



DEFENSE DES ENFANTS INTERNATIONAL
DEFENCE FOR CHILDREN INTERNATIONAL
DEFENSA DE NIÑAS Y NIÑOS INTERNACIONAL

DEI
DCI
DNI

Section française, DEI-France

41 rue de la République, 93200 Saint-Denis ;

01 48 30 81 98

www.dei-france.org ;

contact@dei-france.org

Analyse

Saint-Denis, le 8 décembre 2008

Justice des enfants : Désinformation et double langage Un projet déséquilibré et préoccupant

DEI-France, qui s'était interrogée en avril dernier ¹ sur l'opportunité et le bien fondé d'une nouvelle retouche de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, **s'inquiète vivement** des conclusions de la Commission Varinard.

Le désaveu infligé le 5 décembre par le premier ministre au bon sens de la ministre de la justice qui approuvait l'incarcération des enfants de 12 ans ne doit pas occulter qu'une réforme profonde est proposée dont on peut réaffirmer qu'elle est **inutile** (notre loi est adaptée, mais il manque les moyens de l'appliquer), **inopportune** (la délinquance des plus jeunes ne s'accroît pas), **dangereuse** (on remet en cause des principes fondamentaux) et **non efficiente** à soi seule pour assurer la sécurité publique (on ne s'attaque qu'aux effets et pas aux causes).

Quelques motifs de satisfaction

- Le pire est évité : le juge des enfants conserve sa double mission de protection de l'enfance en danger et de traitement de l'enfance délinquante, on renonce à l'abaissement de la majorité pénale à 16 ans ou encore à la fixation de l'âge minimum de responsabilité pénale à 10 ans comme le préconisaient certains.
- Des affirmations de principe comme la fixation explicite de l'âge de la majorité pénale à 18 ans ou du caractère exceptionnel de l'emprisonnement doivent être approuvées.
- On pourrait même à première vue se réjouir de l'inscription dans la loi de ces principes fondamentaux, faisant suite à ceux déjà posés en 2002 par le Conseil constitutionnel.
- La fixation dans la loi d'un seuil d'âge minimal de responsabilité pénale répond aussi à une recommandation internationale.

Désinformation et double langage inquiétants

On relèvera les **contrevérités choquantes énoncées par la ministre de la justice** sur la réalité de la délinquance des jeunes, mais aussi sur les recommandations internationales :

- Il faut réaffirmer avec fermeté que les « **constats objectifs** » ² ou autres « réalités sociologiques

¹ cf notre communiqué du 15 avril 2008 :

http://www.dei-france.org/DEI-communiqués-commentaires/2008/DEI_communique_commission_ord_45.pdf

² cf discours de la ministre de la Justice à l'occasion de la remise du rapport

indiscutables »³ en matière d'accroissement et de rajeunissement de la délinquance des mineurs pour justifier cette réforme ne relèvent pas d'une démarche scientifique⁴.

- par ailleurs, **le Comité des droits de l'enfant de l'ONU n'a pas recommandé en 2007 de fixer le seuil de minorité pénale à 12 ans, mais il le tient au contraire pour un pis aller**⁵. La France se classerait donc dans les élèves « tout juste passable » et même dans les plus mauvais si elle admettait la possibilité d'incarcérer dès cet âge minimal. Le Comité, qui doit auditionner l'Etat français en juin prochain ne manquera pas de lui rappeler.

Mais surtout, DEI-France s'inquiète du **double langage évident** de la commission et de son président :

