



Pour citer cet article :

**Peyre (Vincent), Gazeau (Jean-François),
« Vingt-cinq ans d’incarcération des mineurs
en France », *Actes, cahiers d’action juridique*,
n°66, avril 1989, pp.5-10**



actes

Mineurs :



la fin de la prison ?

48 F-avril 1989 - les cahiers d'action juridique - n° 66



VINGT-CINQ ANS D'INCARCÉRATION DES MINEURS EN FRANCE

Depuis le début de cette décennie, 5 à 6.000 mineurs entrent chaque année dans une prison française. Ils sont entre 800 et 1000 à s'y trouver en même temps un jour donné, les deux tiers n'ayant pas encore été jugés.

Par delà de considérables fluctuations d'une période à l'autre, comme nous le verrons plus loin, l'évolution des chiffres montre une tendance profonde à l'augmentation sur le long terme. Malgré les mises en garde répétées des Gardes des Sceaux successifs, des organisations professionnelles et syndicales de magistrats et d'éducateurs, en contradiction avec la philosophie de la législation de 1945 qui fait de la sanction pénale l'exception et le recours ultime, cette tendance ne s'est pas démentie pendant plus de trente ans.

En 1986 :	
6066	condamnations à une peine de prison ferme
4270	mises en détention provisoire
989	mineurs en prison au 31 décembre
En 1961 :	
1260	condamnations à une peine de prison ferme
2707	mises en détention provisoire

Avant d'examiner plus en détail les chiffres et leur évolution, il convient d'apporter quelques précisions bien nécessaires, tant l'usage ordinaire de ces statistiques défie les règles élémentaires de la méthode.

Indiquons tout d'abord que nous avons choisi de travailler sur une période d'un peu plus de vingt-cinq ans débutant en 1961 pour trois raisons. Dès cette époque, la justice des mineurs connaît sa configuration actuelle. Les deux volets de la législation sont en place et mis en œuvre, la loi pénale de 1945 revue et complétée en 1951 comme la loi civile de 1958, qui sera modifiée en 1970. En second lieu, les classes d'âge pleines de l'après guerre arrivent à l'âge de l'adolescence et les effectifs des 13-17 ans varieront peu ensuite. La quasi totalité des délinquants mineurs « officiels » se recrutent dans cette tranche (1).

Durant ce temps, notre société connaîtra certes des transformations et des crises, mais point de ces bouleversements qui changent toutes les données. C'est ainsi que les migrations internes de populations se poursuivront, que le mouvement de scolarisation au delà de 16 ans se poursuivra également, que la crise économique s'installera durablement après 1974, posant en des termes nouveaux les problèmes d'insertion sociale des jeunes... mais on ne verra ni changement brutal et radical, ni plus près de notre objet, modification substantielle de législation ou d'organisation de la justice des mineurs (2).

les mineurs en prison au 31 décembre 1988			
	garçons	filles	total
prévenus	517	28	545
condamnés	264	7	271
total	781	35	816

Pour mesurer l'incarcération des mineurs, nous disposons de quatre indicateurs principaux :

- le nombre annuel de jugements définitifs de condamnation à une peine de prison ferme (statistique judiciaire),
- le nombre de mises en détention provisoire, donc avant jugement, de mineurs ayant fait l'objet d'un jugement définitif la même année (la même statistique judiciaire établie d'après les états fournis par les tribunaux),
- le nombre, toujours annuel, d'incarcérations, établi à partir des bulletins fournis par l'Administration pénitentiaire,
- l'effectif des jeunes présents un jour donné (le dernier de l'année) dans un établissement pénitentiaire.

Pour éviter des malentendus et parce que les chiffres utilisés sont un produit social des administrations, quelques précisions complémentaires sont utiles. Les détentions provisoires sont comptabilisées avec les jugements définitifs. Il s'ensuit une « perte » sensible, certaines juridictions parmi les plus importantes fournissant des chiffres manifestement inférieurs à la réalité.

(1) On sait d'ailleurs que, dans tous les pays développés, la délinquance à l'adolescence est un phénomène très banal et très répandu.

