



REFONTE DE L'ORDONNANCE DU 2 FEVRIER 1945

Audition par la Commission chargée de formuler des propositions pour réformer
l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante,
présidée par André VARINARD - 29 mai 2008

LES 12 PROPOSITIONS DE L'UNASEA

Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance et des Adultes
(futur Conseil National des Associations de Protection de l'Enfant)

La réflexion de l'UNASEA concernant la refonte de l'ordonnance du 2 février 1945 est motivée par la volonté de ne pas voir l'esprit de ce texte, remanié près d'une trentaine de fois depuis sa parution, disparaître sous la passion des circonstances. En effet, l'UNASEA est profondément attachée au système de protection des mineurs organisé en France et aux principes fondamentaux sur lesquels les associations et les professionnels fondent leur action pour la prise en charge éducative des mineurs.

En revanche, l'UNASEA partage l'idée d'une évolution de ce texte fondateur qu'elle a maintes fois réclamée, afin de lui donner plus de lisibilité et de cohérence, dans le respect des engagements européens et internationaux qu'il convient d'honorer (Convention Internationale des Droits de l'Enfant).

Dans cette perspective, l'UNASEA rappelle les principes fondamentaux qu'elle souhaite voir maintenus et propose des axes de réflexion pour rendre efficient le traitement de la délinquance juvénile. En effet, l'Union soutient davantage l'idée de faire évoluer les dispositifs et leurs modalités d'exécution que les principes fondateurs.

Par ailleurs, outre l'engagement d'une réflexion nécessaire sur la réforme de la justice des mineurs, il devient également urgent de débattre véritablement de la place donnée aujourd'hui à la jeunesse afin de définir des politiques publiques orientées résolument en sa faveur. En effet, il n'est pas concevable de vouloir sanctionner plus sévèrement les actes de délinquance sans songer à prévenir la délinquance juvénile en agissant sur toutes les politiques publiques concernées : politique familiale, sociale, éducative, de la ville ...

Cette refonte de l'ordonnance pose enfin la question de la place et de l'image de la justice dans la société et de ses moyens.

Avant-propos

Sur la forme, l'UNASEA soutient la proposition d'une loi spécifique qui pourrait être codifiée dans le code de procédure pénale et qui regrouperait, au sein d'un titre particulier, toutes les dispositions relatives à la délinquance des mineurs. Cependant, la dénomination de ce titre devrait tenir compte du fait que certaines réponses aux actes des mineurs délinquants sont purement éducatives et ne revêtent pas un caractère pénal (ex : sanctions éducatives). L'Union propose un titre clair, lisible et sans connotation particulière, du type : « De la Justice des mineurs ».

Sur le fond, l'UNASEA souhaite que certains grands principes généraux puissent être repris, voire développés dans un article préliminaire du futur texte. Par ailleurs, cet article doit être suffisamment large pour pouvoir faire référence explicitement aux dispositifs de prévention existants ou à envisager.

1. Conserver et renforcer les principes fondamentaux énoncés dans l'ordonnance, dans son exposé des motifs et dans les règles constitutionnelles

- une majorité pénale fixée à 18 ans (*Cf. proposition 3*) ;
- une juridiction spécifique et des magistrats spécialisés (notamment la double compétence du juge des enfants) ;
- des garanties procédurales renforcées (assistance d'un avocat dès lors qu'elle est souhaitée par le mineur ou ses représentants légaux; motivation systématique des décisions ; publicité restreinte...)
- une justice des mineurs privilégiant l'action éducative à la sanction pénale ;
- une dimension éducative pour chaque sanction, condition nécessaire à la réinsertion qui doit être l'objectif prioritaire ;
- la nécessité de prendre en compte, avant toute décision à l'encontre d'un mineur délinquant, sa personnalité (notamment sa capacité de discernement), la situation matérielle et morale de sa famille, ses antécédents, sa santé physique et psychique, afin d'apporter une réponse appropriée à chaque mineur.