- Ainsi, le recteur Varinard annonce : « **le sujet de notre réflexion, c'est l'enfant au sens du petit d'homme**, j'allais dire plus affectivement nos enfants » ... **mais on s'empresse de désincarner l'enfant délinquant en le transformant en « mineur »**, le juge des enfants en juge des mineurs, et le tribunal pour enfants en tribunal pour mineurs. Glissement sémantique ô combien significatif de l'état d'esprit qui prévaut, refusant de voir en l'enfant entré en délinquance un enfant, c'est à dire se préparant à lui nier ses droits à protection. On craint la compassion à l'égard de l'enfant quand l'enjeu serait de lutter contre des "criminels" à l'égard desquels la main ne doit pas trembler. Il ne s'agit pas ici d'un problème de forme, mais bien de fond.
- On entend respecter les grands principes posés par le Conseil constitutionnel en 2002 et en ajouter de nouveaux, mais on n'a de cesse de chercher à en réduire la portée au service d'un objectif majeur : sanctionner (cf annexe 1).
- On affiche un principe de majorité pénale à 18 ans et de spécificité des procédures, mais, après la quasi-suppression de l'excuse de minorité, on crée un tribunal correctionnel pour enfants délinquants multirécidivistes où seul un juge sur trois serait spécialisé.
- On affirme **l'importance du rôle du juge mais on réduit systématiquement sa marge de manœuvre** qui fait son originalité actuelle, lui permettant d'adapter les réponses éducatives et répressives à la personnalité du jeune, et on le cantonne dans le registre de la sanction, sanction éducative ou peine.
- On veut **mobiliser la société civile mais on marginalise les assesseurs** du juge professionnel qui en sont issus.
- On entend s'attaquer à la délinquance violente qui trouble l'ordre public (agressions, violences sexuelles, etc.) mais on ne dit quasiment pas un mot sur la gestion des procédures relevant des juges d'instruction.

L'institution judiciaire sortira déséquilibrée des réformes préconisées.

En fondant sa stratégie sur la seule répression, sans avoir un mot sur les politiques de prévention à développer, la Commission répond à une commande politique qui est un leurre. On peut déjà douter de la réelle efficacité du nouveau dispositif préconisé au regard de l'objectif affiché - lutter contre la récidive - quand nul n'ignore que la prison est l'école du crime.

On rigidifie la justice pénale, on la contraint, on veut qu'elle produise de la sanction. On ne permet plus au juge de travailler les situations. On ne lui en donne pas le temps ; pire, on présente les prises en charge institutionnelles - et même la rescolarisation - comme des sanctions ; on n'imagine plus l'action

³ cf discours du recteur Varinard à l'occasion de la remise du rapport de la commission

⁴ Voir analyse de Laurent Muchielli :

<http://groupeclaris.wordpress.com/2008/11/26/petite-note-sur-les-statistiques-du-ministre-de-la-justice/>

⁵ Observation générale n° 10 du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies : « les droits de l'enfant dans la justice pénale » : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>. « Le Comité considère comme inacceptable sur le plan international de fixer l'âge minimum de la responsabilité pénale en dessous de 12 ans. Des États parties sont encouragés à relever l'âge trop bas de la responsabilité pénale pour le porter à 12 ans, âge qui constitue un minimum absolu, et à continuer de le relever progressivement. »

éducative que dans la contrainte (on nous ramène au temps de maisons de correction) et on veut punir le refus (le statut de la fugue) quand l'histoire de l'action sociale montre qu'il faut au contraire convaincre et convaincre à nouveau l'enfant de s'approprier l'éducation qui lui est proposée. La sanction a sa place dans la justice des plus jeunes, mais elle ne peut être qu'un temps dans la prise en charge d'un enfant, pas une fin en soi.

En vérité le rapport Varinard emporte un désaveu idéologique majeur de l'action sociale et judiciaire développée ces 20 dernières années sans le moindre fondement concret. Le camouflet infligé aux travailleurs sociaux et aux magistrats de la jeunesse est injuste quand la société ne s'est pas donnée les moyens de réduire la fracture sociale ni de répondre aux jeunes en carences éducatives. L'opinion ne s'y trompera pas qui sait où sont les causes et les responsabilités par-delà les actes posés qui méritent une réaction ferme.

Plus grave encore la Commission joue à l'apprenti sorcier en préconisant la mobilisation de la société civile pour lutter contre les comportements déviants ou tenus comme tels des plus jeunes ou des primo-délinquants. Ainsi on fixe un seuil d'âge minimum de responsabilité pénale (12 ans) mais, ce faisant, **on renvoie notamment le traitement des infractions commises par des enfants en dessous de cet âge aux Conseils Locaux de Prévention de la Délinquance** qui pourraient vite devenir une sorte de tribunal civil sous l'autorité des maires, privant ainsi les enfants des garanties judiciaires auxquelles a droit tout citoyen. On ne s'interroge pas sur ce que signifie un projet où les maires auraient le droit de définir et mener des politiques sécuritaires, de faire loi locale (ex. arrêtés couvre-feu), de disposer d'une police (armée de tasers et de pistolets) et de battre justice.