(2) Nous aurions pu partir du milieu des années 1950 qui constitue, du point de vue qui nous intéresse, l'âge d'or de la justice des mineurs. Le nombre des délinquants jugés est au plus bas, moins de 15000 par an, de même que le nombre ou la proportion de peines infligées par rapport au nombre de jugements. Il y a moins de 300 condamnations à la prison ferme par an. Les adolescents, il est vrai, étaient beaucoup moins nombreux.

Le nombre d'incarcérations (entrées en prison) comprend surtout des détentions provisoires; elles peuvent cependant inclure des doubles comptes d'affaires en raison de fractionnements de la détention provisoire et/ou de la peine, de révocations de libération conditionnelle, d'exécution de peine après mise en liberté provisoire, etc.

La série des présents un jour donné est de loin la moins équivoque et la plus fiable. Cependant, les deux séries établies à partir des données de l'Administration pénitentiaire ne couvrent pas toute notre période. Celle des entrées en prison démarre en 1974 et celle des présents dans un établissement pénitentiaire débute en 1968.

De ces quatre mesures, seule la dernière dénombre des individus; il s'agit exactement d'une population. Les autres dénombrent des entrées ou des mesures anonymes. Le même jeune peut, la même année « entrer » plusieurs fois ou faire l'objet de plusieurs mesures, à plus forte raison sur une durée de plusieurs années. Tel qui a été incarcéré pour la première fois à treize ans pourra l'être encore 5, 6, 10 fois ou plus avant 18 ans et tel autre qui a été placé en détention provisoire pour 10 jours au début de l'année, pourra l'être encore deux ou trois fois avant que l'année soit écoulée (3).

LES DEUX COURBES PRISON FERME ET DÉTENTION PROVISOIRE

La courbe du nombre annuel de condamnations à une peine de prison ferme est continuellement ascendante: 1260 en 1961, 6066 en 1986, près de 5 fois plus. Quelques paliers, entre 1963 et 1971, entre 1981 et 1983, viennent seulement atténuer le mouvement. Il est vrai que le nombre de jugements pénaux de mineurs a aussi augmenté durant ce temps, mais pas du tout dans les mêmes proportions: ils ont un peu plus que doublé en nombre. D'une façon générale, le nombre et la proportion des peines de toute nature n'a cessé d'augmenter, le nombre et la proportion des mesures éducatives a chuté.

La courbe des détentions provisoires a une allure un peu bizarre: après une ascension vertigineuse jusqu'en 1967, elle redescend presque aussi rapidement pour remonter ensuite, très brutalement entre 1979 et 1980, pour amorcer de nouveau un mouvement de baisse qui ira en s'accroissant après 1984.

On aura bien de la peine à référer ces mouvements à d'autres facteurs que des changements dans les pratiques judiciaires:

– le sommet de 1967 vient d'un usage alors devenu intensif de l'ordonnance de placement en maison d'arrêt, pour sanctionner des « incidents à mesure éducative » généralement signalés par des éducateurs; cet usage est ensuite tombé en désuétude;

– la montée de l'obsession sécuritaire en 1980 compense et bien au delà les quelques velléités de réduction de l'usage de la prison à l'encontre des mineurs; en effet, le nombre d'entrées en prison fait un bond en avant (4).

Ainsi, contrairement à une opinion fréquente dans les milieux intéressés, selon laquelle les jugements viennent couvrir la détention provisoire, les deux courbes détention provisoire/prison ferme ne sont pas solidaires l'un de l'autre (5). A plusieurs périodes, la détention provisoire est bien utilisée comme une sanction autonome.

LE NOMBRE DE MINEURS PRÉSENTS EN PRISON

La courbe du nombre des mineurs présents le même jour dans un établissement pénitentiaire est la résultante des deux précédentes, à cette réserve près que du jour où ils atteignent 18 ans, les jeunes prisonniers sont comptabilisés parmi les adultes, quelque soit l'âge de leur entrée.

