



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

AVIS RELATIF À LA RÉFORME DE LA JUSTICE DES MINEURS :

PREMIER REGARD DE LA CNC DH

9 JUILLET 2019



*L'avis relatif à la réforme de la justice des mineurs : premier regard de la CNCDH
a été adopté à l'unanimité
lors de l'Assemblée plénière du 9 juillet 2019.*

RÉSUMÉ

En vue de la publication de l'ordonnance sur la justice pénale des mineurs, la CNCDH souligne la nécessité d'une réforme plus globale de la justice des enfants d'autant que le durcissement de l'arsenal pénal ne se justifie pas au regard de l'état actuel de la délinquance des enfants et des adolescents, globalement stable. La CNCDH insiste sur la nécessaire allocation de moyens éducatifs et financiers conséquents, sans lesquels il serait impossible de mettre en œuvre les textes législatifs et les mesures proposés.

Cette réforme devrait s'articuler autour de quatre grands principes. Dans un premier temps, il convient de mener une réflexion sur la prévention, notamment en aidant les familles les plus précaires. Il s'agit ensuite de donner priorité à l'éducatif par rapport au répressif. En effet, un mineur délinquant étant avant tout un enfant en danger, il faut alors prévoir une procédure garantissant une prise en charge adaptée, en évitant toute confusion entre peine et mesure éducative, et en limitant les mesures privatives de liberté. Troisièmement, pour protéger l'intérêt supérieur de l'enfant, celui-ci doit bénéficier d'une justice spécialisée, avec un représentant légal et un avocat spécifiquement formé pour l'accompagner, si possible tout au long des procédures. La Protection judiciaire de la jeunesse doit retrouver ses compétences en matière pénale, civile et d'investigation pour lui permettre d'avoir une approche globale. En outre, si la CNCDH se félicite qu'un âge plancher de responsabilité soit fixé à 13 ans, elle rappelle qu'un mineur peut faire preuve de discernement sans pour autant avoir conscience de la gravité de ses actes. Enfin, dans le projet de code, la responsabilité doit obligatoirement être atténuée de 16 à 18 ans.

Pour finir, la CNCDH regrette le choix de la procédure d'ordonnance privant le Parlement d'un débat nécessaire.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
INTRODUCTION	6
I. La prévention, une réflexion préalable à toute réforme	8
II. L'éducatif doit primer sur le répressif	8
III. Une justice spécifique et des mesures appropriées	10
IV. Une responsabilité atténuée et un âge plancher de la responsabilité pénale fixé à 13 ans	10

INTRODUCTION

Alors que le gouvernement s'apprête à publier l'ordonnance visant à réformer la justice pénale des mineurs, la CNCDH se saisit de ce sujet afin de rappeler les principes essentiels qui doivent prévaloir pour toute réforme respectueuse des droits fondamentaux et de l'intérêt supérieur de l'enfant. Avant tout, la CNCDH s'étonne de cette procédure qui ne permet pas de véritables débats parlementaires, bien qu'il ait été annoncé que l'ordonnance n'entrerait en vigueur qu'un an après sa publication. Si l'on souhaitait une vraie discussion parlementaire, la procédure d'ordonnance n'était assurément pas la voie à privilégier.

La CNCDH réitère son profond attachement aux principes qui ont prévalu lors de l'adoption de l'ordonnance du 2 février 1945 pourtant rédigée alors que les crimes de sang commis par des mineurs étaient bien plus nombreux qu'aujourd'hui. « La France, lit-on, dans le préambule de l'ordonnance, n'est pas assez riche d'enfants qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains...Le gouvernement de la République française entend protéger efficacement les mineurs et plus particulièrement les mineurs délinquants... ». Une politique protectrice de l'enfant, âgé de 0 à 18 ans, doit ainsi animer l'esprit de chaque réforme. La CNCDH rappelle également que, conformément aux obligations internationales de la France, notamment la Convention internationale des droits de l'enfant, l'intérêt supérieur de celui-ci doit être une considération primordiale dans toute décision qui le concerne¹.

La nécessaire prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant a été consacrée par le Conseil constitutionnel², qui a élevé au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République « l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme 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'évolution de la justice des mineurs, constatée depuis presque 20 ans, apparaît en contradiction avec les propos porteurs d'espérance de l'ordonnance de 1945 et les principes consacrés en 2002. Paradoxalement, alors que la délinquance des mineurs reste globalement

1 Voir l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (CIDE).

2 Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002.

stable³, la réponse pénale ne cesse de se durcir⁴, oubliant qu'un mineur délinquant est avant tout un enfant en danger.

