

Audition de l'Unicef France par la commission Varinard le 18 septembre 2008

L'UNICEF France a souhaité apporter sa contribution à la réflexion engagée par la Garde des Sceaux en vue de la refonte de l'ordonnance de 1945 considérant qu'elle est concernée par la question de la délinquance des mineurs.

Parce qu'il est de sa mission de s'intéresser à toutes les questions concernant l'enfance et l'adolescence.

Parce qu'il est de sa mission de veiller, au nom de l'Organisation de Nations Unies, à l'application en France de la Convention internationale des droits de l'enfant dont notre pays est signataire et d'une manière générale aux engagements internationaux qui lient la France en matière de droits de l'enfant.

Parce que l'UNICEF France, comme d'autres, est interpellé par les questions que la délinquance pose à notre société, en termes de cohésion sociale, de démocratie, de référence à des valeurs fondamentales.

Sans nier la réalité de la délinquance des mineurs, sans doute de plus en plus précoce, et dont les actes en question sont probablement d'une gravité croissante, l'UNICEF France est préoccupé cependant par la perception de la jeunesse plutôt sombre qui se développe dans notre pays, une jeunesse perçue trop souvent comme posant problèmes de toutes sortes, qui focalisent les gouvernants, la presse et l'opinion publique sur les violences juvéniles, l'insécurité, la délinquance.

Concernant plus particulièrement l'ordonnance de 1945, l'UNICEF France est attaché à son esprit et à ses principes fondamentaux. La refonte de ce texte ne peut se justifier que dans un objectif de plus grande lisibilité, de cohérence, de pertinence des dispositions juridiques, des procédures, et des dispositifs, de réaffirmation des droits et de l'intérêt de l'enfant.

La délinquance n'est pas seulement une question judiciaire, c'est une question de société. La délinquance trouve son enracinement dans diverses problématiques souvent conjuguées. La refonte de ce texte ne peut, par conséquent, se concevoir que dans la prise en compte plus globale des problématiques et des évolutions que connaît notre société, notamment celles de la famille, de l'éducation, du contexte social, économique, culturel. C'est donc dans une approche globale que la question de la délinquance s'inscrit, tant du point de vue des politiques publiques que des situations individuelles. Elle suppose la mise en œuvre d'une politique affirmée de prévention de la délinquance.

Il importe que le texte à venir rappelle et soit imprégné des engagements internationaux de la France concernant les enfants, des principes constitutionnels relatifs à la justice des mineurs ainsi que les principes fondamentaux contenus dans l'Ordonnance de 1945.

Il importe aussi que cette réforme vise un équilibre entre l'intérêt, les droits de l'enfant et sa protection d'une part, l'intérêt de la société et la protection légitime des victimes d'autre part.

C'est au regard de ces considérations, que l'UNICEF France souhaite faire part à votre commission des principes auxquels il est particulièrement attaché en ce qui concerne la justice des mineurs et la prévention de la délinquance.

*

* *

Se référant à la CIDE, et notamment ses articles 1, 37 et 40, aux diverses recommandations du Comité des Droits de l'Enfant de l'ONU (règles de Beijing du 29 novembre 1985), du Conseil de l'Europe et du Parlement Européen, en se référant à notre Constitution, l'UNICEF France défend les principes suivants :

