

## Justice des mineurs : les mesures alternatives renforcent la réponse pénale et les peines, dont la prison ferme, ne font pas exception

Thierry Mainaud\*, Kévin Marseau\*\*

*La justice des mineurs a connu de nombreuses réformes législatives au cours des vingt dernières années. Mais, durant la même période, l'évolution la plus importante a été l'implication accrue des parquets dans la réponse pénale, particulièrement forte à l'égard des mineurs, qui a accompagné l'augmentation du nombre d'affaires poursuivables leur parvenant. Les parquets ordonnent désormais directement des mesures dans le cadre des procédures alternatives aux poursuites. Ces mesures ont concerné 57 % des mineurs poursuivables en 2015.*

*Du côté des juges des enfants, les peines n'ont que très peu progressé face aux mesures éducatives, mais elles sont loin de faire exception (44 % des condamnations en 2015). En revanche, les mesures éducatives (48 %) ont reculé pour laisser place aux sanctions éducatives (3 %) et aux dispenses de mesure ou de peine (4 %). De même, les mesures inspirées de la justice restaurative (réparation, stages) prennent une place croissante dans la justice des mineurs, avec 8 % des peines et mesures principales en 2015.*

*L'emprisonnement est la principale peine prononcée et concerne trois condamnations sur dix (32 %), dont une sur dix avec au moins une partie ferme, de façon stable depuis trente ans. La durée moyenne des peines fermes a augmenté, avec moins de peines courtes (notamment de moins d'un mois) et plus de peines longues (6 mois ou plus). En trente ans, le travail d'intérêt général (8 %) a progressé, tandis que les amendes (3 %) sont moins fréquentes. Les sanctions éducatives (3 %) restent peu prononcées. Quant aux mesures éducatives, les admonestations et remises à parents, n'impliquant pas de suivi éducatif, représentent toujours une part importante des peines et mesures principales (35 %), mais ont fortement décliné (57 % en 1985). A l'inverse, la réparation (4 %) s'est développée, mais c'est surtout la mise sous protection judiciaire (9 %) qui a connu un boom au détriment de la liberté surveillée, essentiellement prononcée en mesure complémentaire.*

L'un des grands principes de la justice des mineurs, affirmé dans l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, est la priorité donnée à l'éducatif sur le répressif. Son préambule affirme que « tous les mineurs jusqu'à l'âge de dix-huit ans auxquels est imputée une infraction à la loi pénale [...] ne pourront faire l'objet que de mesures de protection, d'éducation ou de réforme, en vertu d'un régime d'irresponsabilité pénale qui n'est susceptible de dérogation qu'à titre exceptionnel et par décision motivée ». Plus que le fait matériel reproché, il importe de bien connaître la personnalité du mineur, afin de prendre les mesures adaptées. L'article 2 de l'ordonnance consacre cette priorité éducative, tout en laissant la possibilité au tribunal pour enfants de prononcer une peine pour les mineurs âgés de 13 ans ou plus « lorsque

les circonstances et la personnalité du délinquant lui paraîtront l'exiger ».

Formellement, cette priorité éducative n'a jamais été remise en cause : hormis l'introduction des sanctions éducatives, l'article 2 n'a pas été modifié par les réformes de l'ordonnance, particulièrement nombreuses depuis vingt ans (encadré). En revanche, de nouvelles peines, communes avec les majeurs, ont vu le jour, au risque de modifier l'équilibre avec les mesures éducatives : travail d'intérêt général (1984), stage de sensibilisation à la sécurité routière (2003), stage de citoyenneté (2004), stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants (2007). De nouvelles mesures éducatives ont également été créées : mesure d'aide ou de réparation (1993), mesure d'activité de jour (2007). Et les sanctions éducatives, spécifiques

aux mineurs et qui peuvent s'appliquer dès 10 ans, s'y sont ajoutées en 2002.

L'objectif de cette étude est de rendre compte de l'évolution de la réponse pénale à l'égard des mineurs délinquants, dans un contexte législatif en forte évolution. Pour la réponse apportée par les parquets, elle s'appuie sur les cadres du parquet et le système d'information décisionnel pénal, qui offrent un recul de quinze ans. Pour les condamnations, elle repose essentiellement sur le casier judiciaire, disponible pour 1985 et de 2005 à 2015 (champ et sources).

**Après plusieurs années de progression, le nombre d'affaires poursuivables baisse depuis 2009**

En 2015, 217 800 mineurs ont été impliqués comme auteurs dans une affaire de délinquance traitée par les

\* Statisticien à la Sous-direction de la statistique et des études - Secrétariat général

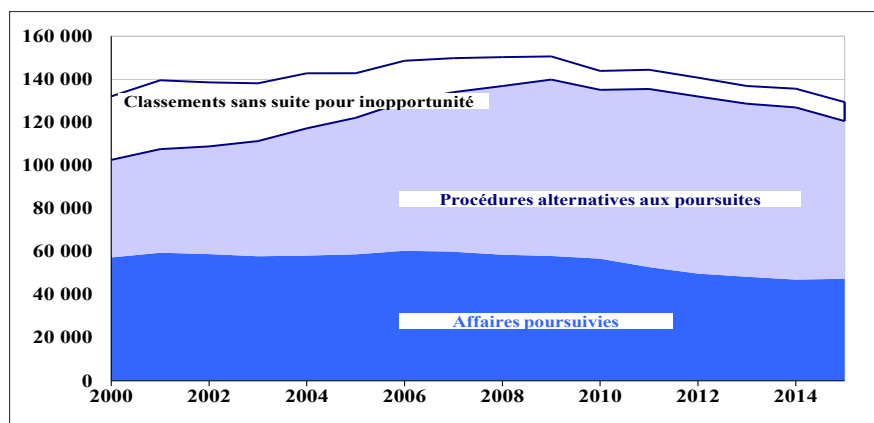
\*\* Etudiant en apprentissage à la Sous-direction de la statistique et des études - Secrétariat général

