

Paris, le 7 octobre 2005

Avis de la Défenseure des Enfants sur le traitement de la récidive : adapter les dispositions prévues à la situation des mineurs

La proposition de loi relative à la récidive des infractions pénales part du constat que les situations de récidive ne sont pas toujours prises en compte par les tribunaux et que le suivi pénal des condamnés ne permet pas suffisamment de prévenir la récidive. A ce titre, la Défenseure des Enfants avait déjà relevé que la pénurie de psychiatres ne permettait pas une prise en charge suffisante des condamnés comme des victimes et se félicite de la possibilité d'avoir recours à des psychologues pour les injonctions de soin prononcées dans le cadre du suivi socio-judiciaire.

Ce texte, qui vise à sanctionner plus sévèrement les récidivistes et à prévenir plus efficacement la récidive, ne distingue pas la situation des mineurs de celle des majeurs. Alors même qu'en l'état actuel du texte les mineurs seraient concernés par son application, aucune disposition spécifique, adaptée à l'état de minorité et aux capacités d'évolution particulière des adolescents, n'est prévue pour eux.

Or, l'assimilation de la situation des mineurs à celle des majeurs ne répond pas à l'exigence de spécialisation de la justice des mineurs posée par la Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfant. Elle ne tient pas compte des dernières recommandations du Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies qui, en juin 2004, a alerté la France sur le risque de voir les considérations de sécurité primer sur les exigences éducatives à l'égard des mineurs délinquants.

Aussi, l'Institution du Défenseur des Enfants souhaite attirer l'attention du gouvernement et des parlementaires sur les enjeux, pour les mineurs, de la proposition de loi actuellement débattue.

I - LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

Les récidivistes plus sévèrement sanctionnés :

- l'élargissement des conditions de la récidive : la qualification juridique de récidive entraîne le doublement des peines encourues. Elle répond à des critères précis de gravité des faits et de renouvellement du même type d'infraction. Les nouvelles dispositions assimileraient aux violences volontaires contre les personnes les délits d'une autre nature commis avec circonstance aggravante de violence ;

- la création d'un nouveau concept, la " réitération d'infraction " viserait à sanctionner davantage les personnes qui commettent une nouvelle infraction n'entrant pas dans le cadre nouvellement défini de la récidive. Les peines prononcées se cumuleraient sans limitation (actuellement, le cumul est limité à la peine maximale encourue) et le tribunal ne pourrait plus ordonner leur confusion ;
- la limitation de la possibilité pour le tribunal de prononcer des peines d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve ¹: actuellement, une même personne peut être condamnée successivement à plusieurs peines d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve, même si elle se trouve en situation de récidive légale. Dans le cadre des nouvelles dispositions, les récidivistes qui ont déjà été condamnés à une telle peine ne pourraient plus bénéficier d'un nouveau sursis avec mise à l'épreuve pour des faits commis avec violences ou pour des atteintes sexuelles. Pour les autres infractions, ils ne pourraient plus en bénéficier qu'une fois ;
- la possibilité d'ordonner l'incarcération immédiate du condamné en situation de récidive : jusqu'à présent, l'incarcération immédiate ne peut être prononcée que pour les peines d'au moins un an d'emprisonnement (sauf comparution immédiate) ;
- la possibilité pour le tribunal de constater de lui-même la récidive. Jusqu'à présent, cela doit être demandé par le parquet au moment de la saisine du tribunal.

La prévention de la récidive :

- le placement de certains condamnés sous surveillance électronique mobile. La proposition de loi, à la suite d'une modification par le Sénat, limite ce dispositif aux condamnés majeurs qui bénéficient d'une libération conditionnelle assortie d'un suivi socio-judiciaire. Un amendement soumis aux députés prévoit qu'il peut être décidé dès le stade de la condamnation et qu'il est applicable aux mineurs ;
- le suivi socio-judiciaire, créé pour assurer un suivi spécifique des condamnés en matière sexuelle , serait étendu aux crimes de torture et d'actes de barbarie. L'injonction de soins qui peut être prévue dans le cadre du suivi socio-judiciaire pourrait désormais être suivie par un psychologue à la place d'un médecin traitant ;
- dans le cadre des injonctions de soins, le médecin traitant pourrait prescrire des médicaments inhibiteurs de libido autorisés par arrêté ministériel.

