

Première approche de la réforme de l'ordonnance de 1945

Dominique Raimbourg*

* *Député
de Loire-Atlantique,
membre de la commission
des lois*

Le 16 mars 2009, la ministre de la Justice, Rachida Dati, a inauguré le centre éducatif fermé pour mineurs de Sainte-Ménéhould, dans la Marne. Ce centre est le sixième qui soit renforcé dans la prise en charge médico-psychologique, parmi la quarantaine de centres éducatifs fermés en France. Ces centres, créés dès septembre 2002 (art. 33 de l'ordonnance de 1945), abritent de dix à douze jeunes encadrés par 25 à 30 adultes. Il y sont placés là soit en application d'un contrôle judiciaire, soit en application d'un sursis avec mise à l'épreuve, soit à la suite d'une libération conditionnelle.

À cette occasion, la ministre a présenté les contours du futur Code des mineurs qui doit remplacer la fameuse ordonnance de 1945 régissant le droit pénal applicable aux moins de 18 ans. Cette annonce est l'occasion de faire le point sur cette question des mineurs délinquants que l'on ne peut d'ailleurs pas séparer de la question de l'enfance et de l'adolescence en général.

Les principes incontournables d'une réforme de l'ordonnance de 1945

Au regard des analyses que nous avons proposé dans un précédent article¹, il nous semble que plusieurs principes doivent régir une telle réforme.

Toute décision de justice à l'égard d'un mineur doit avoir pour objectif premier de contribuer à sa formation, à son éducation et à son insertion.

1. Dominique Raimbourg, *Conditionner la réforme du droit pénal des mineurs à l'instauration d'une réelle politique de l'enfance*, Note de la Fondation Jean-Jaurès n° 31, 17 juin 2009.



Première approche de
la réforme de
l'ordonnance
de 1945

La responsabilité d'un mineur quant à ses actions doit être posée de manière spécifique. Il est notamment nécessaire de vérifier les conditions de vie et d'éducation d'un mineur présenté à la justice afin d'évaluer notamment ce dont il a pu bénéficier, ou non, en termes de cadre familial, de scolarisation, d'environnement urbain.

Le second objectif de la justice des mineurs est d'être compréhensible. Compréhensible d'abord par le mineur lui-même et, pour ce faire, la réponse judiciaire doit être suffisamment rapide et intervenir assez vite après les faits (ce qui ne veut pas forcément dire punir vite, comme on le verra après). Compréhensible ensuite par la société. Chaque tribunal doit avoir un de ses magistrats affecté aux contacts avec les autorités locales et avec la presse pour rendre compte de son travail, sans donner les noms des enfants jugés.

Le troisième objectif est de créer des filières de traitement de la déviance, de l'écart, de l'anomie. Dès l'instant où la récurrence indique qu'un mineur est dans une situation difficile, il est illusoire de croire qu'une seule mesure, pénale ou éducative, sera la réponse appropriée. Il faut donc construire des filières de réponse, associant des stratégies diverses (réponse à un échec scolaire, à un mal-être psychologique, placements divers, stages variés, palette de sanctions...) et des savoirs interdisciplinaires.

LIBÉRONS-NOUS DES IDÉOLOGIES ET DES DÉMAGOGIES

Sortons du débat sur les statistiques

La délinquance est un phénomène difficile à connaître. Il faut dire et répéter que les chiffres dont nous disposons ne mesurent pas la délinquance mais mesurent les faits enregistrés par la police et les dossiers traités ensuite par la police puis la justice. Dès lors, tout le monde a raison, à la fois ceux qui expliquent que la délinquance augmente comme ceux qui défendent l'idée que le phénomène est stable, voire en légère diminution. Effectivement, les faits enregistrés par la police et les dossiers traités ensuite sont plus nombreux.

Mais cela peut très bien s'expliquer parce que la tendance au dépôt de plainte est plus importante en raison des exigences des assurances, de la judiciarisation générale de nos sociétés et de nos institutions.



Première approche de
la réforme de
l'ordonnance
de 1945

Cela peut aussi s'expliquer par la plus grande efficacité de la police et de la justice. Enfin le juge des enfants pouvant traiter la petite délinquance soit par une réponse éducative (au civil) soit par une réponse pénale, il suffit d'un transfert de ce qui était autrefois traité au civil vers le pénal pour que la statistique varie beaucoup.

Il faut donc, sur ces questions, à la fois affiner l'appareil statistique et partir de l'idée qu'il y a davantage de matière à traiter au pénal.

Sortons du débat sur l'enfermement

La plupart des quartiers des mineurs des maisons d'arrêt sont dans un état tel qu'y enfermer des mineurs est dommageable pour tous. Pour les enfants enfermés qui s'y endurent et pour le reste de la société qui y fabrique précisément des « durs ». Il faut en effet savoir que la scolarité n'y est assurée que quelques heures par semaine.