Quoi qu'il en soit, et puisque notre série ne remonte pas jusqu'à 1961, nous pouvons observer que l'effectif passe d'une moyenne de 629 pour les années 1971 à 1975 à un chiffre dépassant 900 en 1981, qui ne descendra qu'une seule fois en dessous de 800 (1983), pour remonter jusqu'à 989 au 1^{er} janvier 1987.

NOMBRE DE MINEURS PRÉSENTS EN PRISON AU 1^{ER} JANVIER

1968	852	1979	724
1969	911	1980	757
1970	576	1981	934
1971	494	1982	834
1972	713	1983	739
1973	607	1984	814
1974	614	1985	835
1975	719	1986	881
1976	594	1987	989
1977	714	1988	816
1978	697		

Ces données appellent deux remarques. La première concerne la faible durée moyenne des séjours effectués en prison par la majorité des mineurs: en 1986, 85,7 % des peines infligées étaient de moins de quatre mois; la durée moyenne des séjours de mineurs en prison avoisine 70 jours, dont 55 avant que soit atteint le dix-huitième anniversaire (6).

La seconde, et peut-être la plus importante, porte sur l'effectif des jeunes emprisonnés: moins d'un millier simultanément. Si, comme le disent fort bien Milham et ses collaborateurs « les mesures d'enfermement n'offrent qu'un répit coûteux et très court au vieux problème posé par les garçons à haut risque », ajoutant qu'« elles n'offrent certainement aucune solution » (7), il ne devrait pas être impossible de trouver d'autres solutions, moins négatives, pour la plupart d'entre eux.

(3) De telles situations ne constituent pas des cas de figure fictifs. Elles existent et chaque enquête longitudinale les fait apparaître. Voir plus loin l'encadré « analyse longitudinale ».

(4) On peut en trouver une autre indication dans le fait que le nombre d'entrées en prison dépasse constamment, de 1975 à 1984, celui qu'on aurait pu escompter d'après le taux des incarcérations de 1974 rapportées aux « mises en cause » de mineurs par la police (dans nos séries statistiques, mises en cause par la police et incarcérations sont les deux événements les plus rapprochés dans le temps). Cet accroissement relatif du nombre des incarcérations est d'autant plus marqué que les statistiques de police judiciaire présentent une augmentation curieusement élevée de 1980 à 1984.

(5) D'après une recherche portant sur deux échantillons comprenant plus de 400 mises en détention provisoire, 41 % d'entre elles seulement conduisent à une peine de prison ferme. Cf. Jean-François Gazeau (1983), « L'épreuve du double tour », CRIV, Vauresson.

(6) Cf. J.F. Gazeau, opus cité note 5.

(7) Milham, Bullock and Osie (1978), *Locking up Children*, Saxon House, London, p. 153

Analyse longitudinale

Bien que l'intervention judiciaire projette de sociabiliser des comportements individuels en appliquant aux délinquants, en tout cas à ceux repérés comme tels, des réponses présumées adaptées, elle n'a jamais organisé un dispositif propre à évaluer ses résultats : on en reste donc à des comptabilités de décisions anonymes qui expriment plus un volume indifférencié d'activité qu'elles ne décrivent les processus en œuvre ; elles forcent notamment à la confusion par la simple illusion statistique selon laquelle un événement (judiciaire) équivaut toujours à une personne et réciproquement, une fois pour toute.

Or, si l'on compte parallèlement les personnes, en l'occurrence les mineurs, et leurs événements judiciaires, il apparaît alors, et cela ne devrait plus échapper, que les statistiques annuelles sont alimentées environ pour moitié par des événements premiers (délinquance primaire) et pour moitié par des événements d'ordre supérieur (la récidive du sens commun, ou plus simplement ici le retour). Une telle double comptabilité s'obtient en observant le cursus pénal d'un échantillon exhaustif depuis la première affaire jugée de chacun de ses membres, au moins jusqu'à sa majorité (10).

Il en ressort que 100 mineurs « produisent » en moyenne 200 jugements pénaux pour des faits commis avant 18 ans, mais que

68 % restent primaires,

15 % sont jugés deux fois,

les 17 derniers % jugés au moins trois fois, en fait plus six fois chacun en moyenne, occupent la moitié de l'ensemble des 200 jugements.