- La justice des mineurs doit conserver **sa spécificité**, principe reconnu par le Conseil Constitutionnel le 29 août 2002, c'est-à-dire 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* ». L'UNICEF France partage le point de vue de la Défenseure des Enfants qui s'inquiète des dispositions prises dans le cadre de précédentes lois s'éloignant des recommandations de la CIDE et des textes internationaux, tendant à rapprocher la justice des mineurs de celle des majeurs et privilégiant le répressif au détriment de l'éducatif. La spécialisation des juridictions pour mineurs doit être préservée. En outre, il n'est pas souhaitable de dissocier la fonction civile de la fonction pénale étant donné l'imbrication des problématiques entre situations de danger et de délinquance, de la connaissance globale de la situation que le juge des enfants peut avoir et parce que les réponses ne peuvent être exclusivement pénales.
- La **majorité pénale** doit être maintenue à 18 ans, comme la majorité civile. L'UNICEF France relève que certains pays d'Europe, conformément aux recommandations du Comité des Droits de l'Enfant de l'ONU, dont l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, appliquent le droit pénal des mineurs aux jeunes majeurs jusqu'à 21 ans.
- Le seuil de **responsabilité pénale** des mineurs ne peut être inférieur à 12 ans. Le Comité précité considère comme inacceptable de fixer l'âge minimum de la responsabilité pénale en dessous de 12 ans et encourage les Etats à le relever progressivement ; les enfants en dessous de cet âge minimum ne peuvent être tenus pour pénalement responsables et ne peuvent faire l'objet que de mesures de protection.
- La **dimension pédagogique et éducative** doit toujours prédominer quelle que soit la réponse. La sanction n'est pas une fin en soi. Pour limiter les risques de réitération, le mineur doit d'abord comprendre la portée de son acte, sa gravité, le préjudice qu'il a causé ; tout comme il doit comprendre la raison d'être de la sanction, son contenu, sa finalité.
- Toute réponse qu'elle soit éducative ou pénale doit être **individualisée**, graduée, progressive. Elle doit s'inscrire dans un projet dont la mise en œuvre doit être régulièrement évaluée de manière pluridisciplinaire (prenant en compte la dimension éducative, sanitaire, sociale, l'évolution du mineur...).
- La réponse doit être **proportionnelle** et donc tenir compte de l'âge du mineur, de la gravité de son acte et s'il y a récidive, du contexte, de son histoire, de sa personnalité. À cet égard, il importe de clarifier la palette des actions possibles et faire en sorte qu'elle soit applicable indépendamment d'une tranche d'âge.
- Il y a lieu de faire montre de **réactivité** tout en se gardant de procédures expéditives. Si le délai qui s'écoule entre l'acte commis et la réaction des autorités doit être le plus court possible, la décision judiciaire quant à elle doit se fonder sur un ensemble d'éléments qui nécessite un minimum de temps pour les investigations. Il apparaît déterminant de veiller à **la mise en exécution sans délai des décisions** ; il faut mobiliser tous les moyens pour qu'il en soit ainsi, sans quoi, les réponses continueront de perdre de leur pertinence, le sentiment d'impunité persistera pour les uns, celui d'impuissance pour les autres. Il conviendrait sans doute de se doter des moyens nécessaires afin d'assurer dès l'issue de l'audience la continuité entre la décision judiciaire et sa mise à exécution, en développant par exemple des bureaux d'exécution des peines spécifiques pour les mineurs.
- La procédure judiciaire ne doit pas être déclenchée systématiquement pour des infractions et délits mineurs, au risque de la banaliser, de la décrédibiliser, et d'encombrer les juridictions. Une première réponse, pas nécessairement judiciaire, doit pouvoir être prise sans délai par une instance spécialisée, en présence des parents. L'article 40 de la CIDE préconise **le recours à des mesures non judiciaires chaque fois que cela est possible** « *en vue d'assurer aux enfants un traitement conforme à leur bien-être et proportionné à leur situation et à l'infraction* ».

Le Comité des Droits de l'Enfant de l'ONU recommande de favoriser **les réponses extrajudiciaires** et rappelle que la majorité des enfants ne commettent que des infractions légères. Ces réponses s'adressent notamment aux actes des primo délinquants auxquels il convient de porter une attention forte pour éviter la réitération, à condition qu'ils reconnaissent leur responsabilité, que les parents consentent à cette modalité de traitement et que enfants et parents soient informés des risques encourus en cas de non-exécution.

- Si une procédure judiciaire est utilisée, elle doit comporter autant que possible des **mesures d'ordre social et éducatif** avant de recourir à la privation de liberté. Les mesures purement éducatives au pénal sont d'autant plus

pertinentes que le juge des enfants exerce la double compétence. La très grande majorité des mineurs ne comparaît qu'une seule fois devant le juge des enfants ce qui démontre l'intérêt de ces mesures. Cependant, elles ne peuvent être pleinement efficaces que si elles sont mises en œuvre sans délai, selon des modalités et une fréquence appropriées à la situation de chaque mineur.