II - LES DIFFICULTES SOULEVEES PAR LA PROPOSITION DE LOI QUANT AU RESPECT DES DROITS DES ENFANTS

L'article 40 de la CIDE reconnaît aux enfants qui commettent des actes de délinquance le droit à une justice spécialement conçue pour eux. Ils doivent bénéficier d'une procédure adaptée à leur âge et qui facilite leur intégration dans la société. L'article 37 demande aux Etats de veiller

¹ La peine d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve signifie que le condamné n'effectuera pas la peine d'emprisonnement s'il se soumet aux obligations définies par le tribunal et s'il ne commet pas de nouvelle infraction pendant le délai fixé par le tribunal. Le condamné majeur est suivi par le juge de l'application des peines et par un éducateur de l'administration pénitentiaire. Les mineurs sont suivis par le juge des enfants et par un éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse.

à ce que l'emprisonnement demeure une mesure de dernier ressort, d'une durée aussi brève que possible.

De son côté, le Conseil Constitutionnel a rappelé, dans une décision du 29 août 2002, qu'il existait des principes à valeur constitutionnelle qui gouvernaient le traitement de la délinquance des mineurs, notamment " 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 ".

Or certaines dispositions de la proposition de loi ne permettent pas de tenir compte de la spécificité liée à la personnalité des mineurs.

2.1. L'élargissement des conditions de la récidive et l'impossibilité de prononcer successivement plusieurs peines d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve (article 3 de la proposition)

De nombreuses études démontrent que la plupart des comportements délinquants, lorsqu'ils sont répétitifs, s'atténuent d'eux-mêmes avec l'âge. Les magistrats et professionnels de terrain peuvent constater, dans leur pratique quotidienne, qu'une prise en charge éducative adaptée suffit le plus souvent à enrayer les comportements délinquants. Certains comportements délinquants répétés peuvent être des manifestations d'angoisse, de défi et de provocation à l'égard des institutions, voire dans certains cas de demande implicite d'une prise en charge.

D'autre part, il est important de rappeler que la récidive ne concerne pas que des faits extrêmement graves : de nouveaux actes de délinquance de faible gravité doivent pouvoir recevoir une réponse qui ne soit pas disproportionnée. Répondre à ces attitudes par des sanctions immédiates et plus lourdes risque de conduire à une totale incompréhension et de produire l'effet inverse à celui recherché².

Dans ce contexte, il est particulièrement important de permettre aux tribunaux pour enfants d'adapter la réponse pénale au parcours du jeune concerné. Or l'interdiction du cumul des peines de sursis avec mise à l'épreuve limite cette possibilité d'adaptation³. Conjuguée avec l'élargissement des conditions de la récidive, elle risque fort de conduire à une augmentation des incarcérations des mineurs, en contradiction avec les dispositions de l'article 37 de la CIDE.

² Marc Leblanc, criminologue québécois, identifie trois types de délinquance des adolescents : la délinquance d'occasion (conjoncturelle), de transition (poussée de délinquance à l'occasion de difficultés particulières, familiales ou scolaires) et de condition (conduite délinquante habituelle qui préfigure une " carrière de délinquant "). Il insiste sur la nécessité de développer des stratégies de réponse adaptées à chaque catégorie, sans quoi la réponse peut être inefficace ou produire un effet d'étiquetage qui peut faire verser dans une délinquance structurelle des mineurs qui n'avaient pas vocation à s'y engager.

³ Les possibilités ouvertes au tribunal seront réduites pour les mineurs déjà condamnés à une peine d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve : le souci de cohérence et de gradation des peines incitera le tribunal à prononcer une sanction pénale et la variété de sanctions non privatives de liberté serait réduite : à part la peine d'amende, il ne resterait que le travail d'intérêt général. Or seuls les mineurs de 16 à 18 ans peuvent être condamnés à un travail d'intérêt général. Les plus jeunes se verraient ainsi privés d'une alternative à l'emprisonnement. Rappelons ici qu'une peine d'emprisonnement peut être prononcée pour les mineurs dès l'âge de 13 ans.