La valeur finale des scores dépend surtout de la précocité de la première affaire à juger, proportionnellement au temps d'exposition au risque. Compte tenu de la fréquence et de la périodicité des retours en justice pénale, on déduit que 100 jugements annuels sont imputables à une population de 70 mineurs, dont certains ont déjà été et/ou seront encore jugés au cours des exercices antérieurs et postérieurs. Il va de soi que le taux de restés primaires (68 % à 18 ans) s'amenuise au delà de la majorité : il n'en reste plus que 59 % à 19 ans, exacts, environ 50 % à 20 % exacts.

Le principe des doubles comptes affecte non seulement les statistiques globales de jugement tout venant mais aussi chacun des sous-ensembles statistiques : par exemple mesures éducatives, détentions provisoires et peines sont ordinairement connues en bloc sans qu'on soit à même d'y distinguer les premières de

chaque genre, encore moins le processus de leur succession dans les cursus individuels.

Ainsi 20 % des mineurs font l'objet d'une condamnation à la prison ferme, accumulant eux aussi deux condamnations de ce type en moyenne. Ils sont d'ailleurs choisis comme par anticipation parmi ceux qui seront ultérieurement les plus persévérants : s'ils totalisent en fin de minorité près de 5 jugements pénaux, dont la moitié les condamnant à la prison ferme, la première de ces peines intervient le plus souvent lors du premier ou du second jugement.

De même 10 % des mineurs jugés font un séjour en prison au titre de la détention provisoire, accumulant plus de 2 séjours en moyenne avant 18 ans, avec une répartition finale des scores en relation avec les précocité différentielles des primo-incarcérations. Celles-ci sont certes d'autant plus fréquentes que les mineurs sont moins jeunes et plus ancrés dans la délinquance officialisée : elles surviennent en moyenne lors de la quatrième affaire à juger. Mais seraient-elles encore dans l'ordre de l'exceptionnel et ultime recours, reste à savoir qu'elles n'assurent pas le « coup d'arrêt » qu'on leur prête : malgré (ou à cause de) ce pesant avertissement, les mineurs primo-incarcérés poursuivent de plus belle leurs cursus pénal, précipitant la justice des mineurs puis la justice ordinaire des majeurs vers les mêmes réponses résiduelles, la peine et la prison : le risque de retour en prison dépasse les 50 % ; et si 16 % des ex-mineurs qui n'avaient pas été détenus reviennent en justice pénale (pour des faits commis) à 18 ans révolus, c'est le cas de 60 % des ex-mineurs détenus qui engrangent alors plus de la moitié des emprisonnements fermes prononcés à cet âge à l'encontre des ex-mineurs délinquants, sans compter les révocations de sursis.

En raison même des inerties et des amplifications constatées grâce à l'approche longitudinale, il convient de mesurer les risques d'auto-alimentation du système pénal : la contre-performance apparente (elle s'apprécie différemment selon les objectifs prévalents du système : soit les objectifs énoncés soit des objectifs qui seraient cachés) déborde largement le champ d'application de la justice pénale des mineurs.

La performance de telles analyses est non seulement de mettre à jour, ce que taisent les statistiques pompeuses du Compte de la Justice, mais aussi de logiquement prémunir contre les interprétations pseudo-savantes qui sont les plus courantes en la matière.



(10) Cf. notamment Jean-François GAZEAU : op. cit.

Répartition par âge de la population pénale française et taux de détention pour 100.000 habitants

(au 1^{er} janvier 1987)

Age	Effectifs	%	Taux
13 à 18 ans	989	2,1	22,9
18 à 21 ans	6622	13,9	260,5
21 à 25 ans	10994	23,1	319,7
25 à 30 ans	10630	22,3	252,2
30 à 40 ans	11365	23,8	131,9
40 à 50 ans	4821	10,1	78,2
50 à 60 ans	1825	3,8	29,8
60 ans et plus	448	0,9	9,1
Total	47694	100,0	85,9

A titre de comparaison avec d'autres pays européens, si le taux de détention pour 100 000 habitants était au 1^{er} septembre 1986 de 84,0 en France, il était beaucoup faible aux Pays-Bas et dans les pays scandinaves et sensiblement plus élevé seulement en Grande-Bretagne et en Autriche :

Pays-Bas (34,0), Grèce (38,8), Norvège (48,5), Suède (49,0), Belgique (62,2), Espagne (64,6), Danemark (65,0), Suisse (66,6), Italie (76,3), Portugal (82,0), France (84,0), RFA (87,9), Grande-Bretagne (95,3), Autriche (102,5).