2. Respecter d'autres principes énoncés dans les textes européens et internationaux ratifiés par la France, ainsi que les recommandations et préconisations

- mettre l'accent sur la prévention de la délinquance et la prévention des risques (sociaux, économiques, éducatifs, etc.) dans le cadre d'une politique globale en direction de la jeunesse;
- garantir le droit à un traitement qui tienne compte de l'âge du mineur, des circonstances personnelles et de la gravité de l'acte commis (principe de proportionnalité, cas de récidive) ainsi que de la nécessité de faciliter la réintégration du mineur dans la société ;
- ne recourir à des mesures et à des sanctions pénales, notamment d'enfermement, qu'en cas d'absolue nécessité, uniquement en dernier ressort, dans des lieux adéquats comportant une large dimension éducative et assurant un suivi sanitaire et psychologique ;
- minimiser les mesures accompagnant une privation de la liberté et l'enfermement (total ou partiel) du mineur en les remplaçant par des mesures à caractère pédagogique (travaux d'utilité publique, réparation, formation professionnelle...).

Par ailleurs, l'UNASEA retient l'idée formulée par le Parlement européen dans son rapport du 7 juin 2007 sur la délinquance juvénile, qui est **d'axer la justice des mineurs sur 4 piliers fondamentaux : la prévention, la réhabilitation, l'intégration et la réinsertion sociale.**

3. Ne pas abaisser le seuil de la majorité pénale

Le principe de l'excuse de minorité a déjà été réaménagé en 2007 et la possibilité d'écarter l'excuse de minorité est désormais possible sous certaines conditions.

Il n'y a donc pas lieu de durcir davantage cette exception au principe, d'autant plus que le Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies, dans une observation générale de février 2007, « recommande aux Etats parties qui restreignent l'applicabilité des règles de la justice pour mineurs aux enfants âgés de moins de 16 ans (...) ou autorisent à titre exceptionnel que des enfants âgés de 16 ou 17 ans soient traités comme des délinquants adultes, **modifient leur loi en vue d'assurer une application intégrale et non discriminative de leurs règles relatives à la justice pour mineurs à toutes les personnes âgées de moins de 18 ans** ».

4. Ne pas abaisser le seuil de la responsabilité pénale en dessous de 12 ans

Si l'on considère que l'âge de la responsabilité pénale est celui à partir duquel un mineur peut être déféré devant un juge pénal (en l'occurrence juge des enfants), comme le laisse entendre le président VARINARD dans son discours du 15 avril dernier (« *la responsabilité pénale est indépendante de la peine au sens étroit du terme, qu'elle peut donc être sanctionnée par de simples mesures éducatives* » en précisant que « *sanctionner c'est [...] constater officiellement l'existence de l'infraction et en tirer les conséquences* »), alors il convient de reconnaître qu'il n'est pas fixé en France.

Par ailleurs, il n'existe pas d'âge minimum à se voir ordonner une mesure éducative. Seul l'âge de 10 ans est retenu pour le prononcé possible des sanctions éducatives et de 13 ans pour la détention.

Si l'UNASEA rappelle la pertinence du système actuel permettant au magistrat de juger si le mineur qui lui est déféré est, ou non, responsable de ses actes (en fonction de divers éléments : notion de discernement, personnalité du mineur), elle reconnaît qu'il convient également de respecter les engagements internationaux sur le sujet et notamment l'article 40-3° de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant :

« Les États parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale, et en particulier :

a) D'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale ;

b) De prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés. »

Par ailleurs, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies considère « *comme inacceptable sur le plan international de fixer l'âge minimum de responsabilité en dessous de 12 ans.* »

L'UNASEA soutient l'idée de fixer un seuil de la responsabilité pénale des mineurs qui ne saurait être inférieur à 12 ans. Cependant, elle souhaite rappeler :

- qu'en deçà de cet âge, un délit ou crime particulièrement grave ne doit pas rester sans conséquence : il y a donc lieu de s'interroger sur les réponses extra judiciaires (n'ayant pas de caractère pénal) qui pourraient être développées dans ce cadre, ainsi que sur les moyens de sa mise en œuvre. Cette réflexion ne pouvant se faire sans la consultation de tous les acteurs chargés de la justice des mineurs ;
- que fixer ce seuil de responsabilité pénale est une question tout à fait indépendante du seuil minimal pour la détention d'un mineur.

