dangereuse ou enfance en danger ?* dont les actes feront l'objet courant 2007 d'une publication aux éditions Eres.

2. Christine Lazerges est professeur de droit à l'Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne. Ancienne vice-présidente de commission des lois, elle est, avec Jean-Pierre Balduyck, la co-auteur d'un rapport sur les réponses à la délinquance des mineurs qui a fait l'objet d'une publication à la documentation française en 1998.

part, en aval, d'édicter un ensemble de règles minima pour la protection des mineurs privés de liberté.

Les principes de Ryad s'inscrivent dans un large courant de politique criminelle participative, bénéficiaire d'une adhésion significative de la part de la plupart des Etats.

Le souci, exprimé dans de nombreuses manifestations internationales, de favoriser par une pédagogie de la responsabilité et de la réconciliation l'insertion des mineurs est prégnant chez tous les acteurs de la prévention de la délinquance et de toutes les formes d'exclusion.

Les règles minima des Nations unies pour la protection des mineurs privés de liberté optent pour une acception large du concept de privation de liberté. En effet, la privation de la liberté est définie comme toute forme de détention, d'emprisonnement ou de placement d'un mineur dans un établissement public ou privé, dont il n'est pas autorisé à sortir à son gré, mais seulement sur ordre d'une autorité judiciaire administrative ou autre (article II).

Les deux premiers articles de ces règles minima rappellent fermement que la privation de liberté des mineurs, quelle que soit sa forme, ne doit être qu'exceptionnelle. L'hypothèse de placements à visée éducative, dans des établissements dont les mineurs ne peuvent sortir à leur guise, n'est cependant pas exclue.

Le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, actuellement en navette parlementaire, en autorisant le contrôle judiciaire pour les mineurs dès treize ans ouvre la porte à des détentions provisoires bien faciles pour de très jeunes adolescents dans l'hypothèse d'un non respect des obligations du contrôle judiciaire. La privation de liberté des mineurs pourra-t-elle demeurer exceptionnelle comme le voudraient les règles minima des Nations unies pour la protection des mineurs privés de liberté ?

Plus contraignante pour les Etats est la Convention internationale des droits de l'enfant.

La Convention internationale des droits de l'enfant

Cette convention a été adoptée le 20 novembre 1989 par l'assemblée générale des Nations unies, elle fut signée par la France le 26 janvier 1990, elle est entrée en vigueur dans notre pays le 6 septembre 1990. Le cadre de cette communication ne permet pas de revenir en profondeur sur le contenu de ce texte. Souvenons-nous cependant que la convention dans son premier article énumère les droits essentiels de l'enfant, soit « de tout être humain âgé de moins de 18 ans » sauf, dit le texte, si la loi nationale accorde la majorité plus tôt.

La convention a également pour objet d'indiquer les domaines dans lesquels l'enfant doit pouvoir bénéficier d'une garantie de protection de la part de l'Etat.

Ainsi, aux termes de l'article 12 alinéa premier : « Les Etats garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité ».

Plus loin, aux termes de l'article 40 alinéa premier, il est écrit :

« Les Etats partie reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci ».

Il est nécessaire de dire quelques mots de la force obligatoire en droit interne des dispositions de ce texte sachant que le Conseil constitutionnel se refuse à exercer un contrôle de conformité des lois et règlements avec les traités internationaux qui ne font pas partie du bloc de constitutionnalité. Le contrôle de la conformité de la loi et du règlement au traité ou aux accords internationaux est assuré par les diverses juridictions civiles, pénales ou administratives lorsqu'elles jugent d'une affaire particulière.

L'application de la loi non conforme doit être écartée au profit de la norme internationale. Ainsi, si la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, dite CRPC, était étendue par le législateur français aux mineurs, une telle disposition devrait être écartée en raison d'un principe directeur émanant de l'article 40 de la Convention internationale des droits de l'enfant aux termes duquel un mineur ne peut s'auto-accuser.

Après un débat nourri, tant en doctrine qu'en jurisprudence, la 1^{re} chambre civile de la Cour de cassation a consacré par plusieurs arrêts au cours des années 2005 et 2006, l'applicabilité directe de la Convention en droit interne (18 mai 2005, 14 juin 2005, 13 juillet 2005, 8 novembre 2005, 7 avril 2006). Cette remarquable jurisprudence constitue des garde-fous bien venus au même titre que la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

II L'eupéanisation du droit pénal des mineurs

L'eupéanisation du droit pénal des mineurs s'enracine, bien entendu, dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) et dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH). En outre, sans force contraignante et sans applicabilité directe, la recommandation 87/20 du Conseil de l'Europe



aux Etats membres sur les réactions sociales à la délinquance juvénile devrait inspirer les politiques criminelles nationales. Ce fut le cas pour la France jusqu'à ces toutes dernières années.