Ouvrir un débat politique en cessant d'opposer droits de l'enfant et protection de la société

Une fois de plus, les réformes proposées se fondent sur une opposition entre droits de l'enfant et protection de la société ⁶ quand la protection des enfants - de tous les enfants y compris des jeunes multirécidivistes de moins de 18 ans - et le respect plein et entier de leurs droits ne peut que contribuer à protéger la société, bien mieux que l'emprisonnement et la répression accrue. Pourquoi un code dédié aux "mineurs délinquants" ? **Pourquoi pas un code de l'enfance** qui cerne l'ensemble du statut juridique des moins de 18 ans en France ?

Un débat politique s'impose sur les conclusions de la commission Varinard. Il doit permettre de poser publiquement quelques questions fondamentales :

1° - En quoi la délinquance des plus jeunes participe-t-elle de l'insécurité réelle et du sentiment d'insécurité ? Une approche scientifique doit se substituer au scientisme communément développé par les responsables politiques et certains médias.

2° - En quoi la loi est-elle inadaptée à répondre aux problèmes posés par la délinquance des enfants quand elle a été régulièrement mise à jour ? Les principes fondateurs de la justice pénale moderne sont-ils si inappropriés ? La sanction est-elle le seul mode d'intervention possible ? Un enfant doit être jugé sur ses actes et sa personne, mais aussi sur ce qu'il est devenu. Répondre vite sur la culpabilité et veiller aux intérêts des victimes ne doit pas priver de se donner le temps nécessaire à la mise en œuvre d'une démarche éducative. Comment revenir en 6 mois ou en 1 an sur des années de difficultés familiales, sociales ou personnelles ?

⁶ Mme Dati : « un nécessaire équilibre entre l'intérêt de l'enfant et la sécurité des français »

Recteur Varinard : « concilier l'autonomie indispensable d'un droit pénal des mineurs fondé sur la primauté de l'éducatif de la réponse pénale et le caractère subsidiaire de la peine et la nécessité d'adapter la répression pour une petite minorité de mineurs multirécidivistes ou multirécidivistes dont la délinquance peut légitimement inquiéter. Face à ces deux objectifs un peu contradictoires... »

Le préambule de l'ordonnance de 45 qui avance que « *La France n'est pas assez riche d'enfants pour que l'on ne se donne pas tous les moyens d'en faire des êtres sains* » reste d'actualité. Comme le développait la commission sénatoriale de 2002 : il ne faut pas changer la loi, sans doute toiletter et améliorer à la marge, mais surtout donner aux magistrats les moyens d'appliquer la loi en attribuant enfin au ministère de la Justice **les moyens financiers à la hauteur d'une réelle mise en œuvre la loi**, et en particulier les prises en charge éducatives.

3° La justice a-t-elle été aussi défaillante qu'il faille tout bouleverser de l'architecture construite patiemment au fil du 20^e siècle ? Elle réagit en temps réel, elle a un taux de réponse de plus de 90% aux faits signalés par la police mais le taux d'efficacité policier reste inférieur à 30%, elle n'hésite pas à faire preuve de fermeté (en 2006, 6500 peines de prison ferme, 15 000 peines de prison avec sursis, 4000 TIG, 5000 amendes sur 70 000 condamnations). Les pouvoirs publics ont généralisé la méfiance et débouchent sur la confusion. On se méfie des juges et on donne le primat au procureur maître du temps et acteur principal de la nouvelle justice pénale des "mineurs" ; on se méfie des magistrats et l'on donne du pouvoir aux maires. Où est la valeur ajoutée ? On rompt un équilibre. On instrumentalise la justice au service d'une vision simpliste de la réponse aux légitimes besoins d'ordre public.

4° Si l'objectif est de mieux assurer la sécurité publique, quelle stratégie s'impose en complément de la lutte contre la récidive pour détourner le plus d'enfants d'un premier passage à l'acte ? Une véritable prévention primaire s'impose à travers une politique de la ville volontariste, une politique familiale, une politique d'insertion sociale et des démarches citoyennes impliquant les plus jeunes par-delà l'enseignement du droit et des droits de l'homme et de l'enfant dès l'école primaire.