La CNCDH reconnaît la nécessité de clarifier l'ordonnance du 2 février 1945, qui, après plus d'une quarantaine de modifications, est devenue illisible. Or, une réforme de la justice pénale des mineurs ne peut se faire sans une réforme globale de la justice des enfants, en lien avec la protection de l'enfance. A titre d'exemple, une réflexion globale aurait dû être menée sur la notion de discernement⁵ afin d'assurer la cohérence entre les dispositions civiles et pénales. C'est pourquoi la CNCDH souhaite la rédaction d'un code de l'enfance, qui soit le fruit d'une réflexion transversale et intègre d'abord la prévention dans ses dimensions civiles et pénales.

Dans ce contexte, la CNCDH rappelle avec force la nécessité de conduire une réforme qui place l'enfant au cœur des débats, sans l'appréhender sous un angle principalement sécuritaire. Aussi, dans l'attente d'un avis plus développé sur la justice des mineurs, la CNCDH réclame-t-elle une réforme qui s'oriente autour des quatre axes suivants : la prévention doit être une réflexion préalable à toute réforme (1), l'éducatif doit primer sur le répressif (2), la justice doit être spécifique et les mesures appropriées (3). Enfin la responsabilité du mineur doit être atténuée et l'âge plancher de la responsabilité pénale fixé à 13 ans (4).

Au préalable, la CNCDH ne peut envisager une telle réforme sans les moyens éducatifs et financiers à la hauteur des enjeux dès lors que les difficultés identifiées ne se posent pas tant au niveau des textes législatifs que de leur application sur le terrain, et du manque criant de moyens humains et financiers.

3 Laurent Mucchielli, « Des délinquants « de plus en plus jeunes et de plus en plus violents » : sociologie d'une prénotation », Délibérée 2017/1 (N° 1), p. 91-93.

4 CNCDH, Avis relatif à la privation de liberté des mineurs, adopté le 27 mars 2018, JORF n°0077 du 1 avril 2018, texte n° 48 : A titre d'exemple, le taux de mineurs placés en détention provisoire est rarement inférieur à 75% du total des mineurs détenus alors qu'il est d'environ 30 % pour les majeurs (chiffre au 1er février 2018 selon le rapport 2017-2018 de la commission de suivi de la détention provisoire).

5 CNCDH, Déclaration sur le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, adoptée le 19 juin 2018, JORF n°0150 du 1 juillet 2018, texte n° 25.

I. LA PRÉVENTION, UNE RÉFLEXION PRÉALABLE À TOUTE RÉFORME

S'il convient de mettre en garde contre toute tentation de définir une population à risque délinquant, il est cependant possible de définir des facteurs qui doivent être pris en compte dans la prévention de la délinquance. L'environnement dans lequel vivent certains jeunes et leur famille accroît le risque de passage à l'acte délinquant⁶. La lutte contre la précarité extrême dont sont victimes certaines populations est donc incontournable pour prévenir ce passage à l'acte. L'ensemble des politiques pertinentes, sociales, éducatives, du logement, de la ville, d'accès au droit, etc. doivent être mobilisées⁷. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les mesures intrusives prises au titre de la protection de l'enfance doivent être précédées d'une "aide appropriée" à la résolution des difficultés concrètes rencontrées.

II. L'ÉDUCATIF DOIT PRIMER SUR LE RÉPRESSIF

La CNCDH rappelle la primauté de l'éducatif sur le répressif ; il est donc essentiel de privilégier des procédures permettant la mise en place d'un travail éducatif. Or, l'accélération de ces dernières ne va pas dans ce sens. Bien que la CNCDH comprenne l'objectif de célérité poursuivi par la réforme, elle souligne le rôle crucial que joue le temps afin de comprendre ce qui est nécessaire à l'enfance et à l'adolescence⁸. Certains mineurs évoluent énormément en quelques semaines, d'autres ont besoin de plusieurs mois, et cela dépend des périodes de la vie.

