

NOTE DE PROBLEMATIQUE

La nécessité de proposer une réécriture des règles de droit pénal général et de procédure applicables aux enfants et adolescents en conflit avec la loi s'est imposée à tous depuis plusieurs années. Le manque de lisibilité de l'ordonnance du 2 février 1945, dont certains articles étaient tombés en désuétude, et le constat d'une dispersion de l'ensemble des textes civils et pénaux en la matière avaient d'ailleurs conduit la Défenseure des enfants à proposer la création d'un Code des mineurs regroupant l'ensemble des textes applicables, dans tous les champs de la loi et du règlement. C'est donc avec bienveillance qu'à été accueilli le projet de Code de la justice pénale des mineurs.

Néanmoins, force est de constater qu'outre un certain nombre d'observations nécessaires sur la forme du texte, ce projet ne peut, en l'état, répondre aux orientations fixées par les textes internationaux et permettre de garantir l'intérêt supérieur des enfants.

1. Un texte qui s'inscrit dans une dynamique strictement judiciaire au détriment de l'intérêt supérieur de l'enfant

La lecture de l'avant-projet de code de la justice pénale des mineurs (CJPM) dénote une intention de réorganiser la procédure dans un souci de célérité. Néanmoins, aucune philosophie de fond ne s'en dégage.

a. Le mineur n'est plus un enfant inscrit dans une problématique personnelle

Dans l'ensemble du texte proposé, le sujet n'est défini qu'en tant que mineur, le terme « enfant » n'apparaissant pas. Ce choix, en apparence strictement juridique, induit une distinction entre mineurs auteurs et enfants victimes, puisque les articles 375 et suivants du Code civil relatifs à l'assistance éducative, pourtant réformés récemment par la loi du 5 mars 2007, continuent d'utiliser le terme d'enfant. La question des « mineurs » ne s'est d'ailleurs pas posée au sein des groupes de travail préparatoires.

Or, les principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile, dits principes directeurs de Riyad, adoptés le 14 décembre 1990, précisent dans leur point 5 f) que les politiques nationales en matière de prévention de la délinquance devraient avoir conscience que « *d'après l'opinion prédominante des experts, qualifier un jeune de*

« déviant », de « délinquant » ou de « prédélinquant » contribue souvent au développement chez ce dernier d'un comportement systématiquement répréhensible ». Il en va de même de toute forme de stigmatisation.

Un même constat peut être fait vis-à-vis des parents ou de la famille, qui ne sont cités que rarement et sur des aspects strictement procéduraux de présence aux audiences, notamment. En revanche, ils n'apparaissent plus en tant qu'entourage de l'enfant puisqu'ils ne sont pas associés au travail éducatif tel qu'il est défini par le texte. L'impression générale qui ressort du projet est que les parents sont d'emblée considérés comme défaillants. Seule leur absence est prise en compte, essentiellement en termes de contrainte ou de sanction.

Il résulte de ces deux constats relatifs aux enfants et à leur famille, que les objectifs des mesures, sanctions et peines, sont pensés et construits comme si l'enfant était un être autonome, capable juridiquement et totalement responsable de ses actes. Cette évolution crée une nouvelle distinction entre mineurs auteurs et victimes puisque dans le cadre des procédures civiles, l'enfant est considéré comme irresponsable et sa parole est reçue à titre de simple renseignement.

Il est pourtant essentiel de rappeler ici encore les principes directeurs de Riyad¹ qui précisent dans leur point 5 e) que la « conscience que le comportement ou la conduite d'un jeune qui n'est pas conforme aux normes et valeurs sociales générales relève souvent du processus de maturation et de croissance et tend à disparaître spontanément chez la plupart des individus avec le passage à l'âge adulte ».

b. La justice des mineurs n'est pas inscrite dans le champ partenarial

Cette restriction du champ d'intervention judiciaire au seul mineur trouve son équivalent dans celle de la justice pénale au seul champ judiciaire. Ainsi, les notions de prévention, de partenariat et de pluridisciplinarité ne sont évoquées ni expressément ni implicitement. Pourtant, les règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs, dites règles de Beijing, adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies le 29 novembre 1985, précisent qu'il « faut s'attacher à prendre des mesures positives assurant la mobilisation complète de toutes les ressources existantes, notamment la famille, les bénévoles et autres groupements communautaires ainsi que les écoles et autres institutions communautaires, afin de promouvoir le bien-être du mineur et donc de réduire le besoin d'intervention de la loi et de traiter efficacement, équitablement et humainement l'intéressé en conflit avec la loi », sachant que « la justice des mineurs fait partie intégrante du processus de développement national de chaque pays, dans le cadre général de la justice sociale pour tous les jeunes, contribuant ainsi, en même temps, à la protection des jeunes et au maintien de la paix et de l'ordre dans la société ».

