

Des réponses extra-judiciaires aux actes mineurs

**Contribution de la CNAPE
pour prévenir la délinquance juvénile**

Synthèse

2016

CNAPE

www.cnape.fr

*La CNAPE, **fédération nationale des associations de protection de l'enfant**, dans sa plate-forme politique adressée en 2012 aux candidats à l'élection présidentielle, proposait de « déjudiciariser¹ » certains actes de délinquance commis par les mineurs.*

*Sa commission « délinquance juvénile » qui réunit des administrateurs, des directeurs généraux d'association gestionnaire d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux et des directeurs de structures, a mené un travail sur plus de deux années afin de **mener à terme cette réflexion** et d'être force de **proposition auprès des pouvoirs publics**.*

*Ses travaux ont ainsi porté sur le traitement des **premiers actes de délinquance de faible gravité commis par les mineurs**, et l'accompagnement de ceux-ci.*

*La CNAPE estime qu'il est **indispensable d'opposer une réponse immédiate et claire** dès le premier acte posé, la crédibilité des institutions et des adultes reposant largement sur l'exécution effective et rapide des décisions. Cette réponse ne doit pas forcément être judiciaire mais elle doit être **éducative** et revêtir un **fort contenu pédagogique**. Elle doit également être adaptée à l'âge du mineur, à sa personnalité et à son contexte de vie.*

*La réflexion de la commission a abouti à la proposition de création d'un dispositif permettant de **répondre de façon extra-judiciaire aux premiers actes de faible gravité**, actuellement soumis au juge des enfants ou au parquet.*

***La CNAPE fait le pari de l'éducatif et de la prévention à l'égard d'actes isolés, non réitérés** qui, parfois, restent sans réponse de la justice.*

¹ Dans ce document, le terme « déjudiciariser » est utilisé dans le sens suivant : éviter le recours aux voies judiciaires et privilégier les voies consensuelles.

Le dispositif extra-judiciaire permettrait donc à la fois de répondre à un acte posé, identifié, mais aurait également une vocation préventive.

Parier sur la prévention et l'éducatif, ce n'est pas faire preuve de laxisme ou d'angélisme. C'est être persuadé que l'éducation est bien plus efficace qu'une sanction dénuée de sens pour le mineur car elle est facteur de socialisation, et par nature contraignante.

*Proposer une réponse extra-judiciaire éducative, sociale et citoyenne, c'est **prendre à bras le corps le problème de la délinquance**, véritable question posée à la société. Bien appropriée à la situation, c'est une réponse qui peut être efficace, dissuasive et compléter utilement le dispositif judiciaire.*

*Aujourd'hui, aucune étude scientifique ne démontre que le durcissement du droit et la peur de la sanction permettent de lutter efficacement contre la délinquance et la récidive. **Il est donc temps de se donner les moyens de faire de la prévention de la délinquance juvénile une question non plus sécuritaire, mais un enjeu de société.***

Cela nécessite que le Gouvernement dans son entier s'investisse et favorise le développement d'une politique nationale de prévention globale et transversale, pouvant agir sur l'ensemble des causes de la délinquance.

Cette proposition s'inscrit dans la lignée des orientations actuelles du Gouvernement en matière de réforme pénale. Elle permet, en outre, d'anticiper les conséquences de la fixation d'un âge minimum de responsabilité pénale en France qui pourrait intervenir dans le cadre de la réforme annoncée de l'Ordonnance du 2 février 1945.

Elle est, de plus, en adéquation avec les recommandations internationales², européennes et nationales³.

Daniel Cadoux, président de la CNAPE

² Voir le rapport du représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies chargé de la question de la violence contre les enfants « Promouvoir la justice réparatrice pour les enfants » rendu public lors de la 68^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies en octobre 2013 (synthèse en annexe).

³ Voir annexe n°2 « Rappel des textes internationaux, européens et nationaux ».