5. Opposer une réponse immédiate, claire et incontournable à tout acte de primo-délinquance

La Justice doit **se doter des moyens** nécessaires pour être plus réactive et apporter, dès le premier acte de délinquance, une réponse adaptée, effectivement appliquée et dans un délai suffisamment court (**réponse incontournable**), afin de mettre un terme au sentiment d'impunité des mineurs et participer ainsi à la prévention des passages à l'acte et de la récidive.

Cette réponse nécessite toutefois d'être adaptée à l'âge du mineur, à sa personnalité mais également à la gravité de l'acte commis.

Pour plus de **réactivité**, l'UNASEA soutient l'idée d'une **possible déjudiciarisation** de la procédure afin de désengorger les tribunaux de certaines affaires et à conditions :

- de limiter cette possibilité à certains actes dont la gravité ne serait pas avérée (**cadre à établir** pour plus de clarté) ;
- de **respecter certaines garanties** fondamentales telles : la présence du mineur et de ses parents, plusieurs voies de recours possibles, les liaisons possibles avec les magistrats spécialisés ... ;
- de mettre en place une « **justice de proximité** » réelle et opérationnelle rendue et exercée par des professionnels compétents et formés spécifiquement, notamment pour soigner les motivations des décisions prises. L'UNASEA rappelle la pertinence de l'idée développée par l'Association Française des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille qui consiste à créer des « commissions de conciliation », placées auprès du maire (officier de police judiciaire et élu). Le rôle de celle-ci serait double : intervenir en amont afin de mesurer *in situ* le trouble consécutif à l'infraction et alerter les instances pouvant y remédier ; intervenir en aval lorsque le procureur aura estimé que certaines infractions ne nécessitent pas de saisine judiciaire ou que leurs réponses pourraient être mises en œuvre par cette commission.

En tout état de cause, **des liens entre toutes ces instances doivent pouvoir être développés** afin d'assurer une continuité de la justice rendue.

6. Conserver les dispositifs permettant une évaluation de la situation des mineurs déferés

Si l'UNASEA soutient formellement l'idée d'une réponse rapide à tout acte de délinquance, **ce n'est pas au détriment d'une réponse personnalisée**, en fonction de l'évaluation de la situation du mineur qui aura été menée en amont de la décision.

Cette évaluation doit permettre de mieux connaître la personnalité du mineur, son environnement et de repérer les potentialités d'un travail futur avec la famille, notamment avec les parents...

Pour autant, l'Union ne souhaite pas supprimer la possibilité de pouvoir prononcer à l'encontre d'un mineur des mesures « provisoires » à condition de les encadrer (limiter le recours à cette possibilité en élaborant une liste de conditions à respecter).

7. Créer une « audience préliminaire » en se référant à la procédure anglo-saxonne

Cette « audience préliminaire » est une procédure d'entrée avant tout jugement, au cours de laquelle **le magistrat ne juge pas l'affaire sur le fond**, mais décide, selon les faits et les premiers éléments, quelles **mesures provisoires** peuvent être ordonnées et **s'il y a lieu ou non de poursuivre** l'affaire.

Dans ce cas, il renvoie le jugement à une date ultérieure (6 semaines par exemple) afin de laisser le temps aux avocats de préparer la défense/l'accusation.

L'audience pourrait avoir lieu en **salle d'audience, avec la présence obligatoire du Procureur de la République, de l'auteur des faits, de ses représentants légaux**, et, éventuellement, de la victime, dans un délai suffisamment court après la saisine.