parquets. Pour 22 % d'entre eux, l'affaire ne pouvait donner lieu à poursuite (mineur mis hors de cause, charges insuffisantes, motif juridique, etc.). 170 000 mineurs étaient donc susceptibles de faire l'objet d'une réponse pénale. Par rapport à l'an 2000, ce nombre de mineurs poursuivables a progressé. Les sources disponibles avant 2012 ne permettent d'approcher ces évolutions qu'à travers le nombre d'affaires (une affaire concerne 1,3 mineur en moyenne en 2015). Or, le nombre d'affaires poursuivables impliquant des mineurs a augmenté de 13 % entre 2000 et 2009, passant de 132 100 à 150 700 (figure 1). Cette progression n'est pas, ou pas seulement, le fait d'une hausse de la délinquance, plusieurs phénomènes y ont contribué : l'information plus systématique des parquets par la police et la gendarmerie pour les infractions impliquant des mineurs (encadré) ; la correctionnalisation de certaines contraventions de violences légères ou de comportements spécifiques aux jeunes (violences commises dans ou aux abords des établissements scolaires [1998], dans les gares et moyens de transport collectif [2003] ou par personne dont le visage est masqué [2010], stationnement dans les halls d'immeubles [2003], port de masque lors de manifestations [2009]) ; la hausse d'activité de la police, qui se traduit par un accroissement des infractions révélées par les services, en particulier relatives aux stupéfiants. Depuis 2009, le nombre d'affaires poursuivables est en baisse, avec 129 400 affaires en 2015, baisse qui s'observe également au niveau du nombre de mineurs mis en cause par la police et la gendarmerie.

### Le juge des enfants n'est plus seul à prononcer des mesures à l'égard des mineurs

L'exigence d'une réponse pénale plus systématique à la délinquance des mineurs (encadré) et, dans une moindre mesure, l'augmentation du nombre de procédures transmises aux parquets, ont conduit ces derniers à adapter la réponse pénale selon la gravité des faits et la situation du mineur, en développant le recours aux alternatives aux poursuites (mesures alternatives et composition pénale). Grâce à ces dernières, les classements

**Figure 1 : Traitement par les parquets des affaires poursuivables impliquant au moins un mineur**



*Champ : France - Affaires impliquant au moins un mineur au moment des faits*  
*Source : Ministère de la Justice - SG - SDSE - Cadres du parquet, système d'information décisionnel pénal*

sans suite ont fortement diminué depuis les années 2000, faisant progresser le taux de réponse pénale de 77,6 % des affaires poursuivables en 2000 à 93,2 % en 2015. En 2015, les parquets ont procédé à un classement sans suite pour inopportunité des poursuites (préjudice ou trouble peu important, désistement ou désintéressement du plaignant, etc.) pour 6,7 % des mineurs poursuivables, tandis que 158 600 mineurs ont fait l'objet d'une réponse pénale.

D'abord expérimentales, les procédures alternatives ont été introduites dans la loi en 1993 s'agissant de la médiation et de la réparation et en 1999 pour les autres mesures. Elles permettent de rappeler la loi au mineur, voire de lui enjoindre de réparer ses actes directement ou indirectement en accomplissant une

mesure ordonnée par le parquet (mesure d'aide ou de réparation, régularisation, médiation...), sans pour autant saisir les juges des enfants. En 2015, les mesures alternatives concernent 94 800 mineurs, soit 55,8 % des mineurs poursuivables (figure 2). Il s'agit principalement de rappels à la loi (60 %), de mesures d'aide ou de réparation (13 %) et de sanctions non pénales (11 %) – par exemple, le parquet peut classer l'affaire lorsqu'une exclusion de l'établissement scolaire a déjà permis de sanctionner l'infraction. La composition pénale est possible depuis 2007 pour les mineurs de 13 ans ou plus, lorsqu'elle apparaît adaptée à sa personnalité. En 2015, 2 700 mineurs en ont fait l'objet, soit 1,6 % des mineurs poursuivables. Il s'agit majoritairement de stages (57 %) – citoyenneté, sensibilisation aux dangers de l'usage de

**Figure 2 : Mineurs ayant fait l'objet d'une procédure alternative réussie**

	2005 (e)		2015	
	Nombre	En %	Nombre	En %
<b>Mesure alternative aux poursuites</b>	<b>84 610</b>	<b>100,0</b>	<b>94 778</b>	<b>100,0</b>
Rappel à la loi / avertissement	57 769	68,3	56 748	59,9
Réparation	10 297	12,2	12 743	13,4
Autre sanction de nature non pénale	4 059	4,8	10 764	11,4
Régularisation sur demande du parquet	3 040	3,6	5 615	5,9
Orientation structure sanitaire, sociale ou prof.	2 026	2,4	4 554	4,8
Plaignant désintéressé sur demande du parquet	2 880	3,4	3 394	3,6
Médiation	3 565	4,2	568	0,6
Injonction thérapeutique	974	1,1	392	0,4
<b>Composition pénale</b>	-	-	<b>2 746</b>	<b>100,0</b>

(e) estimation à partir du nombre d'affaires  
*Champ : France - Mineurs au moment des faits*  
*Source : Ministère de la Justice - SG - SDSE - Cadres du parquet, système d'information décisionnel pénal*

produits stupéfiants, formation civique, etc. – et moins souvent d’amendes (23 %). Depuis 2004, les procédures alternatives aux poursuites constituent la réponse pénale majoritaire à l’égard des mineurs. Ainsi, l’évolution la plus marquante dans le traitement judiciaire de la délinquance des mineurs est l’affirmation des parquets mineurs comme acteurs de la réponse pénale spécialisée à l’égard des mineurs, aux côtés des juges des enfants.