La proposition de création d'un dispositif extra-judiciaire, en réponse à des premiers actes non graves commis par des mineurs, vient bousculer le système actuel qui repose sur les acteurs judiciaires que sont le parquet et le juge des enfants.

Il apporte une réponse en amont et hors du judiciaire aux actes les moins graves qui sont actuellement soumis à la justice.

Sa mise en œuvre implique donc un changement de culture et de positionnement, de sortir des repères et représentations habituels, de penser autrement la réponse de la société à ces actes.

La CNAPE a conscience que cette proposition peut susciter des craintes et réactions à l'encontre de réponses perçues comme insuffisamment fermes, voire laxistes.

Mais convaincue de l'intérêt de cette proposition qui s'inscrit en amont des réponses judiciaires, la CNAPE espère sa réalisation et, *a minima*, ouvrir le débat sur ce sujet sensible.

La commission de la CNAPE a mené ses réflexions autour de 3 axes :

- **Pourquoi envisager un dispositif extra-judiciaire ?**
- **Les principes fondateurs du dispositif extra-judiciaire**
- **Le fonctionnement du dispositif extra-judiciaire**

*

Pourquoi envisager un dispositif extra-judiciaire ?

1/ La délinquance juvénile : un enjeu de société

La question de la **délinquance juvénile est un des enjeux majeurs des campagnes électorales** des deux dernières décennies. Sous l'effet de l'émotion, elle induit des positions réactionnelles, souvent plus polémiques et dogmatiques que fondées sur un raisonnement et une vision politique. C'est pourtant un enjeu de société qui mérite un débat de fond, mené dans la sérénité.

Certains assimilent la réponse éducative à une réponse laxiste. Certes la délinquance est une réalité qu'il ne faut pas nier, ni minimiser. Cependant pour y répondre au mieux, il s'agit en premier lieu d'en identifier les causes. Ainsi, la délinquance est souvent la résultante de **multiples facteurs** qui affectent la vie quotidienne des familles et par conséquent des enfants (socialisation défailante, manque de repères solides et stables, précarité, mal logement, échec scolaire...). De plus, l'expérience des professionnels de terrain démontre que **les infractions** commises par les enfants et adolescents **sont, le plus souvent, des actes uniques, isolés et ponctuels**⁴.

2/ Une crise de confiance, et la remise en cause par les jeunes de l'autorité des adultes et des institutions

Les professionnels du secteur social et médico-social s'accordent sur **les effets que produit l'état de la société sur certains adolescents.** Ils constatent qu'une part d'entre eux ne s'y retrouve pas, **manque de repères éducatifs**, rejette la vie ensemble, **se méfie des adultes**, défie particulièrement ceux qui incarnent une autorité⁵ et les institutions jusqu'à transgresser les règles.

La seule peur de la répression n'étant pas suffisamment dissuasive, ni pédagogique pour être efficace, la société doit apporter une réponse adaptée à leurs comportements **en déployant des actions de prévention.**

Les associations qui s'engagent dans l'accompagnement et la prise en charge de mineurs dans le cadre pénal font le **pari de l'éducation, acte exigeant, contraignant et bien plus mobilisateur** qu'une simple sanction dénuée de tout sens éducatif.

⁴ « L'exploitation du panel des mineurs a permis d'appréhender cette période pré-sentencielle et a montré que 6 mineurs sur 10 ne retournent pas devant la justice au terme de ces mesures [S. Delarre-2012] » - extrait de l'infostat justice n°127 – avril 2014.

⁵ Cf. « Enfants et adolescents en mutation : Mode d'emploi pour les parents, éducateurs, enseignants et thérapeutes » de Jean-Paul GAILLARD, thérapeute, praticien-enseignant-chercheur et formateur en approche systémique.

3/ La hausse du recours au judiciaire : une évolution de notre société

La **forte médiatisation** concernant les faits de délinquance, de violences et d'incivilités commis par des jeunes, ainsi que **la judiciarisation à l'excès**, contribuent à développer auprès de l'opinion publique un **sentiment d'insécurité exacerbé** et l'impression d'une augmentation importante des actes de délinquance juvénile.