Le juge déciderait, lors de cette audience, de l'opportunité des suites à donner : non-lieu, investigation, rappel à la loi, mesure provisoire (remettre l'enfant à un centre d'accueil, le confier à l'autre parent, à un service d'éducation...), mesure ou sanction éducative, stage de citoyenneté, mesure de réparation du dommage causé, etc. Le nouveau texte devra énoncer et distinguer clairement les réponses que le juge pourra ordonner au cours de l'audience préliminaire.

Ce nouveau dispositif aurait pour objectif de **rendre la première rencontre avec le juge plus solennelle, de renforcer la représentation de la justice et ses objectifs**.

En termes de moyens, il pourrait être prévu des permanences de magistrats du siège, chargés, le cas échéant, de procéder à ce type d'audience préliminaire ; à charge pour eux de renvoyer le dossier devant le juge d'instruction, ou devant le juge pour enfants compétent après un temps déterminé.

8. Personnaliser la réponse en adoptant un projet individualisé

Si l'UNASEA rappelle invariablement le principe selon lequel la réponse à apporter à un acte de délinquance doit prendre en compte l'âge du mineur, elle **conteste sans détour l'idée de prévoir des traitements différents selon que l'acte serait commis à tel ou tel âge**. En effet, cette proposition est contraire au principe selon lequel le magistrat ne juge le mineur qu'après avoir pris connaissance des résultats de l'évaluation de sa situation (et notamment sa personnalité, son état physique et psychique et sa capacité de discernement).

Par ailleurs, il serait nécessaire de développer la notion de projet personnalisé pour le mineur au moment de son jugement, ou juste après, afin de lui garantir de meilleures chances de succès de réinsertion (continuité dans sa prise en charge, éducateur et juge référents ...).

Enfin, ce projet devrait pouvoir faire l'objet **d'évaluations régulières** et pluridisciplinaires (éducatif, santé, social, apprentissage ...).

Ces propositions vont dans le sens des dispositions de la loi 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale qui régit les établissements et services gérés par les associations et à laquelle ceux de la PJJ doivent également se référer.

9. Traiter le problème des délais de jugement et de leur exécution

Cette question est fondamentale car la justice des mineurs ne peut être éducative si les mineurs n'en comprennent pas le sens et le fonctionnement. Le sentiment d'impunité de certains mineurs s'enracine dans leur constat que la justice « ne fait pas ce qu'elle dit ». Une bonne justice est une justice qui est respectée, repérée et rapide. **La question des moyens (humains et financiers) doit donc être inévitablement traitée.**

Bien qu'il existe une procédure de comparution à délai rapproché, les moyens nécessaires pour faire exécuter immédiatement la décision judiciaire font toujours défaut : manque de greffes, manque d'éducateurs PJJ en services éducatifs auprès du tribunal (SEAT), manque de places dans les institutions qui peuvent provoquer également un ralentissement des prises en charge ou des prises en charge non adaptées à la gravité de l'acte et à la personnalité du mineur (comme pour des mineurs relevant en principe de l'ordonnance de 1945 qui peuvent être placés au titre de l'article 375 du code civil).

Il est donc nécessaire de :

- **rendre systématique la présence d'éducateurs des SEAT lors des audiences** afin d'assurer un accompagnement immédiat des mineurs après le jugement ;
- **donner des moyens aux fonctionnaires et greffiers** afin de rendre l'exécution des décisions de justice plus effective.

10. Encourager les mesures alternatives aux poursuites

S'agissant de mesures concrètes (contrairement au sursis) qui permettent :

- une « confrontation » avec la victime qui est ainsi reconnue dans son « statut »,
- une approche éducative sur l'acte et ses conséquences et donc une responsabilisation du mineur,
- une déjudiciarisation et une meilleure réactivité de la justice,

l'UNASEA soutient qu'elles doivent être développées, mais également revues (certains dispositifs ne sont plus pertinents).