### Avant le jugement, un mineur sur trois fait l’objet d’une mesure éducative

Le nombre d’affaires incriminant des mineurs dont les juges des enfants ont été saisis a légèrement augmenté au début des années 2000, atteignant 60 400 affaires en 2006 (+ 5 % par rapport à 2000), avant de se rétracter de 22 %, à 47 400 affaires en 2015. Cela représente 61 000 mineurs poursuivis en 2015 (35,9 % des mineurs poursuivables).

Sauf dans les cas de procédures rapides (présentation immédiate, convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement ou comparution à délai rapproché), qui concernent moins de 5 % des poursuites, le juge des enfants met en œuvre, par l’intermédiaire des services de la protection judiciaire de la jeunesse, les investigations nécessaires à la connaissance de la personnalité du mineur ainsi que des moyens appropriés à sa rééducation. Dans ce cadre, il peut être amené à ordonner une mesure éducative présentencielle. Avec 20 500 mesures ordonnées en 2015, près d’un mineur poursuivi sur trois en fait l’objet. Le nombre de mesures présentencielles a fortement augmenté depuis l’introduction des mesures d’aide ou de réparation en 1993. Ces dernières représentent 39 % des mesures éducatives présentencielles en 2015, la liberté surveillée 42 % et le placement 16 % (figure 3).

### Les peines ne sont pas l’exception

En 2015, il y a eu 46 500 condamnations définitives<sup>1</sup> de mineurs prononcées en chambre du conseil du juge des enfants, au tribunal pour enfants, au tribunal correctionnel pour mineurs, en cour d’assises des mineurs ou en cour d’appel. Leur nombre diminue depuis

**Figure 3 : Mesures éducatives présentencielles ordonnées par les juges des enfants**

	2005		2015	
	Nombre	En %	Nombre	En %
<b>Ensemble des mesures</b>	<b>17 739</b>	<b>100,0</b>	<b>20 507</b>	<b>100,0</b>
Placement	3 796	21,4	3 374	16,4
Liberté surveillée	8 456	47,7	8 616	42,0
Mesure d'aide ou de réparation	5 487	30,9	8 073	39,4
Mesure d'activité de jour	-	-	444	2,2

*Champ : France - Mesures envers les mineurs au moments des faits*

*Source : Ministère de la Justice - SG - SDSE - Tableaux de bord des juridictions pour mineurs - système d'information décisionnel pénal*

2008 : il était alors de 61 400, comme en 1985.

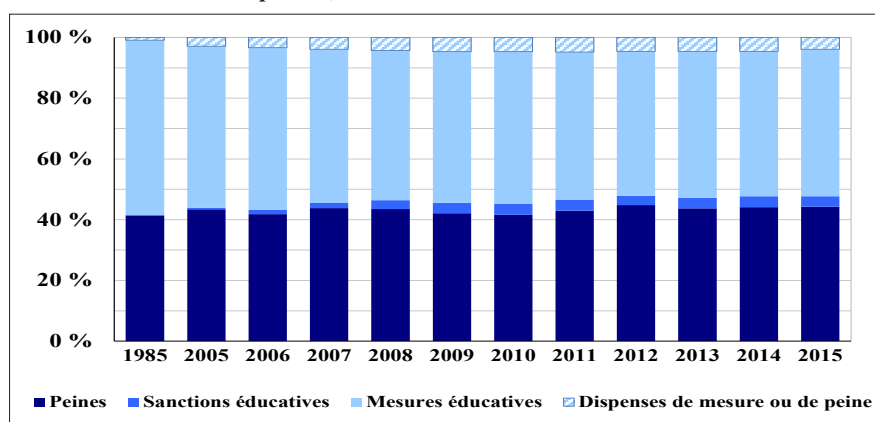
Malgré la priorité à l’éducatif, les peines sont loin d’être l’exception : en 2015, elles sont prononcées dans plus de quatre condamnations sur dix, soit 20 600 (figure 4). En fait, ce large usage des peines n’est pas nouveau et a peu évolué en trente ans. Si les peines semblent encouragées par leur diversification, l’ouverture des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), les peines planchers (de 2007 à 2014) et plus généralement la volonté affirmée de lutter contre le « sentiment d’impunité »<sup>2</sup>, leur part n’a progressé que de 3 points en trente ans : de 41,4 % en 1985 à 44,3 % en 2015. Et cette variation n’est pas continue, avec des fluctuations pouvant atteindre deux points d’une année sur l’autre.

### La part des mesures éducatives en baisse de 9 points en trente ans

En revanche, la part des mesures éducatives a nettement diminué : elle

était de 57,7 % en 1985, de 53,2 % en 2005 et de 48,4 % en 2015. Cette baisse de plus de 9 points résulte pour partie de l’augmentation de la part des peines mentionnée ci-dessus (+ 3 points). À cela s’ajoute l’accroissement des dispenses de mesure ou de peine (+ 3 points). Celles-ci interviennent lorsqu’il apparaît que le reclassement du mineur est acquis, que le dommage causé est réparé et que le trouble résultant de l’infraction a cessé. Or, ces conditions sont plus souvent réunies suite au développement des mesures éducatives présentencielles signalé plus haut. Ainsi, en 2015, la moitié des dispenses de mesure ou de peine est prononcée après une telle mesure, qui est neuf fois sur dix une mesure d’aide ou de réparation. La part des dispenses de mesure ou de peine est ainsi passée de 0,9 % en 1985 à 2,9 % en 2005 et 3,9 % en 2015. Enfin, la création des sanctions éducatives en 2002 a également empiété sur les mesures éducatives (+ 3 points).