Le plan de cette recommandation n'est pas anodin. Le premier chapitre traite de la prévention et non de la répression, avec pour objectif la mise en œuvre d'une politique globale favorisant l'insertion locale des jeunes.

Le second chapitre a pour titre : « *Déjudiciarisation (diversion) - médiation* » et propose que soient encouragés : « *le développement de procédures de déjudiciarisation et de médiation au niveau de l'organe de poursuite (classement sans suite) ou au niveau de la police dans les pays où celle-ci a des fonctions de poursuite, afin d'éviter aux mineurs la prise en charge par le système de justice pénale et les conséquences qui en découlent...* » (article 2).

Le chapitre trois, seulement, en vient à développer des principes concernant la justice des mineurs qui se doit d'être spécifique et spécialisée.

La recommandation 87/20 est sous-tendue de principes directeurs dont certains se retrouvent judicieusement et avec force obligatoire dans la CEDH et dans la jurisprudence de la Cour avec une force obligatoire autre. Ainsi l'applicabilité aux mineurs des règles du procès équitable ne fait aucun doute. Les règles du procès équitable doivent être combinées avec des principes spécifiques au droit pénal des mineurs.

L'applicabilité aux mineurs des règles du procès équitable

Il va de soi que la CEDH en son entier s'applique au droit des mineurs, elle constitue un socle indérogeable sauf à ce que des garanties supérieures soient accordées aux mineurs en raison de leur âge.

Le procès pénal du mineur, lui aussi, doit être équitable et contradictoire.

L'article 6-1 de la CEDH s'applique au procès pénal du mineur et plus globalement à la justice pénale des mineurs. Des principes directeurs, comme le respect des garanties de la présomption d'innocence ou les exigences en matière de délai raisonnable, (ni trop court, ni trop long) concernent les mineurs et pas seulement les majeurs.

Il est bon de le rappeler alors que certains préconisent une procédure rapide voire expéditive pour les mineurs délinquants récidivistes ou, à l'inverse la très longue procédure d'assises pour de nombreuses nouvelles infractions aujourd'hui de nature correctionnelle. La procédure pénale de droit commun et ses principes directeurs vont-ils devenir le rempart des coups portés à la procédure pénale applicable aux mineurs, en danger immédiat de régression ? Il suffit pour s'en convaincre de lire les dispositions tendant à la modification de l'ordonnance du 2 février 1945 dans le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance.

Un retournement de l'histoire législative du droit pénal des mineurs est en train de s'opérer. Mais la déspecialisation du droit pénal des mineurs peut buter sur les règles du procès équitable et sur la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Chacun sait que la Cour de Strasbourg consacre dans plusieurs décisions la spécificité du droit pénal des mineurs. On rappellera uniquement sa jurisprudence sur la séparation des fonctions de justice en justice pénale des mineurs. Ainsi dès le 24 mai 1989 dans l'affaire Hauschildt puis dans l'affaire Nortier/Pays-Bas³, la Cour consacre la non séparation des fonctions d'instruction et de jugement en droit pénal des mineurs.

La spécificité de la procédure pénale applicable aux mineurs délinquants est pleinement reconnue à propos de la séparation entre instruction et jugement. Le juge des enfants est habilité à instruire et à juger, seul un recours fondé sur sa partialité subjective pourrait aboutir. La chambre criminelle dans un arrêt à peine antérieur du 7 avril 1993, plusieurs fois commenté⁴, adoptait la même solution : « *Si le mineur auquel est imputée une infraction pénale doit bénéficier d'un procès juste et équitable, ce principe ne fait pas obstacle à ce qu'un même magistrat spécialisé, prenant en compte l'âge du prévenu et l'intérêt de sa rééducation, puisse intervenir à différents stades de la procédure* ».

Spécificité et spécialisation induites par le principe directeur souvent qualifié de « primat de l'éducatif sur le répressif » sont dorénavant constitutionnalisées depuis une décision du Conseil constitutionnel du 29 août 2002.