En effet, l'Union considère qu'il faut notamment :

* développer la mesure de réparation pénale :

Elle contient une dimension de sanction, permet la réparation des dommages causés et également un travail sur le sentiment de culpabilité avec le mineur mis en cause. Cette conversion d'un acte négatif en une action positive précédée et suivie d'entretiens éducatifs est très certainement la mesure la plus pédagogique à l'égard d'un mineur. Il s'agit aussi d'une mesure visible et compréhensible par la victime et la société. Pour une meilleure efficacité, elle doit être utilisée de façon individualisée, au cas par cas, pour une certaine catégorie de délits (les plus graves devant relever d'autres réponses).

* supprimer la composition pénale pour les mineurs car :

- elle ne peut être considérée comme une alternative à la poursuite puisqu'elle est inscrite au casier judiciaire (bulletin n°1) ;
- en droit, un mineur de 16 ans n'a pas le pouvoir de contracter ou de s'engager. Pourtant, dans le cas de la composition pénale, cette possibilité lui est reconnue ;
- elle laisse penser aux mineurs qu'on peut « négocier » avec la justice ;
- elle aboutit à déplacer la compétence, jusque là réservée aux magistrats, vers le procureur de la République.

11. Renforcer le rôle des assesseurs au tribunal pour enfants

Ces citoyens âgés de plus de 30 ans ne sont pas des magistrats professionnels, mais se sont signalés par l'intérêt qu'ils portent aux questions concernant l'enfance. Nommés pour quatre ans par le garde des Sceaux et recrutés dans divers milieux sociaux pour leur compétence dans le domaine particulier de l'aide sociale à l'enfance, après avoir fait acte de candidature auprès du tribunal pour enfants, ils peuvent permettre de **renforcer les moyens humains de la justice française des mineurs.**

12. Limiter la détention provisoire à des cas exceptionnels et développer les alternatives à l'incarcération

L'UNASEA, qui ne nie pas la nécessité de prévoir des cas de détention possible des mineurs, rappelle qu'elle ne doit être envisagée que pour des cas particulièrement graves (à déterminer), et surtout qu'elle doit prévoir une dimension éducative et psychologique soutenue afin de garantir des possibilités de réinsertion véritables.

Enfin, l'Union considère que **l'accent doit être mis sur tous les dispositifs permettant l'alternative à l'incarcération** dont la pertinence n'est plus à démontrer : travaux d'intérêt général, stages de citoyenneté, réparation pénale, formation, re-scolarisation (utiliser et développer les dispositifs existants tels que les centres éducatifs et professionnels - CEP), mesure d'activité de jour, centres éducatifs renforcés (CER), centres éducatifs fermés (CEF).

*L'*UNASEA tient à souligner que réformer la justice pénale des mineurs n'est pas la seule réponse à l'insertion des jeunes, à l'aide aux familles et aux jeunes en difficulté. En ce sens, elle souhaite également rappeler d'autres préoccupations visées dans le cahier des charges élaboré par le groupe de travail « Justice des mineurs » mis en place par l'UNIOSS en 2007, auquel elle participe. A retenir notamment :

- interpellier plus globalement les responsabilités sociétales de la délinquance juvénile : rôle des parents, de l'école, de la pédopsychiatrie, des médias... ;
- revaloriser des mesures visant l'intégration professionnelle, sociale du jeune ;
- procéder à une phase d'évaluation des dispositifs existants avant d'en imaginer de nouveaux, surtout dans un contexte de moyens disponibles insuffisants et de dispositifs existants non appliqués ;
- mettre l'accent sur la responsabilisation des jeunes en développant les actions et les références à la citoyenneté ;
- revoir la formation des différents acteurs de la justice des mineurs, les sensibiliser aux problématiques rencontrées et aux procédures applicables, redéfinir leur mission et leurs interrelations ;
- moderniser les termes utilisés pour les réponses (ex : admonestation, remise aux parents...) ;
- profiter de la présidence de la France au Conseil de l'Union européenne pour initier une réflexion sur un cadre européen de référence en matière de justice des mineurs.



Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance et des Adultes
(futur Conseil National des Associations de Protection de l'Enfant)

118 rue du château des rentiers - 75013 PARIS

Tél. 01.45.83.50.60 - Fax : 01.45.83.80.36

unasea@unasea.org - www.unasea.org