¹ Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile, dits principes directeurs de Riyad, adoptés le 14 décembre 1990.

Dans le projet de code, bien au contraire et dans un souci de célérité, seule la réalité de l'échéance de jugement apparaît devoir être prise en compte.

Ce constat est renforcé par la durée impartie aux mesures et sanctions, mais également par la disparition anticipée du juge d'instruction qui conduit à confier au seul parquet l'appréciation des besoins éducatifs, sans audience préalable permettant de rencontrer l'enfant et sa famille, mais aussi d'échanger contradictoirement avec les services éducatifs sur les prises en charge proposées. Dans la même idée, l'organisation actuelle des parquets, indivisibles, est elle aussi fondée sur un souci de traitement en temps réel et de permanence qui ne permet pas de sectoriser les magistrats et empêche donc la mise en place d'habitudes de travail réfléchies avec les services éducatifs. La procédure ainsi proposée va donc tendre vers un traitement très administratif des situations qui n'est pas envisageable sans une réflexion approfondie sur les réseaux partenariaux. Or, une telle réflexion n'est ni engagée, ni envisagée.

De même, au stade du jugement, c'est le partenariat avec les assesseurs du tribunal qui est restreint à son minimum avec la création d'un tribunal statuant à juge unique et pouvant prononcer des peines privatives de liberté allant jusqu'à six mois. En pratique, bien que les statistiques de la justice telles qu'elles ont été publiées ne fassent pas la distinction des peines prononcées de plus et de moins de six mois (toutes modalités confondues), il semble qu'il s'agisse de la très grande majorité des décisions prises, ce qui conduira les assesseurs des tribunaux à n'intervenir qu'à la marge.

2. La nécessité de réaffirmer une spécificité du régime applicable aux enfants en conflit avec la loi

Pour réintroduire toute la complexité de la prise en charge des mineurs, telle qu'elle ressort notamment des définitions adoptées par la Convention internationale des droits de l'enfant qui précise que « *l'enfant, en raison de son manque de maturité physique et intellectuelle, a besoin d'une protection spéciale et de soins spéciaux, notamment d'une protection juridique appropriée* », il est primordial de réaffirmer la spécificité du droit applicable aux mineurs et de restaurer les pouvoirs d'appréciation des différents magistrats.

a. La nécessité de considérer qu'il existe une distinction profonde en termes de maturité entre les enfants et les adultes

Ainsi énoncée, cette nécessité apparaît évidente, encore qu'elle le serait peut être moins si l'on remplaçait les termes « enfant » (ou « adolescent ») et « adulte » par « mineur » et « majeur », d'où l'intérêt de penser en terme d'individus.

Or, la lecture du projet de code laisse au contraire penser que nombre de dispositions sont inspirées directement des textes applicables aux majeurs. Il en va ainsi, par exemple, des dispositions relatives aux procédures rapides (résultant des lois Perben et directement inspirées des procédures de comparution immédiate), au jugement à juge unique ou à l'inversion du principe d'atténuation de peine pour les 16-17 ans récidivistes.

Sur ce sujet, il convient de rappeler les observations adressées à la France par le Comité des droits de l'enfant en juin 2009, lequel se dit préoccupé « *par la législation et la pratique dans ce domaine, qui tendent à favoriser les mesures répressives plutôt que les mesures éducatives* » et qui engage l'Etat, notamment, à « *ne pas traiter les enfants âgés de 16 à 18 ans différemment des enfants de moins de 16 ans* ».