**Figure 4 : Partage des condamnations de mineurs entre peines, sanctions et mesures éducatives**



*Champ : France hors Mayotte - Mineurs condamnés âgés de 6 à 17 ans au moment des faits*

*Source : Ministère de la Justice - SG - SDSE - Exploitation statistique du Casier judiciaire national*

<sup>1</sup>Cet effectif, issu du casier judiciaire, n’est pas immédiatement comparable aux 61 000 mineurs poursuivis (champ et sources).

<sup>2</sup>Par exemple : "il importe d’éviter que ne se développe chez les mineurs un sentiment d’impunité qui favorise la récidive et installe l’insécurité au sein des quartiers concernés" (préambule de la loi du 1er juillet 1996) ; "Il m’apparaît essentiel d’apporter des réponses rapides qui limitent le sentiment d’impunité et préviennent la récidive". (Circulaire du 15 juillet 1998)[encadré].

## La justice restaurative complète la justice protectionniste

Au-delà du découpage entre peines, sanctions éducatives et mesures éducatives, on observe une lente évolution dans la logique des mesures prononcées. La justice des mineurs issue de l'ordonnance du 2 février 1945 a été construite selon un modèle protectionniste, basé sur l'idée que le mineur délinquant est d'abord un mineur à protéger placé sous un « régime d'irresponsabilité pénale ». À l'inverse, les circulaires de politique pénale et les réformes des quinze dernières années ont affirmé un « principe de responsabilité des mineurs, atténuée et graduée selon l'âge » (circulaire du 15 juillet 1998). Cette nouvelle approche a été consacrée dans le code pénal en 2002 : « les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils ont été reconnus coupables » (art. 122-8). La responsabilité pénale n'est ainsi modérée,

aux plus jeunes âges, que par la notion de discernement, qui avait été écartée en 1945.

Cette nouvelle doctrine pénale ne s'est pas traduite par une croissance de la justice punitive, la part des peines ayant peu évolué. En revanche, elle a permis l'émergence de mesures tirées des principes de la justice restaurative. Cette justice vise à faire participer l'auteur, la victime, ainsi que la collectivité, à la résolution du trouble causé par l'infraction, afin de restaurer le lien social par la responsabilisation des acteurs. Les mesures d'aide ou de réparation s'inspirent de cette logique. Elles consistent d'abord en un dialogue du jeune avec l'éducateur sur le sens de son geste, sur l'importance de la loi et de son rôle social, ainsi que sur le pourquoi de la mesure. Elles s'accompagnent ensuite d'une activité individualisée : réparation directe auprès de la victime (lettre d'excuse, réparation du dommage...), stage auprès de victimes ou d'associations

d'aide à des publics particuliers (Restaurants du Cœur...), ateliers d'improvisation pour un travail sur soi, etc. Selon la même logique, mais sans impliquer les victimes, différentes formes de stages ou formations ont également vu le jour, en particulier le stage de citoyenneté et le stage de formation civique. En 2015, les mesures de justice restaurative (réparations et stages) représentent 7,6 % des peines et mesures principales.

Les mesures restauratives pèsent davantage au sein de la justice des mineurs que ne le laisse penser leur poids dans les peines et mesures principales ; elles ont, en effet, également été développées en alternatives aux poursuites (réparation, médiation, injonction thérapeutique, orientation sur structure sanitaire, sociale ou professionnelle, stages) et peuvent être prononcées au jugement de manière cumulative avec une peine. En 2015, les mesures de justice restaurative ont ainsi concerné 22 900 mineurs, soit 13 % des 170 000 mineurs poursuivables la

Figure 5 : Peines et mesures principales prononcées à l'encontre des mineurs

	1985		2005		2015 (p)		Évolution 1985-2015	Évolution 2005-2015
	Nombre	En %	Nombre	En %	Nombre	En %		
<b>Ensemble des condamnations</b>	<b>61 484</b>	<b>100,0</b>	<b>57 863</b>	<b>100,0</b>	<b>46 527</b>	<b>100,0</b>	<b>-24,3 %</b>	<b>-19,6 %</b>
<b>Peines</b>	<b>25 483</b>	<b>41,4</b>	<b>25 097</b>	<b>43,4</b>	<b>20 598</b>	<b>44,3</b>	<b>-19,2 %</b>	<b>-17,9 %</b>
Emprisonnement avec tout ou partie ferme	6 388	10,4	5 210	9,0	4 545	9,8	-28,9 %	-12,8 %
<i>Un an ou plus ferme</i>	279	0,5	464	0,8	563	1,2	+101,8 %	+21,3 %
<i>De 6 mois à moins d'un an ferme</i>	455	0,7	546	0,9	661	1,4	+45,3 %	+21,1 %
<i>De 3 à moins de 6 mois ferme</i>	1 130	1,8	1 206	2,1	1 217	2,6	+7,7 %	+0,9 %
<i>De 1 à moins de 3 mois ferme</i>	2 224	3,6	2 362	4,1	1 807	3,9	-18,8 %	-23,5 %
<i>Moins d'un mois ferme</i>	2 300	3,7	632	1,1	297	0,7	-87,1 %	-53,0 %
Emprisonnement avec sursis simple	11 679	19,0	8 459	14,6	6 968	15,0	-40,3 %	-17,6 %
Emprisonnement avec SME	1 113	1,8	4 978	8,6	3 374	7,3	+203,1 %	-32,2 %
Amende	5 766	9,4	2 687	4,7	1 412	3,0	-75,5 %	-47,5 %
TIG, sursis-TIG	511	0,8	3 642	6,3	3 501	7,5	n.c.	-3,9 %
Autre peine	26	0,0	121	0,2	798	1,7	n.c.	n.c.
<i>dont Stage de citoyenneté</i>	-	-	94	0,2	675	1,5	n.c.	n.c.
<i>Autres stages</i>	-	-	1	0,0	102	0,2	-	-
<b>Sanction éducative</b>	-	-	<b>281</b>	<b>0,5</b>	<b>1 605</b>	<b>3,4</b>	<b>n.c.</b>	<b>n.c.</b>
Avertissement solennel	-	-	-	-	764	1,6	-	-
Mesure d'aide ou de réparation	-	-	180	0,3	511	1,1	n.c.	n.c.
Stage de formation civique	-	-	90	0,2	307	0,7	n.c.	n.c.
Autre sanction éducative	-	-	11	0,0	23	0,0	n.c.	n.c.
<b>Mesure éducative</b>	<b>35 443</b>	<b>57,7</b>	<b>30 810</b>	<b>53,2</b>	<b>22 503</b>	<b>48,4</b>	<b>-36,5 %</b>	<b>-27,0 %</b>
Admonestation, avertissement solennel	24 496	39,8	19 412	33,5	14 008	30,1	-42,8 %	-27,8 %
Remise à parent ou gardien	10 266	16,7	6 020	10,4	2 315	5,0	-77,4 %	-61,5 %
Mesure d'aide ou de réparation	-	-	3 184	5,5	1 877	4,1	-	-41,0 %
Mise sous protection judiciaire	38	0,1	1 306	2,3	4 038	8,7	n.c.	+209,2 %
Placement	463	0,8	126	0,2	47	0,1	-89,8 %	-62,7 %
Liberté surveillée	180	0,3	762	1,3	60	0,1	-66,7 %	-92,1 %
Mesure d'activité de jour	-	-	-	-	158	0,3	-	-
<b>Dispense de mesure ou de peine</b>	<b>558</b>	<b>0,9</b>	<b>1 675</b>	<b>2,9</b>	<b>1 821</b>	<b>3,9</b>	<b>+226,3 %</b>	<b>+8,7 %</b>