Pour des raisons historiques complexes, les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse et leur direction ont refusé pendant un certain temps d'y être affectés à temps complet et n'y effectuaient que des visites aux jeunes incarcérés qu'ils suivaient avant leur entrée. Les cinq nouveaux établissements pour mineurs (dits EPM) représentent un progrès. En effet, si le projet est bien pensé, sont associées la Pénitentiaire, la Protection judiciaire de la jeunesse et l'Éducation nationale. Le nombre d'heures de cours ou d'activité frôle les vingt heures hebdomadaires, soit bien plus qu'en maison d'arrêt. Enfin, les établissements sont dotés en personnel.

Le nombre de détenus mineurs (en permanence autour de sept cents sur la France entière) n'a pas augmenté depuis la mise en service des EPM. L'ouverture des centres éducatifs fermés (CEF) explique d'ailleurs sans doute pour partie cette stabilité.

Quoiqu'il en soit, il ne faut pas entamer un débat théorique sur l'enfermement. La prison peut être une réponse nécessaire, à condition que les conditions de détention soient satisfaisantes, qu'il y ait une visée éducative dans cette sanction et que surtout « l'après-enfermement » soit organisé. La même position doit être adoptée sur les Centres éducatifs fermés. Poursuivons jusqu'au bout cette expérience sans augmenter le nombre de détenus, posons-nous la question du devenir des quartiers mineurs des maisons d'arrêt, évaluons cette expérience et ensuite tirons-en les conclusions.



Première approche de
la réforme de
l'ordonnance
de 1945

Sortons du débat sur l'opposition entre l'éducatif et le répressif

Il faut affirmer et agir pour que toutes mesures, quelles qu'elles soient, visent à l'éducation du mineur concerné. Mais faire une distinction absolue entre des mesures qui seraient éducatives par nature et d'autres qui seraient des sanctions par nature relève de la querelle byzantine sur le sexe des anges. Certaines sanctions sont douces (le sursis), d'autres plus éducatives (le travail d'intérêt général). Certaines mesures éducatives comme un placement dans un foyer ou une famille d'accueil peuvent être bouleversantes et vécues comme très dures.

APERÇU SUR L'ÉTAT DU DROIT PÉNAL POSITIF DES MINEURS

À ce jour, les mineurs sont responsables pénalement dès l'instant où l'enquête établit qu'ils ont transgressé la règle en connaissance de cause avec un discernement suffisant. Ils ne peuvent cependant pas faire l'objet de sanctions pénales avant l'âge de treize ans.

Peuvent ainsi comparaître devant le juge de très jeunes enfants. Mais ils ne pourront faire l'objet que de placement en foyer ou en famille d'accueil, par exemple, ou encore de suivi dans leur famille, si leur situation l'exige. Les parents, comme c'est toujours le cas, sont financièrement responsables des dégâts commis par leurs enfants. Le remboursement des victimes est généralement fait par les compagnies d'assurance qui garantissent le risque dit de responsabilité civile. Ces assurances sont couplées en général avec la police d'assurance pour la location ou l'achat d'un logement.

De treize à seize ans, le régime des mineurs est considérablement adouci en comparaison de celui des majeurs. L'enfant bénéficie de droit d'une excuse atténuante de minorité qui divise par deux le maximum de la peine encourue. La détention provisoire (avant jugement) est impossible en matière de délit et ne l'est qu'en matière de crimes (faits punis de plus de dix ans d'emprisonnement et jugés par la Cour d'assises). En revanche, le tribunal peut prononcer une peine d'emprisonnement dès treize ans.

À partir de seize ans, l'excuse de minorité peut être écartée par décision spécialement motivée du tribunal, la détention provisoire en matière de délit devient possible mais sa durée est limitée à deux mois.



Première approche de
la réforme de
l'ordonnance
de 1945

Dans tous les procès l'enfant doit être assisté d'un avocat. Le juge des enfants statue soit seul en audience de cabinet (dans son bureau), auquel cas il ne peut prononcer que des mesures très légères, soit au sein du tribunal des enfants où le juge est assisté par deux assesseurs qui sont des non professionnels choisis par la juridiction parmi les personnes s'intéressant à l'enfance. Les crimes sont jugés en-dessous de seize ans par le tribunal pour enfants, mais au-delà par la Cour d'assises des mineurs où l'un des assesseurs doit forcément être un juge des enfants.

Pour terminer cette présentation rapide, le juge des enfants a une double compétence : il sanctionne les crimes et les délits mais il est également le juge chargé de protéger les enfants en danger, soit privés de parents, soit élevés dans de mauvaises conditions dans leurs familles, soit encore victimes de mauvais traitements divers. Mais, de plus, il cumule une triple fonction : il instruit, c'est-à-dire qu'il dirige l'enquête, il juge et il est juge de l'application de la peine qu'il a lui-même prononcée.