En ce qui concerne la césure, la CNCDH est favorable à ce mécanisme dès lors qu'il permet une évaluation personnalisée du mineur⁹. Néanmoins, tout en reconnaissant que l'instauration de délais est une avancée si l'on veut accompagner les mineurs rapidement, efficacement et dans la durée, y compris dans l'intérêt des victimes, la CNCDH souligne les risques liés à des procédures encadrées par des délais trop stricts. Aussi convient-il que tous

6 Ainsi en prison, on constate une surreprésentation d'une certaine population, issue notamment de milieux défavorisés, avec un système familial déstructuré, et n'ayant fait que peu d'études (Voir Gilles Chantraine « Prison, désaffiliation, stigmates », *Déviance et Société* 4/2003 (Vol. 27), p. 363-387).

7 CNCDH, avis sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, adopté le 27 mars 2014, JORF n°0087 du 12 avril 2014, texte n° 48.

8 CNCDH, Avis sur la réforme de la justice pénale des mineurs, adopté le 23 juin 2011 et voir les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile, dits principes directeurs de Riyad

9 CNCDH, Avis sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice tel que présenté en conseil des ministres le 20 avril 2018 - analyse des dispositions relatives à la procédure pénale et au droit des peines, adopté le 20 novembre 2018, JORF n°0273 du 25 novembre 2018, texte n° 67.

les acteurs de la justice des mineurs (magistrats, PJJ, ASE, travailleurs sociaux, psychologues, pédiopsychiatres, etc.) disposent de moyens humains et financiers appropriés pour se saisir de cette nouvelle procédure. A cet égard, le développement des procédures dites « d'audience unique » auxquelles il pourra être recouru lorsque la juridiction saisie s'estimera suffisamment informée sur la personnalité du mineur, fait craindre une accélération du temps procédural qui, en outre, peut aller de pair avec le prononcé de mesures coercitives.

Par ailleurs, s'agissant des mineurs non accompagnés, l'application de cette procédure laisse craindre que ces derniers ne bénéficient plus que d'une seule audience. En effet, le juge rendra une décision ordonnant une mesure éducative, et comme ces mineurs étrangers se présentent rarement aux convocations suivantes en raison de leur précarité domiciliaire, ils n'auront bénéficié que d'une audience, en l'absence de tout suivi. Cela conduira à les priver de suivi éducatif, alors que ce sont des enfants qui en ont particulièrement besoin¹⁰.

La CNCDH s'interroge également sur la mise à l'épreuve éducative, qui crée une confusion entre une mesure éducative et une peine (la mise à l'épreuve). Il s'agit là d'une révolution inquiétante de la philosophie de la justice des mineurs¹¹. D'une part, la multiplication des mesures prononcées au stade post-sentenciel et, d'autre part, la réduction du temps consacré au suivi, amènent à privilégier la réparation de l'acte lui-même au détriment de la réflexion sur le passage à l'acte.

La primauté de l'éducatif doit également conduire à réduire les mesures de privation de liberté des mineurs et à préférer les solutions en lien avec le milieu ouvert. Comme l'avait déjà dénoncé la CNCDH, l'augmentation du nombre de mineurs enfermés, liée à une banalisation de l'enfermement et à une « surpénalisation » de certains comportements, est en contradiction avec cet objectif. La CNCDH s'inquiète notamment du recours privilégié au placement en centre éducatif fermé (CEF) qui, alors qu'il a montré ses limites en raison, entre autres, de problèmes de violence ainsi que du turnover du personnel, concentre une part importante des moyens alloués à la justice des mineurs¹². De plus, alors que la durée du placement ne s'impute pas sur celle de la peine, contrairement à celle de la détention provisoire, leur statut de facto de lieu d'enfermement alors que de jure ils sont un lieu ouvert, crée une incompréhension.

10 Ibid; CNCDH, Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes - mars-avril 2018, adopté le 19 juin 2018, JORF n°0150 du 1 juillet 2018, texte n° 24.

11 Voir CNCDH- réflexions sur le sens de la peine- 24 janvier 2002.

12 CNCDH, Avis relatif à la privation de liberté des mineurs, adopté le 27 mars 2018, JORF n°0077 du 1er avril 2018, texte n° 48 et rapport du Sénat de la mission commune d'information sur la réinsertion des mineurs (Rapport n° 726 (2017-2018)- 25 septembre 2018).