Le seuil de tolérance de la société à l'égard des comportements délictueux s'est abaissé. Le périmètre que recouvre la délinquance dans la représentation collective s'en trouve donc élargi.

Alors que la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance vise, entre autres, à déjudiciariser le traitement de certaines situations, on constate un mouvement inverse dans le champ de la délinquance avec **une judiciarisation des actes de transgressions, voire des incivilités**.

4/ Le recours accru aux mesures alternatives aux poursuites

La CNAPE s'interroge sur l'opportunité de la saisine de la justice pour des actes peu graves : cette saisine est-elle toujours justifiée ? Quelle signification a-t-elle pour le mineur ? Est-elle réellement efficace ?

Trop sollicitée, la justice devient banale. C'est pourquoi, il **importe de redonner sa pleine valeur et sa solennité au passage devant la justice**, de permettre au juge de se recentrer sur son cœur de métier et sur les affaires les plus complexes et les plus graves. Outre le désengorgement des juridictions, cela permettra un gain de temps pour répondre aux actes les moins graves. **La justice y retrouvera ainsi crédibilité et légitimité.**

Par ailleurs, le rôle du Parquet s'est fortement développé ces dernières années en matière de justice pénale des mineurs. Les mesures alternatives aux poursuites (MAP) représentent aujourd'hui une part importante des réponses judiciaires apportées aux premiers actes de délinquance commis par des mineurs. Parmi ces mesures, **le rappel à la loi est la réponse la plus ordonnée**. En grande majorité, les MAP sont mises en œuvre par des délégués du procureur qui ne sont pas spécifiquement formés, ni spécialisés en matière de justice des mineurs. De plus, **le rappel à la loi questionne sur sa pertinence éducative et pédagogique** car il ne permet pas la mise en place d'un travail éducatif sur la question de l'intégration des règles.

5/ La fixation d'un âge minimum de responsabilité pénale

La Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE) recommande la fixation d'un âge de responsabilité pénale⁶.

Si le système actuel présente l'avantage de permettre une appréciation du juge au cas par cas, il comporte néanmoins un risque. Il peut entraîner des pratiques différentes selon les territoires, d'un juge à l'autre, et donc une iniquité de traitement des enfants portant ainsi atteinte au principe d'égalité de traitement devant la loi.

La CNAPE se prononce **pour la fixation d'un âge minimum de responsabilité pénale à 13 ans**, assorti d'un critère complémentaire de discernement⁷.

Le dispositif extra-judiciaire pensé par la commission de la CNAPE permettrait ainsi d'anticiper les conséquences d'une telle évolution législative.

⁶ Cf. article 40 3 a) de la CIDE prévoit que les Etats parties s'efforcent « d'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale ».

⁷ La défenseure des enfants, lors de son audition du 26 juin 2008 devant la Commission Varinard a recommandé la fixation, par la France, d'un âge minimum de responsabilité pénale à 13 ans assorti d'un critère complémentaire de discernement, c'est-à-dire que l'enfant ait la maturité suffisante pour comprendre son acte, ses conséquences et pour avoir conscience d'avoir commis une infraction.

Les principes fondateurs du dispositif extra-judiciaire

La CNAPE estime qu'il est indispensable d'apporter une **réponse immédiate et claire dès le premier acte posé**. Pour autant, celle-ci ne doit pas nécessairement être judiciaire. Pour être efficace et comprise par le mineur, cette réponse doit être éducative avec une **forte portée pédagogique**. Elle doit être adaptée à l'âge du mineur, à sa personnalité, proportionnelle à la gravité de l'acte commis, et individualisée.

C'est pourquoi la CNAPE propose la création d'un **dispositif spécifique, éducatif et social** pour répondre aux **premiers actes de « faible gravité »**⁸ mettant en cause des mineurs.

L'enfant/l'adolescent et ses parents devront être au cœur du dispositif favorisant une approche globale de celui-ci (santé, scolarité, relations familiales, insertion sociale...) et la participation de ses parents.