n.c. = non communiqué (faible effectif ou mesure nouvelle)

(p) données provisoires

Champ : France hors Mayotte - Mineurs condamnés âgés de 6 à 17 ans au moment des faits

Source : Ministère de la Justice - SG - SDSE - Exploitation statistique du Casier judiciaire national



même année<sup>3</sup>. De plus, 8 100 mineurs ont fait l'objet d'une mesure d'aide ou de réparation présentencielle.

### **Un tiers des condamnations de mineurs est une peine d'emprisonnement**

Parmi les peines prononcées à l'encontre des mineurs, l'emprisonnement occupe la plus grande place, avec 32,1 % des peines et mesures principales en 2015 (figure 5). Cette part est restée très stable depuis trente ans. Néanmoins, en effectif, le nombre de peines d'emprisonnement s'est réduit de 19 200 en 1985 à 14 900 en 2015 (- 22 %), accompagnant la diminution générale du nombre de condamnations.

L'emprisonnement ferme est loin d'être négligeable pour les mineurs, avec 9,8 % des peines et mesures principales en 2015. Cette part avait progressivement diminué dans les années 1990 et 2000, passant de 10,4 % en 1985 à 8,4 % en 2010, mais elle est repartie à la hausse depuis. Cependant, en effectif, l'emprisonnement ferme a continué de se rétracter, pour atteindre 4 500 peines principales en 2015 (- 29 % par rapport à 1985). En fait, ce sont les courtes peines qui ont le plus diminué : celles de moins d'un mois ont diminué de 87 % en trente ans et celles d'un à moins de trois mois de 19 %. Au total, les peines de moins de trois mois fermes, qui représentaient 7,3 % des condamnations en 1985, n'en représentent plus que 4,6 % en 2015. À l'inverse, les juridictions pour mineurs ont prononcé plus de peines de six mois ou plus : celles de six mois à moins d'un an ont augmenté de 45 % et celles d'un an ou plus ont doublé, l'ensemble représentant 2,6 % des peines et mesures principales en 2015, contre 1,2 % en 1985. Entre les deux, les peines de trois à moins de six mois ont légèrement progressé, leur part atteignant 2,6 % en 2015. Les peines planchers et l'élargissement des conditions de l'exclusion de l'atténuation de peine pour les mineurs de 16 ans ou plus ont pu contribuer à l'allongement des peines entre 2007 et 2014. Pour autant, le phénomène est antérieur et traduit donc une évolution plus profonde.

L'emprisonnement avec sursis total (hors sursis-TIG) n'a pas significativement progressé depuis trente ans, avec 22,3 % des peines et mesures principales en 2015,

contre 20,8 % en 1985. En revanche, un glissement s'est opéré du sursis simple vers le sursis avec mise à l'épreuve, qui permet un suivi du mineur par un éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse. En 2015, les juridictions pour mineurs ont prononcé trois fois plus de sursis avec mise à l'épreuve qu'en 1985 et il représente 7,3 % des peines et mesures principales en 2015, contre 1,8 % en 1985. Néanmoins, son usage est en baisse sur les dix dernières années, puisqu'il représentait 8,6 % des peines et mesures principales en 2005. À l'inverse, la part des sursis simple a diminué de 19,0 % en 1985 à 15,0 % en 2015.

### **Moins d'amendes, plus de travaux d'intérêt général**

Les amendes sont de moins en moins prononcées par les tribunaux pour enfants : on en compte 1 400 à titre principal en 2015 (3,0 % des peines et mesures principales) contre 5 700 en 1985 (9,4 %). Cependant, un quart des amendes prononcées à l'encontre des mineurs le sont à titre complémentaire, ce qui fait un total de 1 900 amendes en 2015. Celles prononcées en peine complémentaire accompagnent trois fois sur quatre une peine d'emprisonnement. Le travail d'intérêt général (y compris sursis-TIG) a suivi l'évolution inverse. Entré en vigueur en 1984, il a rencontré un succès rapide et représente 7,5 % des peines et mesures principales en 2015, soit 3 500 peines. Son nombre a diminué de 4 % entre 2005 et 2015, soit moins que l'ensemble des condamnations.