Plus loin encore, ce texte conduit à une aggravation du régime applicable selon que l'auteur présumé est mineur. Il en va ainsi du principe de réponse pénale systématique, de la possibilité de requalifier à la hausse certaines infractions devant la juridiction de jugement, du régime de l'exécution provisoire qui détourne les règles de l'atténuation de peine de leur objectif d'adoucissement, ou bien encore du régime applicable aux 10-13 ans qui permet une retenue pendant l'enquête ou la mise en place de mesures alors même que l'enfant est irresponsable pénalement (cf. pour plus de détails les Observations de la Défenseure des enfants sur le projet de Code de la justice pénale des mineurs).

b. La nécessité de penser la réponse judiciaire de façon individualisée

En encadrant strictement le pouvoir d'appréciation des magistrats du parquet et du siège, en imposant une réponse judiciaire systématique, puis une graduation ascendante des réponses, le projet de code de la justice pénale des mineurs se met en contradiction avec les Règles de Beijing qui stipulent qu'« *eu égard aux besoins particuliers et variés des mineurs et à la diversité des mesures possibles, un pouvoir discrétionnaire suffisant doit être prévu à tous les stades de la procédure et aux différents niveaux de l'administration de la justice pour mineurs, notamment aux stades de l'instruction, des poursuites, du jugement et de l'application des mesures prises* » (6-, 17-3 et 18-1). Cette contradiction entraîne une aggravation du régime applicable aux mineurs par rapport aux majeurs puisque pour ces derniers s'applique sans restriction le principe de personnalisation des peines de l'article 132-24 du Code pénal.

Ce phénomène est aggravé par la disparition anticipée de la phase d'instruction qui conduit le seul parquet à évaluer la nécessité d'une mesure d'investigation sur la personnalité et/ou de la saisine du juge des mineurs en vue d'une mesure éducative. L'appréciation ainsi réalisée dans le cadre des permanences du parquet, par rotation et le plus souvent par téléphone au titre du

traitement en temps réel, risque de conduire à confier aux services de police judiciaire ou de gendarmerie une évaluation préalable qui, sans préjuger de leurs qualités professionnelles, ne relève pas de leurs compétences.

Si une lecture rapide du texte peut laisser penser que la création d'un dossier unique de personnalité a pour objectif de pallier cette difficulté, force est de souligner que ce dispositif, outre qu'il se heurte au principe de respect de la vie privée s'agissant des pièces du dossier d'assistance éducative, risque en réalité d'avoir pour seule finalité de favoriser le recours aux procédures rapides qui sont subordonnées à l'existence de rapports éducatifs de moins d'un an. Or, la notion de temps est primordiale dans l'évolution des adolescents et le délai d'un an, du fait de sa longueur, ne permet pas de prendre en compte cette dimension.

c. La nécessité de prendre en compte le temps éducatif

La définition du temps judiciaire en matière de mineurs ne peut se calquer sur celle des adultes qui sont présumés matures. Ainsi, le temps judiciaire applicable aux enfants et adolescents doit nécessairement intégrer la notion de temps éducatif. Pour ce faire, il faut donner aux magistrats la possibilité d'adapter la durée des mesures à la situation spécifique d'un mineur afin que les services éducatifs puissent évaluer finement les problématiques et proposer un contenu de prise en charge innovant.

Or, la limitation dans le temps des mesures et sanctions éducatives et la spécialisation pénale de l'administration de la Protection judiciaire de la jeunesse vont conduire à des ruptures de prises en charge, les mineurs arrivés en fin de mesure devant changer de lieu de placement et/ ou de service de milieu ouvert pour poursuivre dans le cadre de l'assistance éducative une prise en charge débutée au pénal, au détriment de la relation éducative établie.

L'ensemble de ces constatations conduit à émettre un certain nombre de réserves sur le projet de Code de la justice pénale des mineurs tel qu'il est proposé. Pour une discussion plus technique, vous trouverez ci-joint les observations détaillées faites par la Défenseure des enfants ainsi que ses propositions.

Il paraît cependant évident que le document soumis à la consultation a un caractère provisoire et que certaines réécritures seront proposées ultérieurement.

Dans cette optique, une réflexion approfondie sur l'esprit du texte et ses objectifs paraît indispensable afin de réintroduire la dimension globale de l'enfance, sans distinction selon

Observations de la Défenseure des enfants sur l'avant- projet de CJPM -2009
(note de problématique)

que l'adolescent est auteur ou victime. Une telle démarche permettra en outre de s'assurer une totale conformité avec les textes internationaux relatifs aux droits de l'enfant.

Cela devra également être l'occasion d'envisager de regrouper dans un seul et même code tous les textes relatifs aux enfants en conflit avec la loi. En effet, l'actualité législative montre, à travers le dépôt d'une proposition de loi relative à la publicité restreinte le 8 juillet 2009, outre les réserves qui seront nécessairement faites sur le fond de celle-ci, que l'éparpillement des dispositions dans plusieurs codes rend la procédure applicable peu lisible et crée des contradictions entre les dispositions.