Ces taux de « présents » conjuguent deux dimensions en même temps qu'ils les escamotent : le nombre annuel d'entrées et la durée moyenne de séjour (Cf. rapport général 1983 de l'Administration pénitentiaire).

(Source : Conseil de l'Europe).

DES ÉCARTS CONSIDÉRABLES D'UN TRIBUNAL À L'AUTRE

Les indications fournies jusqu'ici ne portent que sur les totalisations nationales des décisions prises dans chacune des juridictions. Si elles nous fournissent d'utiles indications sur les évolutions globales dans le temps, elles présentent l'inconvénient de donner la disparité des situations locales.

Qui aurait la curiosité de se plonger dans le détail des statistiques judiciaires tribunal par tribunal, exercice bien fastidieux il est vrai, ferait des découvertes surprenantes. Ce travail, Michel Henry l'a fait pour nous il y a quelques années (8). Il en ressort que certains tribunaux incarcèrent un grand nombre de mineurs et que d'autres, tout à fait comparables par leur dimension et leur environnement ne recourent à la prison qu'avec la plus grande parcimonie. Donnons-en quelques exemples, pour montrer l'importance de ces écarts.

En 1976, mais les écarts n'ont pas diminué depuis, le nombre de condamnations à la prison ferme rapporté au nombre total de jugements pénaux, variait pour les seuls tribunaux de la région parisienne entre 0,7 % (Melun) et 14,2 % (Paris). Versailles atteignait 13,9 % et Créteil 2,5 % seulement. En province, entre tribunaux d'importance comparable, les écarts n'étaient pas moindres.

A l'issue d'une étude très fouillée, Michel Henry pouvait conclure que ni l'environnement du tribunal, ni les caractéristiques de la délinquance juvénile, ni l'équipement socio-éducatif local ne pouvaient rendre compte de tels écarts. Les facteurs les plus pertinents concernaient le fonctionnement de la machine judiciaire (vacances de postes, mobilité des magistrats) et les attitudes des magistrats eux-mêmes.

LA GRANDE VARIABILITÉ DES CHIFFRES

Ainsi, quelque soit la série considérée et que l'on se situe au niveau national ou au niveau local, les chiffres varient dans des proportions considérables selon une rationalité parfois bien difficile à percevoir ou à justifier en termes de politique pénale.