Les divers stages introduits dans les années 2000 occupent une place limitée, avec 1,7 % des peines et mesures principales en 2015. Le stage de citoyenneté est de loin le plus souvent prononcé (693 à titre principal ou complémentaire en 2015) et représente 1,5 % des peines et mesures principales. Le stage de sensibilisation à la sécurité routière et le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants restent nettement moins nombreux (128 à titre principal ou complémentaire en 2015). Au final, les stages sont beaucoup moins utilisés dans les tribunaux pour enfants que par les parquets en alternative aux poursuites.

### **Les sanctions éducatives restent peu utilisées par les tribunaux pour enfants**

Comme indiqué plus haut, les sanctions éducatives se sont substituées partiellement aux mesures éducatives, mais leur utilisation reste relativement limitée, avec 3,4 % des peines et mesures principales en 2015. De plus, elles sont en baisse sur les cinq dernières années, tant en nombre (- 20 %) qu'en pourcentage (- 0,2 point). Il est possible que leur position intermédiaire, regroupant des mesures assimilables à des mesures éducatives (avertissement solennel, mesure d'aide ou de réparation, exécution de travaux scolaires, placements) et d'autres à des peines (stage de formation civique, confiscations et interdictions), rende leur rôle difficilement identifiable. De plus, les sanctions éducatives nécessitent de réunir le tribunal pour enfants, contrairement aux principales mesures éducatives, pouvant être prononcées en chambre du conseil.

Les sanctions éducatives les plus prononcées sont les avertissements solennels (1,6 % des peines et mesures principales en 2015) et les mesures d'aide ou de réparation (1,1 %), qui préexistaient et continuent d'exister sous forme de mesure éducative. À l'inverse, le stage de formation civique a représenté une nouveauté. Introduit à différents niveaux de la procédure (mesure alternative aux poursuites, composition pénale, obligation du contrôle judiciaire et sanction éducative), il est finalement peu prononcé au jugement : en 2015, il représente 0,7 % des peines et mesures principales et on en compte 313 à titre principal ou complémentaire. Quant aux différentes obligations ou interdictions prévues en sanction éducative, elles ne représentent que 0,05 % des peines et mesures principales en 2015 et ont été prononcées 215 fois à titre principal ou complémentaire (essentiellement des confiscations prononcées à titre complémentaire).

La spécificité des sanctions éducatives est de pouvoir s'appliquer dès 10 ans. De fait, elles prennent une place plus importante pour les mineurs âgés de 10 à 12 ans, avec 7,8 % des peines et mesures principales prononcées à l'encontre des

<sup>3</sup>Du fait des délais de procédure, les mineurs condamnés en 2015 ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux traités par les parquets cette année là. Le rapport entre les deux chiffres n'est donc qu'indicatif de l'ordre de grandeur.

jeunes de cette tranche d'âge. Cependant, les mineurs condamnés âgés de 10 à 12 ans restent peu nombreux (1 400 en 2015) et ils ne comptent que pour 7 % des sanctions éducatives prononcées à titre principal en 2015.

### Les admonestations et remises à parent moins utilisées au profit de mesures entraînant un suivi

Les admonestations et avertissements solennels sont les mesures éducatives les plus fréquentes (30,1 % des peines et mesures principales en 2015), mais elles sont aussi parmi celles qui ont le plus diminué tant en effectif (- 43 % depuis 1985) qu'en part (- 10 points). Les avertissements solennels prononcés en sanction éducative ne compensent qu'une petite partie de cette baisse. Les remises à parent (5,0 % des peines et mesures principales en 2015) ont connu une baisse encore plus importante en effectif (- 77 %) et en part (- 12 points). Depuis 2007, le juge des enfants ne peut prononcer à nouveau une admonestation ou une remise à parent en chambre du conseil en cas de récidive légale. Mais l'impact de cette contrainte reste faible, ne serait-ce que parce que le nombre de mineurs condamnés en état de récidive légale est très réduit (1,0 % en 2015). Il semble plutôt que les juges des enfants

préfèrent développer les mesures qui entraînent un suivi éducatif sans nécessiter une mesure complémentaire de liberté surveillée ou l'enclenchement d'une procédure en assistance éducative au titre de l'enfance en danger, et se tournent ainsi vers les mesures d'aide ou de réparation, les mises sous protection judiciaire et les mesures d'activité de jour.

### La mise sous protection judiciaire remplace la liberté surveillée

Les mises sous protection judiciaire ont progressé, en particulier au cours de la dernière décennie. Presque inexistantes en 1985, elles étaient 1 300 en 2005 et 4 000 en 2015, comptant pour 8,7 % des peines et mesures principales en 2015. Simultanément, les libertés surveillées, prononcées essentiellement à titre complémentaire, ont diminué de 3 600 en 1985 à 2 800 en 2005 et 1 300 en 2015. Par rapport à la liberté surveillée, la mise sous protection judiciaire est plus durable, pouvant se prolonger après 18 ans, et plus flexible, permettant au juge des enfants de modifier à tout moment le mode de suivi (milieu ouvert, placement). Cela a sans doute contribué à cette substitution. Les libertés surveillées prononcées en 2015 accompagnent le plus souvent une admonestation ou un

avertissement solennel (57 % des cas), une remise à parent (14 %) ou une peine d'emprisonnement avec sursis simple (15 %), complétant ainsi d'un suivi éducatif jusqu'à 18 ans des mesures qui n'en prévoient pas.