5° Quels mécanismes de régulation sociale veut-on privilégier ? Les conséquences de la non-judiciarisation des réponses à la délinquance des jeunes doivent être étudiées avec le sérieux qu'elles méritent pour le devenir de la République. Ainsi la nouvelle montée en puissance des maires ne va pas sans poser des interrogations fondamentales. Des contre-pouvoirs s'imposent au sein des conseils locaux de prévention et des contrôles sont nécessaires sur les politiques des institutions et des élus locaux.

Ces questions méritent un vrai temps politique qui, par-delà les légitimes engagements idéologiques, permette de dégager un consensus minimal comme ce fut le cas en 1945 ou en 1983 avec le travail de la commission de maires animée par G. Bonnemaison sur ce qui est un pan du projet de société.

La France n'a rien à gagner à se couper d'une partie de sa jeunesse ; la France n'a rien à gagner à monter des murs qui empêchent une partie de la population la plus fragile de s'insérer : la répression, nécessaire afin de marquer des limites dans une démocratie, ne saurait faire à elle seule une politique.

Pour DEI-France, dans l'esprit et la lettre de la CIDE, c'est bien en prenant en compte les enfants dans leurs droits, individuels et collectifs, que l'on protégera la société contre les déviances, les agressions et l'insécurité. Assumons qu'avant d'être des délinquants, les enfants en conflit avec la loi sont des enfants qui ont besoin de se voir garantir le droit à l'éducation identifié à la Libération. Ici comme ailleurs ce sont l'éducation, le sentiment de justice, la prise en compte de la personne et l'espoir qui sont les meilleurs garanties d'une insertion et du respect de la loi commune. D'où notre projet d'une « loi pour le bien-être des enfants » et au final pour la protection sociale.

Malgré l'affichage, la Commission Varinard ne propose pas l'équilibre qui s'impose. Son seul credo est la sanction, y compris en présentant les foyers éducatifs comme des lieux de répression.

A l'instar de la réaction du premier ministre sur l'incarcération des mineurs de 12 ans, le bon sens peut l'emporter finalement si l'on part de faits avérés pour bâtir un projet politique partagé comme le propose la Convention internationale sur les droits de l'enfant ratifiée par la France.

ANNEXE 1

Afficher des principes fondamentaux ... pour mieux les contourner ?

Comme on l'a dit précédemment, on devrait à première vue se réjouir qu'un certain nombre de principes fondamentaux, sur lesquels tout le monde semble s'accorder, soient inscrits en exergue du nouveau « code pénal des mineurs » reprenant et prolongeant ceux déjà posés en 2002 dans la Constitution - la primauté de l'éducatif, la spécificité des procédures pénales applicables aux mineurs et l'atténuation de la responsabilité pénale. Ainsi, l'affirmation de l'âge de la majorité pénale à 18 ans, du caractère exceptionnel de l'emprisonnement vont dans le bon sens. La fixation d'un seuil d'âge minimal de responsabilité pénale est également une recommandation des normes internationales applicables en matière de justice pénale applicable aux enfants.

Mais au delà, on peut s'interroger sur le fait de les inscrire dans la loi : n'est-ce pas superflu puisqu'ils sont une exigence de la Convention Internationale relative aux droits de l'enfant qui doit s'appliquer en France avec une valeur supérieure aux lois françaises ? N'y aurait-il pas un caractère incantatoire censé protéger, du fait même de l'inscription de ces principes dans la loi, contre toutes les dérives ? Ne serait-on pas déjà, sous couvert de leur affichage, en train d'organiser leur contournement ?

On sait bien que les principes constitutionnels de 2002 sur la justice des mineurs n'ont en rien empêché l'adoption des lois de mars et août 2007 - avec notamment les peines plancher et le retrait de l'excuse atténuante de minorité aux enfants de 16 à 18 ans multirécidivistes - dont le moins qu'on puisse dire est qu'ils mettaient à mal ces fameux principes constitutionnels, et plus gravement le respect des droits reconnus aux enfants par la Convention des droits de l'enfant.