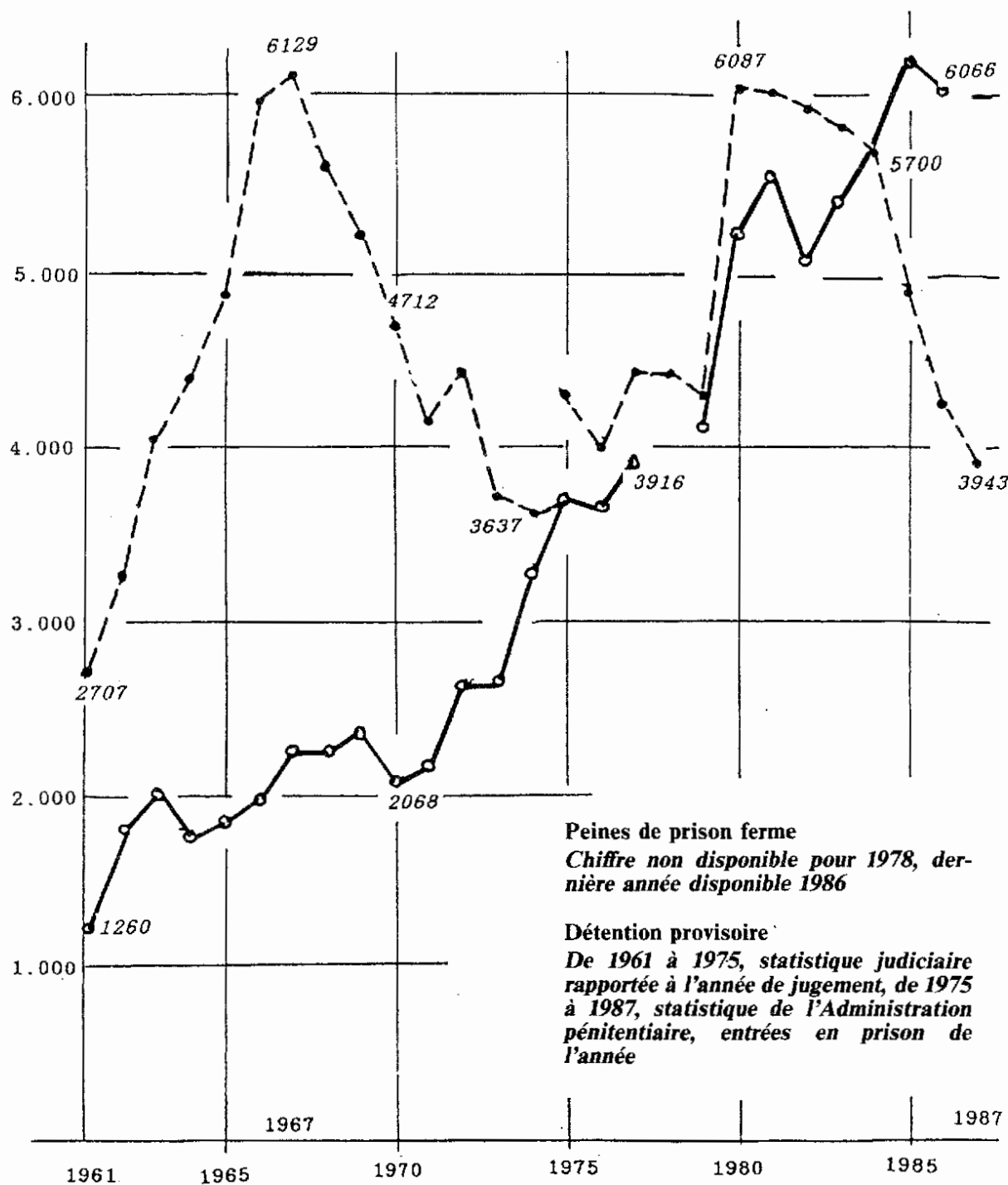
Il arrive que ces variations soient volontairement provoquées. Il vaut la peine de s'arrêter un instant sur quelques chiffres qui montrent à la fois la possibilité de réduire sensiblement la détention des mineurs et les limites d'un tel mouvement dans le cadre de la législation actuelle. Nous en prendrons deux exemples : l'application de la circulaire Peyrefitte de novembre 1978 sur la mise en détention provisoire des mineurs de 16 ans et les opérations « été-chaud » conduites depuis 1981.

Le 2 novembre 1978, le Garde des Sceaux adresse aux juridictions une circulaire attirant leur attention sur l'incarcération des adolescents de moins de 16 ans et leur demandant de fournir un rapport chaque fois qu'une telle décision est prise. L'effet est immédiat et spectaculaire. D'une moyenne mensuelle d'incarcérations comprise entre 70 et 80 pour les dix premiers mois de l'année, on tombe à moins de 35 pour ceux de novembre et décembre. Mais cela ne devait pas durer longtemps et des chiffres aussi bas ne seront plus retrouvés avant l'été 1988. Dès octobre 1979, on dépasse à nouveau 70 et la moyenne mensuelle de l'année 1980 sera supérieure à 110.

On sait que dès l'été 1981 des opérations « anti-été-chaud » interministérielles ont été montées d'abord dans une dizaine de départements et reprises ensuite chaque année, le nombre des départements concernés ayant été doublé en 1988.

(8) Voir en particulier, Michel Henry : De la prison du dehors à la prison du dedans, in *Les Cahiers de Vauresson*, N° 2, 1982.