III

La constitutionnalisation du droit pénal des mineurs

Paradoxalement, la constitutionnalisation des principes directeurs du droit pénal des mineurs français est intervenue à propos d'une loi dite « *Perben I* » du 9 septembre 2002 qui durcit à plusieurs égards le droit pénal des mineurs.

Le considérant 26 de cette très importante décision doit être relu et commenté :

« *Considérant que l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées, ont été constamment reconnus par les lois de la République du début du XX^e*

3. Décision de la Cour européenne des droits de l'homme, 24 août 1993

4. Voir Christine Lazerges et Michel Huyette, revue de sciences criminelles, 1994, p.67 et s.

siècle ; que ces principes trouvent notamment leur expression dans la loi du 12 avril 1906 sur la majorité pénale des mineurs, la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante ; que toutefois, la législation républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946 ne consacre pas de règles selon laquelle les mesures contraignantes ou les sanctions devraient toujours être évitées au profit de mesures purement éducatives ; qu'en particulier, les dispositions originelles de l'ordonnance du 2 février 1945 n'écartaient pas la responsabilité pénale des mineurs et n'excluaient pas, en cas de nécessité, que fussent prononcées à leur égard des mesures telles que le placement, la surveillance, la retenue ou, pour les mineurs de plus de 13 ans, la détention ; que telle est la portée du principe fondamental reconnu par les lois de la République en matière de justice des mineurs »

Il ressort de ce considérant que le principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR) s'analyse :

- en une obligatoire atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, principe bien défini à l'article 122-8 du code pénal.
- dans l'obligation de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants et adolescents délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité. N'est-ce pas réaffirmer, comme dans l'exposé des motifs de l'ordonnance du 2 février 1945, le primat de l'éducatif sur le répressif.
- dans l'obligation de juridictions spécialisées ou de procédures appropriées.

Concernant l'âge de la majorité pénale que certains voudraient abaisser à 16 ans, le renvoi dans ce nouveau PFRLR à la loi du 12 avril 1906, dont le seul objet était précisément de porter la majorité pénale de 16 à 18 ans, interdit un retour à la situation antérieure à 1906. Le Conseil constitutionnel ne pourrait que sanctionner un législateur se croyant autorisé à abaisser la majorité pénale à 16 ans.

Une extrême vigilance est cependant de mise car malgré le considérant ci-dessus rappelé, le Haut conseil n'a pas annulé (décision du 2 mars 2004) la disposition de la loi du 9 mars 2004 prévoyant que les gardes à vue de mineurs de plus de 16 ans puissent être portées

à 96 heures, soit, quatre jours, dès lors que les mineurs en cause sont suspectés d'être complices ou coauteurs de majeurs dans le cadre d'infractions relevant de la criminalité organisée.

Jusqu'où le législateur osera-t-il aller, le Conseil constitutionnel exerçant un contrôle qu'il me semble pouvoir qualifier de relâché sur les atteintes aux principes directeurs qu'il a lui-même énoncé ?

En France, la question n'est plus celle de l'énoncé des principes directeurs. Ils sont parfaitement énoncés, mais la question est celle d'une part, de leur respect par le législateur et d'autre part, du contrôle du législateur.

Conclusion

Au seuil d'une campagne électorale pour les élections présidentielles puis législatives, le sujet des principes directeurs du droit pénal des mineurs n'est pas seulement une belle question juridique, un sujet de thèse à proposer. Le sujet est d'abord politique parce que notre système est en régression. Les principes directeurs qui le sous-tendent pourraient être bafoués, certains le sont déjà.

Une extrême vigilance des magistrats de la jeunesse et de tous ceux qui en amont et en aval contribuent à la prévention de la délinquance des mineurs et au fonctionnement de la justice des mineurs est indispensable.

Une extrême vigilance des responsables politiques convaincus du bien-fondé du socle du droit pénal des mineurs et de son caractère a priori incontournable est aussi indispensable.

Lors d'un séminaire de troisième cycle de politique criminelle à l'université de Paris 1, il y a une quinzaine de jours, un magistrat présent, rappelait cette phrase de Cesare Beccaria dans le *Traité des délits et des peines* et dans un chapitre sur la prévention du crime :

« Le vrai tyran commence toujours par régner sur l'opinion. Lorsqu'il en est maître, il se hâte de comprimer les âmes courageuses dont il a tout à craindre, parce qu'elles ne se montrent qu'avec le flambeau de la vérité, ou dans le feu des passions, ou dans l'ignorance des dangers ».

Ce propos est vieux de près de 250 ans. ■