L'analyse du rapport de la commission montre bien qu'au moment même où de nouveaux principes seront posés, les mesures préconisées auront déjà organisé la généralisation des exceptions à ces principes :

- On réaffirme la primauté de l'éducatif mais, au motif d'éviter toute confusion, on exclut les mesures éducatives du champ pénal en les requalifiant de sanctions éducatives. L'éducatif ne se conçoit plus pour ces enfants que par la contrainte, la contention et la sanction... L'aide éducative proposée à l'enfant, sous forme de placement ou même de programme de rescolarisation, devient sanction. Quelle confusion majeure et contreproductive que d'assimiler l'école ou un accompagnement éducatif à une punition !
- On affiche un principe de majorité pénale à 18 ans et l'on confirme la spécificité des procédures, mais pour les multirécidivistes de plus de 16 ans, les peines étant déjà celles des majeurs depuis la loi d'août 2007, la commission rapproche encore la juridiction de celle des majeurs avec un tribunal correctionnel pour mineurs où seul un juge serait spécialisé sur trois.
- On inscrit le caractère exceptionnel de l'incarcération mais toutes les mesures, et notamment la progressivité des sanctions, tendent à une plus grande répression alors qu'aujourd'hui la prison n'est déjà plus l'exception (en 2006, 6500 peines de prison ferme, 15 000 peines de prison avec sursis, sur 70 000 condamnations).
- On fixe un seuil d'âge minimum de responsabilité pénale (12 ans) mais on organise le placement en établissements contenant, sous l'autorité du maire, pour les infractions les plus graves des plus jeunes, sans qu'ils puissent bénéficier des garanties judiciaires habituelles. De plus, ce seuil est assorti d'une présomption de discernement au delà de 12 ans alors qu'on sait que certains enfants n'en disposent pas même à 14 ans.

- On affirme le principe de la **nécessaire connaissance de la personnalité du mineur et de son évolution** afin de ne pas le juger seulement sur la gravité des faits commis. La commission propose donc un dossier unique de personnalité... mais qui sera utilisé, sans mise à jour semble-t-il, pour des mineurs déjà condamnés lors d'une saisine directe des juridictions pour mineurs par le parquet (COPJ). **Le risque existe de voir enfermer un enfant, malgré des évolutions possibles, dans un profil type prédéterminé.** Où est alors la prise en compte de l'évolution de sa personnalité, si changeante à ces âges ?
- On affirme la **nécessité d'une cohérence des réponses judiciaires** entre le parquet et les juges... mais c'est pour mieux inciter - ou plutôt contraindre - le juge dans l'**escalade de sanctions de plus en plus dures.**
- On énonce le **principe d'une réponse rapide...** mais l'on feint d'ignorer que les délais actuels - inadmissibles certes - sont liés aux manques de moyens pour la mise en œuvre de la prise en charge des mineurs. **On en profite pour imposer des délais maximaux de jugement,** à la fois irréalisables sans moyens supplémentaires et dangereux car menant à une justice d'abattage.

DEI-France incite vivement le gouvernement, avant de s'engager, sur la voie ouverte par ce rapport, dans la rédaction d'un projet de loi, à se reporter aux recommandations émises par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies dans son observation n°10 dont on trouvera quelques extraits dans l'annexe 2.

ANNEXE 2

**Quelques extraits choisis de l'observation générale n° 10 du
Comité des droits de l'enfant des Nations Unies
« les droits de l'enfant dans la justice pénale » :
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>.**

Sur la prétendue opposition intérêt de l'enfant versus intérêt de la société et la nécessité d'une répression accrue :

« Tout en convenant que la préservation de la sécurité publique est un but légitime du système de justice, le Comité estime que le meilleur moyen d'y parvenir consiste à respecter et appliquer pleinement les principes conducteurs et généraux relatifs au système de justice pour mineurs tels qu'ils sont énoncés dans la Convention. » (page 7)

"La protection de l'intérêt supérieur de l'enfant signifie, par exemple, que les objectifs traditionnels de la justice pénale, comme la répression/rétribution, doivent céder la place à des objectifs de réadaptation et de justice réparatrice dans le traitement des enfants délinquants. Cela est conciliable avec le souci d'efficacité dans le domaine de la sécurité publique." (page 5 et 7)