Mises en détention des mineurs de 18 ans 1961 - 1987



**Nombre d'incarcérations de mineurs
pendant les mois de juillet et août,
années 1984, 1986 et 1988**

	Total	dont moins de 16 ans
1984	695	235
1986	501	142
1988	347	73

On voit qu'entre 1984 et 1988 a été obtenue une baisse sensible du nombre des mises en détention de mineurs pendant l'été, les résultats obtenus localement les années précédentes ne se traduisant guère dans les chiffres nationaux.

Le résultat est particulièrement spectaculaire pour les moins de 16 ans, trois fois moins nombreux à être incarcérés en juillet-août 1988 qu'en 1984. On ne sait pas que l'ordre public ait été particulièrement perturbé, bien au contraire, dans la vingtaine de départements où cet effort a été systématiquement poursuivi, entre autres parce qu'un travail social de prévention y a été effectué avec le concours des collectivités locales.

Mais ce que l'on sait aussi, c'est que tant que la loi ne dressera pas une barrière à l'incarcération des mineurs, de tels résultats restent fragiles.

La délinquance jugée, 1961 et 1986

	1961	1986	(1961) =100)
Jugements définitifs	30829	71348	231
total des peines	7233	27500	380
<i>pourcentage</i>	23,5	38,5	
dont prison ferme	1260	6066	481
<i>pourcentage</i>	4,1	8,5	
mesures éducatives actives (9)	9113	3429	38
<i>pourcentage</i>	29,6	4,8	
Détention provisoire	2707	4270	158
<i>pourcentage</i>	8,8	6,0	
Garçons de 16 et 17 ans seulement			
Jugements définitifs	15419	41822	271
prison ferme	1049	4528	432
<i>pourcentage</i>	6,8	10,8	
(Plus des trois quarts des peines de prison ferme infligées à des mineurs le sont à des garçons de 16 et 17 ans)			

CONCLUSION

Après une hausse continue dans les vingt années précédentes et au-delà, ce n'est donc qu'autour de 1983-1984 que s'amorce un timide recul de l'incarcération des mineurs, qui ne s'affirme un peu plus nettement qu'en 1987-1988, d'après les données partielles dont nous disposons. L'expérience montre que la tendance s'inverse facilement et qu'il faut peu de choses pour que les progrès réalisés soient annulés. La chute brutale de la détention provisoire entre 1968 et 1974 et sa reprise tout aussi brutale ensuite suffisent à le montrer.

La conviction partagée que l'enfermement des adolescents est socialement néfaste et constitue un non-sens éducatif ne suffit pas à rompre un enchaînement dont tous les acteurs sont, sans jeu de mot, prisonniers.

Il n'y a pas d'autre issue qu'une réforme législative rendant pratiquement impossible la détention des mineurs. On nous objectera, c'est l'argument constamment invoqué, qu'il s'agit d'une proposition utopique parce qu'on ne sait pas quoi faire des adolescents incarcé-

rés. On peut renverser l'argument et opposer aux dégâts provoqués par le passage en prison de milliers d'entre eux chaque année, la modicité des moyens nécessaires pour l'éviter.

Déjà, dans le contexte législatif actuel, des tribunaux ont réussi à réduire à très peu de choses le recours à l'incarcération des adolescents. Les « opérations-été » ont permis, dans un petit nombre de départements de diminuer de moitié ou plus la détention des mineurs pendant quelques mois.

Si cet effort était systématisé et prolongé, nous viendrions sans doute à bout de ce fléau et sortirions enfin de ce mode archaïque de traitement d'un problème social réel que la pratique actuelle perpétue. Ou devrions nous croire que la justice des mineurs est mue par une obscure compulsion à punir plutôt que par le souci de l'avenir des jeunes, qui est aussi le nôtre ?

**Jean-François GAZEAU,
Vincent PEYRE
(CNRS/CRIV)**

(9) Il s'agit des seules mesures comportant une intervention (placement, liberté surveillée, changement de garde...), à l'exception donc des remises à la famille, avec ou sans admonestation.