La mesure d'aide ou de réparation, créée en 1993, représente 4,1 % des peines et mesures principales en 2015, avec 1 900 mesures. Elle est en nette diminution depuis 2010 (- 40 %), date à laquelle elle représentait 5,5 % des peines et mesures principales. Néanmoins, cette baisse récente est partiellement compensée par la hausse des réparations ordonnées en présentiel. Les juges des enfants ne délaissent donc pas la réparation, mais privilégient son utilisation en amont du jugement.

La mesure d'activité de jour, créée en 2007, reste peu prononcée : 158 en 2015, soit 0,3 % des peines et mesures principales. Les placements ne sont également presque jamais prononcés en condamnation, ils représentent 0,1 % des peines et mesures principales en 2015. Leur poids a même baissé, puisqu'ils représentaient 0,8 % des peines et mesures principales en 1985. Ils peuvent cependant survenir en modalité de certaines mesures ou peines (mise à l'épreuve, mise sous protection judiciaire).

#### Champ et sources

La présente étude s'intéresse à la réponse apportée aux mineurs auteurs de crime, délit ou contravention de 5<sup>e</sup> classe. Ces mineurs au moment des faits relèvent d'une justice spécialisée définie par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. L'étude concerne la France métropolitaine et les départements d'outre-mer (hors Mayotte).

Depuis 1958, les **cadres du parquet** permettent de mesurer l'activité des parquets, et notamment l'orientation des affaires et la réponse pénale, concernant les crimes, délits et contraventions de 5<sup>e</sup> classe. Les affaires impliquant des mineurs sont comptées séparément depuis 2000, permettant un recul historique de quinze ans, en nombre d'affaires. Depuis 2012, le **système d'information décisionnel pénal (SID)** remplace les cadres du parquet. Le SID a vocation à rassembler les données issues des différents logiciels de gestion de la justice pénale. Sa première version intègre le logiciel unique de gestion des procédures pénales (Cassiopée), déployé dans l'ensemble des TGI. Il permet de suivre les affaires et les auteurs de l'arrivée au parquet jusqu'au jugement (hors Cour d'assises). Dans cette source, chaque mineur est compté autant de fois que d'affaires (non jointes) dans lesquelles il est impliqué. Dans les

statistiques du parquet (cadres ou SID), les auteurs poursuivis ne sont pas tous condamnés, certains faisant l'objet d'un non-lieu à l'instruction ou d'une relaxe totale lors de leur jugement (5 000 mineurs en 2015).

Depuis 1984, le **casier judiciaire national automatisé (CJN)** enregistre l'ensemble des condamnations définitives des personnes physiques et morales. Concernant les mineurs l'exhaustivité n'est pas assurée et a nécessité des traitements statistiques. Tout d'abord, entre 1986 à 2004, l'effacement du casier à la majorité de certaines décisions entraînait la non-saisie d'une partie des condamnations. Cette période a donc été écartée de l'étude. Ensuite, deux mesures ne donnent pas lieu à inscription au CJN : les mesures d'aide ou de réparation prononcées en mesure éducative (absentes dans l'article 768 du code de procédure pénale listant les peines et mesures à inscrire au casier) et les dispenses de mesure ou de peine, lorsqu'elles sont accompagnées d'une décision de non inscription (article 132-59 du code pénal). Ces mesures ont été estimées à partir des tableaux de bord des juridictions pour mineurs et du SID. Dans les statistiques de condamnations d'une année, un auteur est compté autant de fois qu'il est condamné cette année-là.

## **Encadré – Principaux textes concernant la justice des mineurs depuis 1985**

*La loi n° 87-1062 du 30 décembre 1987 relative aux garanties individuelles en matière de placement en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire et portant modification du code de procédure pénale* supprime la détention provisoire pour les moins de 16 ans en matière de délit et pour les moins de 13 ans en toute matière.

*La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989, crée un droit international de l'enfant et introduit le concept d'intérêt supérieur de l'enfant.*

*La circulaire du 15 octobre 1991 relative à la politique de protection judiciaire de la jeunesse et au rôle des parquets* exige des réponses rapides aux actes délinquants et demande aux parquets de veiller à ce que l'ensemble des infractions relevées à l'encontre des mineurs par les services enquêteurs soit porté à leur connaissance dans les délais les plus brefs. Elle propose de procéder à des rappels à la loi dans les cas les moins graves, de développer la médiation-réparation, d'accélérer les poursuites en cas de récidive ou acte grave et préfère la mise sous protection judiciaire à l'emprisonnement avec sursis.

*La loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale* adopte la mesure d'aide ou de réparation, permet la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) en vue d'accélérer la procédure d'audience, institue l'assistance obligatoire, par un avocat, du mineur poursuivi et interdit la garde à vue des mineurs de moins de 13 ans.

*La loi n° 96-585 du 1 juillet 1996 portant modification de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante* instaure la comparution à délai rapproché, qui permet au parquet d'avancer le jugement sous certaines conditions, et étend la mise sous protection judiciaire à tous les mineurs (au lieu des 16 ans et plus).

*La circulaire du 15 juillet 1998 relative à la politique pénale en matière de délinquance juvénile* appuie le traitement en temps réel (procédure téléphonique pour la transmission des affaires aux parquets) et renouvelle la demande de veiller à ce que les services de police et de gendarmerie portent systématiquement et rapidement à la connaissance des parquets les infractions commises par des mineurs. Elle recommande la mise en œuvre de mesures alternatives aux poursuites, privilégie les convocations rapides en cas de poursuite, encourage les mesures éducatives impliquant un suivi du mineur et préfère le travail d'intérêt général au sursis simple.

*La loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale* codifie les procédures alternatives aux poursuites pour les mineurs et les majeurs.

*La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice* introduit la responsabilité pénale des mineurs sous condition de discernement, ajoute une procédure de jugement à délai rapproché, crée les sanctions éducatives et le stage de formation civique, instaure les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour

mineurs, prévoit la possibilité d'incarcérer un mineur qui contrevient aux obligations du contrôle judiciaire et permet la détention provisoire dans certaines circonstances dès 13 ans.