Sur la nécessité de la prévention :

"Comme il est indiqué plus haut, non assortie d'un ensemble de mesures visant à prévenir la délinquance juvénile, une politique en matière de justice pour mineurs présente de graves carences." (page 8)

Sur l'âge minimum de responsabilité pénale :

« Le Comité considère comme inacceptable sur le plan international de fixer l'âge minimum de la responsabilité pénale en dessous de 12 ans. Des États parties sont encouragés à relever l'âge trop bas de la responsabilité pénale pour le porter à 12 ans, âge qui constitue un minimum absolu, et à continuer de le relever progressivement. »

Sur l'âge de la majorité pénale :

« Le Comité recommande donc aux États parties, qui restreignent l'applicabilité des règles de la justice pour mineurs aux enfants âgés de moins de 16 ans (ou plus jeunes encore) 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 discriminatoire de leurs règles relatives à la justice pour mineurs à toutes les personnes âgées de moins de 18 ans. » (page 13)

Sur les mesures dans le cadre de la déjudiciarisation:

"Au sujet du plein respect des droits fondamentaux et des garanties légales, le Comité renvoie aux parties pertinentes de l'article 40 de la Convention et insiste sur ce qui suit:

- Il ne faudrait recourir à la déjudiciarisation (à savoir des mesures tendant à traiter les enfants soupçonnés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale sans recourir à la procédure judiciaire) que: si des éléments probants indiquent que l'enfant en cause a commis l'infraction qui lui est imputée; s'il reconnaît librement et volontairement sa responsabilité; s'il a avoué sans avoir fait l'objet d'actes d'intimidation ou de pression; si son aveu n'est pas exploité à son détriment dans une éventuelle poursuite judiciaire;
- L'enfant doit donner librement et volontairement par écrit son consentement à la mesure de déjudiciarisation envisagée, ce consentement devant reposer sur des informations suffisantes et

précises quant à la nature, à la teneur et à la durée de ladite mesure, ainsi que sur les conséquences d'une non coopération ou de l'inexécution ou de l'inachèvement de la mesure de sa part. Pour renforcer la participation des parents, les États parties pourraient aussi envisager de requérir le consentement des parents, surtout dans le cas d'un enfant de moins de 16 ans;

- La loi doit contenir des dispositions précisant dans quels cas la déjudiciarisation est possible; en outre les pouvoirs revenant à la police, aux procureurs et aux autres organismes en ce qui concerne les décisions en la matière devraient être réglementés et donner lieu à réexamen, en particulier dans le souci de protéger les enfants contre la discrimination;

- L'enfant doit pouvoir obtenir une assistance judiciaire, ou autre, adéquate pour l'aider à déterminer si la mesure de déjudiciarisation que lui proposent les autorités compétentes est adaptée et souhaitable et si cette mesure est sujette à réexamen;

- Le respect par l'enfant de la mesure de déjudiciarisation jusqu'à son terme doit se solder par un classement total et définitif de l'affaire. Même si des archives confidentielles concernant cette mesure de déjudiciarisation peuvent être conservées à des fins administratives ou de réexamen, elles ne sauraient être considérées comme un «casier judiciaire» et un enfant ayant bénéficié d'une mesure de déjudiciarisation ne saurait être considéré comme ayant fait l'objet d'une condamnation antérieure. Si l'événement est consigné, l'accès à cette information doit être réservé exclusivement et pour une durée limitée, par exemple un an au maximum, aux autorités compétentes habilitées à traiter les enfants en conflit avec la loi." (page 10 et 11)

Et sur le traitement des enfants en dessous du seuil de responsabilité pénale

"Dans leur rapport, les États parties devraient, à ce propos, fournir au Comité des données précises et détaillées sur la manière dont sont traités, en application de leurs dispositions législatives, les enfants n'ayant pas l'âge minimum de la responsabilité pénale mais suspectés, accusés ou convaincus d'infraction pénale, ainsi que sur les types de garanties légales en place pour veiller à ce que leur traitement soit aussi équitable et juste que le traitement réservé aux enfants ayant l'âge minimum de la responsabilité pénale ou plus. " (page 12)