Les réponses apportées devront **impliquer la participation de la société civile** à la résolution des problèmes de délinquance. La mobilisation de tous les acteurs devrait permettre de **réhabiliter la dimension citoyenne et éducative** qui, aujourd'hui, fait souvent défaut. Elles devront s'appuyer sur des acteurs de proximité.

Pour autant, **ce dispositif ne doit pas remettre en cause la spécificité de la justice des mineurs, ni la double compétence du juge des enfants**.

Il doit être assorti de **garanties** pour éviter toute disparité d'interprétation et de traitement. Il devra **respecter les droits** de chacun et **apporter des garanties** aux parties concernées, en leur assurant la possibilité d'argumenter, de formuler un avis contraire. A cet effet, **le procureur de la République devra être « garant » du dispositif** et chargé d'assurer un contrôle de légalité et de forme (vérification des conditions légales du recours à l'extra-judiciaire) tout en étant tenu informé au fur et à mesure de la procédure⁹. L'accord¹⁰, la participation et l'implication du mineur et de ses parents seront une condition nécessaire pour recourir à ce dispositif et l'accord de la victime sera indispensable lorsque le procureur de la République décidera de recourir au dispositif extra-judiciaire.

⁸ En droit français, les actions les moins graves correspondent à la catégorie des infractions dites des « contraventions ». Ainsi, par exemple, pourraient être concernés les actes entrant dans la catégorie des contraventions de 5^{ème} classe tels que les insultes, injures, dégradations de biens, ivresse publique, troubles de voisinage, délits de circulation...

⁹ En vertu de l'article 39-1 du code de procédure pénale, le parquet dans le cadre de ses attributions en matière d'alternative aux poursuites, de mise en mouvement et d'exercice de l'action publique, de direction de la police judiciaire, de contrôle d'identité et d'exécution des peines, veille à la prévention des infractions à la loi pénale. Il anime et coordonne dans le ressort du tribunal de grande instance la politique de prévention de la délinquance dans sa composante judiciaire.

¹⁰ Voir le 9^{ème} rapport de l'ONED, dont le premier chapitre est consacré à la « contractualisation » avec les familles dans le cadre de la protection administrative de l'enfance. Ce rapport met en avant les expériences et bonnes pratiques concernant le travail avec les familles, aborde les notions d'accord, d'adhésion...

Quel pilote pour ce dispositif ?

Si les membres de la commission de la CNAPE se sont rejoints sur le principe de la mise en place de réponses extra-judiciaires, **la question de l'autorité compétente pour gérer ce dispositif a suscité cependant de nombreux débats et points d'achoppement**. Alors que certains ont estimé que le **maire, représentant de l'Etat, élu et premier magistrat de la commune**, est légitime à assurer ce rôle, d'autres ont fait part de leurs craintes à lui donner une telle mission.

La commission a envisagé d'autres acteurs pour piloter ce système extra-judiciaire, et notamment le **préfet de département**. Représentant de l'Etat, il est actuellement responsable de la coordination de l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure dont la prévention de la délinquance, et chargé d'élaborer le plan départemental de prévention de la délinquance. L'idée d'un **co-pilotage maire/préfet** a également été débattue. L'hypothèse du pilotage du dispositif par le préfet n'a pas recueilli l'unanimité, le préfet étant plus éloigné des problématiques des territoires communaux et infra-communaux.

Enfin, bien que très réticente quant à l'esprit, à la finalité et aux dispositions de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance¹¹, la CNAPE penche néanmoins pour que le maire – ou l'exécutif intercommunal – soit le pilote de ce dispositif. En effet, dans le cadre de ses compétences d'action sociale et de politique de la ville, il apparaît comme l'acteur de proximité le plus à même de mobiliser l'ensemble des acteurs dans un cadre transversal et pluridisciplinaire, la prévention de la délinquance nécessitant une action partenariale (action sociale, logement, emploi, scolarité, santé, loisirs, urbanisme...).