*La circulaire du 13 décembre 2002 relative à la politique pénale en matière de délinquance des mineurs* demande de généraliser le traitement en temps réel, d'améliorer la qualité des mesures alternatives, de mieux cibler les poursuites et de responsabiliser les parents de manière plus poussée.

*La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité* crée le stage de citoyenneté, étend le champ d'application des centres éducatifs fermés et transfère au juge des enfants les compétences du juge d'application des peines.

*La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance* facilite l'exclusion de l'atténuation de peine pour les mineurs de 16 ans ou plus, modifie la procédure de jugement à délai rapproché qui devient la présentation immédiate, crée le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants et la mesure d'activité de jour, élargit la composition pénale aux mineurs de 13 ans ou plus.

*La loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs* élargit les conditions d'exclusion de l'atténuation de peine et instaure les peines planchers à l'encontre des mineurs récidivistes.

*La loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs* établit le tribunal correctionnel pour mineurs, supprime la convocation par officier de police judiciaire (COPJ) aux fins de jugement devant le juge des enfants, instaure la COPJ aux fins de jugement devant le tribunal pour enfants pour des délits graves et restreint les conditions de la présentation immédiate.

*La circulaire du 19 septembre 2012 relative à la politique pénale* demande aux parquets de porter attention à la situation des victimes, d'avoir recours à l'emprisonnement ferme uniquement dans les cas qui l'exigent, de renforcer l'individualisation des peines et de respecter la spécialisation de la justice des mineurs.

*La loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales* favorise l'individualisation des peines et abroge certaines dispositions adoptées en 2007 (peines planchers, facilitation de l'exclusion de l'atténuation de peine).

*La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle* supprime le tribunal correctionnel pour mineurs au 1<sup>er</sup> janvier 2017, permet de prononcer une mesure éducative en complément d'une peine et rétablit la COPJ aux fins de jugement devant le juge des enfants.

*La circulaire du 13 décembre 2016 de politique pénale et éducative relative à la justice des mineurs* réaffirme les principes directeurs de la justice des mineurs, devant se décliner à tous les stades de la procédure, l'efficacité, la lisibilité et l'individualisation de la réponse pénale passant par la concertation et le dialogue entre intervenants judiciaires et avec leurs partenaires institutionnels.



## Glossaire

L'**admonestation** est une réprimande prononcée en chambre du conseil.

L'**avertissement solennel** est une réprimande prononcée par le tribunal pour enfants.

La **liberté surveillée** est une mesure de suivi du mineur, au plus tard jusqu'à sa majorité, par un éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse sous l'autorité du juge des enfants.

La **mesure d'activité de jour** est une activité d'insertion professionnelle ou scolaire exercée auprès de la protection judiciaire de la jeunesse, d'un service public ou d'une association habilitée.

La **mesure d'aide ou de réparation** est une prise en charge courte (3 à 4 mois) du mineur par un éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse avec réalisation d'une activité d'aide ou de réparation à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité.

Les **mesures éducatives** sont les mesures de protection, d'assistance, de surveillance ou d'éducation spécifiques aux mineurs prévues par l'ordonnance du 2 février 1945.

La **mise sous protection judiciaire** est une aide éducative dans le cadre pénal pour une durée maximum de cinq ans, durant

laquelle le juge peut modifier à tout moment le mode de suivi (milieu ouvert, placement).

Les **peines** sont les sanctions prévues par le texte réprimant l'infraction et ne peuvent être prononcées qu'à l'encontre des mineurs âgés d'au moins 13 ans. Certaines peines, telles que la contrainte pénale ou les jours-amendes, sont exclues pour tous les mineurs.

La **réponse pénale** est la procédure engagée par les parquets à l'encontre des auteurs d'infraction : **mesure alternative aux poursuites**, **composition pénale** ou **poursuite**. Le classement sans suite pour inopportunité des poursuites n'est pas une réponse pénale.

Les **sanctions éducatives** sont des sanctions prévues par l'article 15-1 de l'ordonnance du 2 février 1945, pouvant être prononcées par le tribunal pour enfants à l'encontre des mineurs âgés de 10 ans ou plus.

Le **stage de citoyenneté** est un stage d'un mois maximum destiné à rappeler au mineur les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine sur lesquelles est fondée la société, organisé en modules adaptés à la personnalité du mineur et à la nature de l'infraction commise.

Le **stage de formation civique** est un stage d'un mois maximum destiné à rappeler au mineur les obligations résultant de la loi.

## Pour en savoir plus :

- B. Aubusson de Cavarlay - "Les mineurs mis en cause selon les statistiques de la police", *Questions pénales*, CESDIP, avril 2013.
- B. Bastard, C. Mouhanna - "Le juge des enfants n'est pas un juge mineur !", *Etude sociologique d'un groupe professionnel sous tension*, Rapport de recherche, Mission de recherche Droit et Justice, 2008.
- S. Delarre, O. Mesnard, "Les filières de prise en charge des mineurs dans les années 2000", *Infostat Justice*, n°115, février 2012.
- S. Delarre, "Trajectoires judiciaires de mineurs et désistance", *Infostat Justice*, n°119, novembre 2012.
- T. Mainaud, "Une justice pénale des mineurs adaptée à une délinquance particulière", *Infostat Justice*, n°133, février 2015.
- T. Mainaud, "La délinquance des jeunes évolue avec l'âge, la réponse pénale aussi", *Infostat Justice*, n°145, novembre 2016.
- Ministère de la Justice - *Justice, délinquance des enfants et des adolescents. Etat des connaissances. Actes de la journée du 2 février 2015*, mai 2015.