LES CONTOURS ANNONCÉS DE LA RÉFORME

Le nouveau Code des mineurs doit, selon la ministre, tout d'abord édicter clairement les principes directeurs de la justice pénale des mineurs, ensuite offrir un texte plus lisible et plus compréhensible et enfin assurer une réponse pénale efficace et cohérente.

La réforme présentée par la ministre fait suite aux travaux de la commission présidée par le recteur André Varinard. La commission a déposé son rapport en décembre 2008. N'ont pas été retenues les mesures qui avaient suscité la polémique : l'abaissement de l'âge de la responsabilité pénale à douze ans et la possibilité de faire juger les mineurs récidivistes par le tribunal correctionnel des majeurs. L'âge de la responsabilité pénale est donc fixé à treize ans. Mais à la différence de la situation actuelle, il s'agit cette fois de la fixation d'un seuil en-dessous duquel il n'y a pas de responsabilité pénale du tout. Pour répondre aux infractions commises par les moins de treize ans est prévue une rétention de courte durée en remplacement de la garde-à-vue afin de permettre l'enquête.

La lecture de la version de travail du projet de Code pénal des mineurs n'est pas aisée et ce d'autant moins qu'elle est rédigée sous réserve des conclusions du rapport Léger sur la réforme de la procédure pénale. En effet une éventuelle suppression de la fonction du juge d'instruction modifierait totalement le rôle du juge des mineurs qui exerce la fonction de juge d'instruction pour les mineurs.



Première approche de
la réforme de
l'ordonnance
de 1945

NOS PREMIERS AXES DE PROPOSITIONS

- **Une justice qui répond rapidement mais qui sanctionne après observation**

Il faut distinguer deux temps dans la procédure. Premier temps : la juridiction de jugement se prononce sur la culpabilité. Deuxième temps : lors d'une seconde audience, fixée à une date maximale de six mois, elle se prononce sur la sanction. Entre-temps, le mineur est observé et son évolution prise en compte. La rapidité de la réponse pénale n'entraînerait plus comme cela se voit régulièrement une aggravation mécanique de la sanction. Ce système est préconisé par l'Association des magistrats de la famille et avait été repris par le rapport Varinard.

- **Une justice compréhensible par les citoyens**

Le secret doit être conservé pour protéger les enfants qui comparaissent. Mais chaque tribunal des enfants chargera un magistrat de la coordination, de la relation avec les instances de la politique de la ville pour communiquer régulièrement sur son activité et l'articuler avec les acteurs locaux.

- **Une justice réparatrice**

Les mesures de médiation-réparation, si elles sont organisées par des professionnels sont souvent très efficaces car, osons cette hérésie, le travail éducatif ou social peut être très contraignant et forcer à des évolutions. De plus, ces procédures permettent l'indemnisation des victimes.

En la matière, la future loi devra comporter un volet sur l'intervention obligatoire des compagnies d'assurances des parents civilement responsables des faits commis par leurs enfants.

- **Une justice organisée et dotée de moyens**

Le retard dans le traitement des dossiers (principalement pénaux) est insupportable. Il faut donc à la fois réfléchir aux méthodes de travail (notamment informatiques et statistiques et particulièrement l'harmonisation des statistiques de police et de justice) et également doter les juridictions de moyens, surtout en greffe.

- **Des services éducatifs renforcés et coordonnés**

Une sanction n'a de sens que s'il est prévu un éventuel suivi après son exécution. Un travail éducatif n'a de sens que s'il est prévu dans la durée. Rien n'est pire que les ruptures de prise en charge. La réforme doit s'accompagner donc d'un plan d'action éducative. Le travail est immense et passe par la coordination avec les services des Conseils généraux en charge de l'assistance éducative depuis la loi du 5 mars 2007



Première approche de
la réforme de
l'ordonnance
de 1945

et la coordination avec le secteur associatif habilité qui gère notamment la plupart des Centre éducatifs fermés (CEF).

• **Des pistes tirées du rapport Varinard ou des auditions auxquelles il a donné lieu**

Création d'un dossier unique de personnalité : Ce dossier créé et actualisé à partir des renseignements de personnalité et des documents provenant d'un éventuel dossier d'assistance éducative suivrait le mineur ;

Peines planchers : Il faut les refuser pour les mineurs ;

Récidive : Si les peines planchers sont maintenues, il faut alors s'opposer à ce que la récidive soit prise en compte pour limiter l'accès aux permissions de sortie et à la libération conditionnelle. Si les peines planchers sont abolies pour les mineurs, il faut alors maintenir le même raisonnement puisque la récidive double le maximum de la peine encourue.

Aménagement automatique : La peine de privation de liberté doit être aménagée automatiquement à deux tiers de son exécution.

Telles sont rapidement tracées les réflexions qui pourraient servir à un travail d'élaboration d'une proposition complète de Code pénal des mineurs que nous pourrions porter contre le projet gouvernemental.