Le pilotage au niveau de la commune ou de l'intercommunalité ne pourra s'exercer cependant qu'à condition que soit affirmée la dimension éducative et sociale des actions menées, et que ce dispositif s'inscrive dans un véritable accompagnement des jeunes et de leurs parents, et non dans un cadre répressif.

¹¹ Cf, propositions d'amendements de la CNAPE sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance (juillet 2006).

Le fonctionnement du dispositif extra-judiciaire

1/ Une commission pluridisciplinaire pour porter le dispositif

Le dispositif pensé par la CNAPE repose sur une commission pluridisciplinaire, présidée par le pilote du dispositif ou son représentant. Elle serait chargée d'**examiner la situation** du mineur concerné, son contexte de vie, et de **décider de la nature et des objectifs de l'action éducative** à apporter dans le cadre extra-judiciaire.

Pour fonctionner, elle devra bénéficier de l'appui technique d'une **équipe pluridisciplinaire de professionnels**¹² (travailleurs sociaux, éducateurs, psychologues...) qui auront pour mission d'**évaluer les situations et d'accompagner** les jeunes et leurs parents.

C'est le président de la commission (ou son représentant) qui sera chargé de rencontrer le mineur et ses parents à l'issue de la commission pour leur faire part de la mesure extra-judiciaire proposée.

L'accompagnement proposé devra être formalisé dans un document d'engagements réciproques présentant les objectifs de la réponse éducative, ses modalités et sa durée de mise en œuvre... Ce document sera revêtu de la signature de chacun (mineur, représentants légaux et président de la commission).

2/ Fonctionnement de la commission pluridisciplinaire

Le président de la commission pourra être saisi d'actes commis par des mineurs à condition qu'ils entrent dans le périmètre du dispositif extra-judiciaire (premier acte, de faible gravité). Il pourra, en outre, s'autosaisir.

Il importe de différencier la situation dans laquelle l'acte de transgression a donné lieu à une plainte, de l'acte n'ayant pas fait l'objet d'un dépôt de plainte. Car **dans le cas d'une plainte, le procureur de la République sera nécessairement la clé d'entrée**. Outre ses prérogatives actuelles, il pourra désormais décider de saisir le président de la commission en vue d'une réponse « extra-judiciaire » dès lors que la victime, préalablement informée, n'y sera pas opposée.

Ceci présente l'intérêt d'offrir au parquet une nouvelle voie de traitement, notamment lorsqu'il estime que ce premier acte de faible gravité ne nécessite pas l'intervention de la justice, mais qu'une réponse doit tout de même être apportée pour ne pas le banaliser.

¹² Cette équipe dépendrait donc du maire. Elle serait dédiée à la réalisation de la mission d'évaluation des situations dans le cadre extra-judiciaire.

3/ La mise en œuvre des réponses extra-judiciaires

Il importe de dissocier les acteurs membres de la commission chargés de formuler un avis sur la nature de la réponse et ses objectifs, de ceux chargés de la mise en œuvre effective de la décision, c'est-à-dire ceux qui vont assurer l'accompagnement éducatif du jeune.

La décision extra-judiciaire pourrait être mise en œuvre par :

- ▶ **des associations conventionnées** par l'acteur public qui préside le dispositif (maire ou exécutif intercommunal), qui peuvent être gestionnaires d'établissements ou services sociaux ou médico-sociaux (ESSMS) ou de structures ne relevant pas de la catégorie des ESSMS¹³ ;
- ▶ **des services publics communaux ou départementaux** ;
- ▶ **des bénévoles** peuvent également participer et s'impliquer dans cette réponse extra-judiciaire (parrains, tiers, tuteurs, familles bénévoles, pairs...).

Quels que soient les intervenants, ils doivent être **formés spécifiquement** à l'accompagnement de ces mineurs.

La CNAPE propose d'encadrer la durée maximale de la réponse extra-judiciaire (6 mois maximum, renouvelable une fois sur décision du président de la commission après avis de cette dernière).