III. UNE JUSTICE SPÉCIFIQUE ET DES MESURES APPROPRIÉES

La CNCDH rappelle que la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant implique une justice et une juridiction spécialisées par la double compétence civile et pénale du juge des enfants¹³. Ce qui signifie, en amont et de façon continue, une formation adéquate de l'ensemble des magistrats pour mineurs. Dans la mesure où les audiences de cabinet vont augmenter, des moyens doivent être alloués afin que la présence de parquetiers spécialisés dans la justice des mineurs soit effective.

La CNCDH recommande également de rendre à la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) toute sa place et tout son rôle. La PJJ doit retrouver les moyens d'exercer ses compétences initiales, en matière pénale, civile et d'investigation. Seule cette approche globale lui permettra de mener à bien ses missions.

Par ailleurs, pour la CNCDH, chaque enfant, français ou étranger et quel que soit son âge, doit se voir désigner un représentant légal, si nécessaire un administrateur ad hoc, pour faire valoir ses droits. Un accompagnement tout au long des procédures, en matière d'assistance éducative ou pénale, serait plus efficace. De même, la CNCDH approuve le projet de suivi de l'enfant par le même avocat tout au long de la procédure, à condition que des moyens conséquents soient alloués à l'aide juridictionnelle et que les dispositifs tels que les antennes des mineurs, avec des avocats spécifiquement formés, soient généralisés.

IV. UNE RESPONSABILITÉ ATTÉNUÉE ET UN ÂGE PLANCHER DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE FIXÉ À 13 ANS

La CNCDH a déploré à de nombreuses reprises que l'évolution de la justice des mineurs tende à rapprocher leur statut juridique de celui des majeurs. En ce sens, la CNCDH préconise d'instaurer l'atténuation obligatoire de responsabilité de 16 à 18 ans¹⁴, afin de se conformer aux recommandations du Comité des droits de l'enfant¹⁵.

13 CNCDH, Avis sur la réforme de la justice pénale des mineurs, adopté le 23 juin 2011.

14 L'atténuation de responsabilité dite « excuse atténuante de minorité » est prévue à l'article 20-2 de l'ordonnance du 2 février 1945.

15 Voir les observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies concernant le cinquième rapport périodique de la France en 2016 : « Toutefois, il (le comité) reste préoccupé par : a) Le manque de progrès dans la mise en œuvre des précédentes recommandations du Comité, dans lesquelles il avait invité l'État partie à fixer un âge minimum de la responsabilité pénale et à ne plus traiter les enfants de plus de 16 ans comme des adultes, même lorsqu'ils ont participé à des activités extrémistes violentes ; »

La CNCDH approuve la fixation d'un seuil d'âge de responsabilité pénale, afin que la France se conforme à ses engagements internationaux¹⁶. En revanche, la CNCDH s'interroge sur le recours à la notion de discernement¹⁷ puisqu'un enfant peut en même temps comprendre ce qu'il a fait, et donc avoir fait preuve de discernement, mais pour autant ne pas être pleinement conscient de la gravité des actes commis.

Enfin, en tant que rapporteur national sur la traite des êtres humains, la CNCDH tient à rappeler que, conformément à la directive transposée dans le droit français¹⁸ « Les victimes de la traite des êtres humains devraient, conformément aux principes de base des systèmes juridiques des États membres concernés, être protégées contre les poursuites ou les sanctions concernant des activités criminelles (...) auxquelles elles ont été contraintes de se livrer en conséquence directe du fait qu'elles ont été victimes de la traite des êtres humains¹⁹». Ces enfants sont avant tout des victimes que la justice doit considérer en tant que telles.

16 L'article 40.3 de la CIDE dispose que : « 3. Les Etats 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; » Voir également l'article 4-1 des règles de Beijing adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies le 29 novembre 1985 et la déclaration du 20 novembre 2008 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008 - CommDH(2008)34 : « Au contraire de certains arguments entendus, il considère aussi que l'âge auquel des sanctions pénales peuvent être prises devrait être augmenté pour se rapprocher de l'âge de la majorité. ».

17 Premier article du projet de code de justice pénale des mineurs (L.011-1. V. déjà l'article 122-8 du code pénal, modifié par la loi du n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice).

18 Loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France.

19 Directive 2011/36/UE du parlement européen et du conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil.

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en oeuvre des Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'homme depuis 2017, et sur la lutte contre la haine anti-LGBT depuis avril 2018.

20 Avenue Ségur - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr



@CNCDH



@cncdh.france