- Les **mesures de placement** nécessitent que les structures soient spécifiquement adaptées pour les accueillir, que les moyens humains soient suffisants, que le personnel soit formé en conséquence. Bien souvent, il arrive que l'incarcération soit décidée faute de trouver une place en urgence dans une structure d'accueil. Il arrive aussi et de plus en plus que l'accueil de ces mineurs dans des structures non adaptées, déstabilise l'ensemble des mineurs accueillis, fragilise ces structures et mettent en échec les professionnels. En outre, il y a lieu de renforcer la dimension santé et soins dans ces établissements.
- L'UNICEF France rejoint les recommandations du Parlement européen de janvier 2008 qui encouragent la recherche de **réponses substitutives aux poursuites ou à l'incarcération**, de mesures de rééducation enseignant au mineur ses droits et ses devoirs pour lui permettre « *de se transformer en une personne responsable, d'en faire un acteur et de lui donner le droit d'influer sur sa propre situation et sur les questions qui le touchent* ». De nombreuses réponses existent déjà qui semblent pertinentes, sous réserve de leur évaluation : les stages de citoyenneté, la re-scolarisation (internat), la formation (Centre Educatif et Professionnel), la mesure d'activité de jour, la réparation pénale, les travaux d'intérêt général, les Centres Educatifs Renforcés, les Centres Educatifs Fermés.
- L'**incarcération** ne doit être qu'un recours ultime. Il convient de rappeler les dispositions de l'article 37 de la CIDE qui préconisent que la privation de liberté doit découler d'une procédure légale, n'être qu'une mesure de dernier ressort et aussi brève que possible, que l'enfant doit être traité avec humanité et dans le respect de sa dignité. Il doit être séparé des adultes. Ses liens familiaux doivent être préservés. Il a droit à une assistance juridique et à des voies de recours. L'incarcération doit comporter un contenu éducatif soutenu, et intégrer la santé et le soin. Des améliorations sont nécessaires selon Alvaro GIL-ROBLES, Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe qui en 2005 déclarait à l'encontre des quartiers de détention pour mineurs, que les mesures éducatives en leur sein étaient inadéquates et que la prison offrait plus de conditions à la récidive qu'elle ne contribuait à l'éradiquer. Boris CYRULNIC partage cette perception pour les mineurs « *la prison est la pire des réponses. Elle réunit toutes les conditions de répétition de la violence* ».
- Toute mesure d'éloignement ou de placement dans une structure éducative ou un lieu de privation de liberté doit être **suivie d'un temps d'accompagnement éducatif spécifique** de manière à ce qu'il n'y ait pas de rupture brutale, que soit facilité le retour dans le cadre habituel du mineur, et favorisée sa réinsertion.
- Enfin, il ne peut y avoir de lutte efficace contre la délinquance sans **prévention**, c'est-à-dire en agissant en amont, sur les causes qui sont diverses et souvent conjuguées : le contexte familial, l'éducation, le rapport à l'école, l'environnement du mineur, sa santé.

Le Comité des Droits de l'Enfant de l'ONU a formulé récemment certaines recommandations dont celles sur les moyens de parvenir à mettre en œuvre les principes fondamentaux de la CIDE, parmi lesquels la prévention de la délinquance juvénile par le **respect des droits fondamentaux** : santé, éducation, niveau de vie suffisant, protection contre les violences.

En France, ces dernières années, diverses dispositions ont visé à apporter des éléments de réponse en amont des situations de délinquance, dans le cadre de la politique de la ville, du programme de réussite éducative, de lutte contre l'échec et l'absentéisme scolaire, contre les exclusions, le soutien à la parentalité, etc. Ces dispositifs se développent sur les territoires, la plupart n'ont pas encore produit tous leurs effets. D'autres comme la prévention spécialisée ou des actions localisées sont reconnues comme des moyens pertinents de prévenir la délinquance. Il n'est sans doute pas nécessaire d'en ajouter de nouveaux, mais plutôt d'y inciter les élus, de rendre plus lisible ce qui existe déjà, de mobiliser des moyens, de favoriser les articulations et les complémentarités, de préciser le rôle des acteurs publics et associatifs, d'évaluer les actions.

Il s'agit pour l'essentiel de mieux épauler les parents confrontés à des difficultés éducatives afin de les mobiliser, de conforter voire de restaurer leur autorité parentale, et de conduire des actions de prévention en direction des plus jeunes.

Mais la prévention doit reposer sur **l'adhésion des familles** et sur la **confiance** qu'elles doivent avoir envers les acteurs, et notamment les travailleurs sociaux. Sans confiance, la prévention ne peut se déployer et apporter toute son efficacité. Les discours sécuritaires qui accablent les familles peuvent provoquer leur repli, la méfiance et la défiance. Il en est de même pour les mineurs.

Le nouveau texte devra comporter une dimension préventive, qui affirmera des objectifs et des intentions clairs, respectueux de la place et du droit des familles, tout en s'appuyant sur les dispositifs existants.