4/ Quelles réponses extra-judiciaires ?

La réponse éducative pourra reposer, le cas échéant, sur des structures ou dispositifs existants, spécialisés ou de droit commun (prévention spécialisée, protection de l'enfance, mission locale...).

L'accompagnement éducatif devra porter sur les questions de socialisation, d'éducation parentale, d'autorité, de repères, du passage à l'acte, de la vie en société et des relations aux autres, du respect des règles... Les enfants et adolescents ont besoin d'apprendre à gérer la frustration et les interdits, et de **construire des relations structurantes et solides avec des adultes, fondées sur des normes et références**. Selon l'âge du mineur, l'accompagnement devra également porter sur l'accès à l'autonomie.

¹³ Le code de l'action sociale et des familles définit les ESSMS à l'article L.312-1 I. Les structures qui ne rentrent pas dans une des catégories énumérées ne sont pas des ESSMS.

Partant du constat des professionnels relatif aux mesures éducatives produisant d'autant plus d'effets sur les jeunes ayant commis un acte répréhensible lorsqu'elles permettent un **travail sur le sentiment de responsabilité**, qu'elles intègrent **la notion de réparation**, qu'elles sont proportionnelles à l'acte commis et que les parents sont parties prenantes et investis. C'est pourquoi, les **parents devront être étroitement associés**. Leur implication étant un gage de réussite.

Cette action éducative devra permettre la **remobilisation du mineur**, de lui redonner confiance en lui et de restaurer l'image qu'il a de lui-même.

Ainsi, il pourrait s'agir :

- ▶ de **mesures de réparation civile ou civique directes (envers la victime) ou indirectes (indépendamment de la victime)** s'inspirant de la réparation pénale pour mineurs ;
- ▶ de **mesures de médiation volontaire** (sociales, scolaires...) qui offrent des lieux de régulation des conflits en dehors du judiciaire et permettent d'impliquer la société civile et les adultes ;
- ▶ de **programmes d'habiletés sociales**¹⁴ visant le développement global des jeunes et l'acquisition de capacités à vivre avec les autres ;
- ▶ de **actions citoyennes ou d'utilité sociale** : chantiers collectifs, activité d'intérêt général, entraide, participation à une action caritative, humanitaire, bénévolat... ;
- ▶ de **stages d'éducation civique** ;
- ▶ de **actions axées sur le développement des compétences sociales** du jeune visant sa **(re)socialisation** notamment scolaire ou professionnelle. A cet égard, certains dispositifs existants peuvent être utilisés (les internats scolaires, les centres éducatifs et professionnels¹⁵, les accueils à la journée¹⁶, les missions locales...).

La CNAPE estime que ce dispositif extra-judiciaire pourrait notamment être financé par le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) et des crédits de la politique de la ville car ces réponses relèvent d'une action de prévention de la délinquance et de lutte contre la récidive. En outre, une évaluation régulière de ce dispositif, a minima tous les deux ans, tant au niveau territorial que national devra être effectuée, dont le bilan sera remis au Gouvernement.

¹⁴ Précisions sur les programmes d'habiletés sociales à l'annexe 3.

¹⁵ Les CEP accueillent des jeunes entre 14 et 18 ans et assurent un accompagnement global adapté à leur problématique au travers d'actions éducatives, pédagogiques, thérapeutiques et de formation professionnelle souvent qualifiante. *Pour plus de précisions, dossier de présentation des CEP sur le site : www.cnape.fr rubrique Documents/Rapports&Etudes.*

¹⁶ De nombreuses associations ont développé des centres éducatifs de jour souvent composés de plusieurs plateaux techniques, proposant des prises en charge alternatives aux formes traditionnelles de scolarisation et de formation.



CNAPE, Fédération nationale des associations de protection de l'enfant

118 rue du Château des Rentiers 75013 Paris

01.45.83.50.60 – secretariat@cnape.fr

www.cnape.fr