2.2. L'incarcération immédiate des personnes condamnées en situation de récidive (article 4 de la proposition)

Les nouvelles dispositions permettraient au tribunal de prononcer l'incarcération immédiate du condamné en situation de récidive, quelle que soit la durée de la peine d'emprisonnement prononcée.

Pour les mineurs, généralement condamnés à de courtes peines d'emprisonnement, une telle disposition risque de rendre sans objet leur droit de faire appel et de bénéficier d'aménagements de peine.

Favoriser l'exécution immédiate de la peine d'emprisonnement ferme pour les mineurs ne paraît pas conforme à l'article 37 de la CIDE qui prévoit que la privation de liberté doit rester un dernier recours. En outre, l'application de cette disposition aux mineurs irait à l'encontre de l'objectif de la loi du 9 mars 2004 qui a confié au juge des enfants la compétence de traiter de l'application des peines pour les mineurs, afin de faciliter et de développer le recours aux aménagements de peine.

2.3. Le dispositif de surveillance électronique mobile

Le Parlement a déjà tenu partiellement compte de la nécessité d'offrir un traitement spécifique aux mineurs : le Sénat a supprimé de la proposition de loi la possibilité de les placer sous surveillance électronique mobile. Toutefois, l'un des amendements présentés en deuxième lecture le prévoit à nouveau.

Rappelons que les juges des enfants ont, depuis une loi du 19 décembre 1997, la possibilité de placer des mineurs sous surveillance électronique fixe : le mineur porte un bracelet relié à un téléphone fixe et s'il sort du périmètre autorisé en dehors des heures autorisées, le dispositif déclenche une alerte. En dehors des heures de surveillance, il est libre de ses mouvements. Or les juges des enfants n'en ont prononcé que très peu. Le dispositif mobile permettrait quant à lui de suivre l'intégralité des déplacements du mineur, à tout moment.

Ce dispositif nouveau ne paraît pas adapté aux mineurs.

En premier lieu, il n'empêche pas les passages à l'acte, les mineurs agissant généralement de manière impulsive et non réfléchie comme l'ont démontré de nombreuses études sociologiques et psychologiques.

En second lieu, il est nécessaire de disposer d'une certaine maturité pour en saisir pleinement les enjeux et ne céder ni à l'effet de fascination qu'un dispositif si perfectionné pourrait susciter, ni à la tentation d'en tester les limites. Les mineurs délinquants n'ont pas toujours cette maturité. Il appartiendra alors à la justice des mineurs d'apporter une réponse à cette transgression : choisira-t-elle l'incarcération, dans une dynamique d'escalade, ou l'absence de réponse, au risque de discréditer la décision judiciaire.

C'est d'un accompagnement humain et d'une réelle prise en charge que les mineurs ont besoin, afin de les aider à sortir du processus de délinquance dans lequel ils sont engagés.

Il serait donc souhaitable d'exclure spécifiquement les mineurs de l'application de ces dispositions de la proposition de loi.

III - PROPOSITIONS POUR UNE AUTRE PREVENTION DE LA RECIDIVE DES MINEURS

Réduire les délais de prise en charge

Les tribunaux pour enfants constatent fréquemment que la prise en charge des mesures éducatives souffre de longs délais, incompatibles avec l'efficacité de la mesure. Ces périodes d'attente sont des temps propices à la réitération des infractions par les mineurs : une prise en charge ou une sanction leur a été annoncée et elle tarde à intervenir. Cette situation peut être aggravée par la désertion scolaire souvent fréquente chez les jeunes délinquants. Il est important de prendre des mesures tant en moyens qu' en personnels pour réduire ces délais de prise en charge afin de lutter plus efficacement contre la récidive des mineurs.

Prendre en considération l'évolution concrète du mineur :

- En premier lieu, il conviendrait de ne pouvoir faire état de la récidive que si la peine ou la mesure antérieurement prononcée par le tribunal pour enfants a été effectivement mise en œuvre auprès du mineur. En effet, une mesure non exercée, une sanction non exécutée ne signifient rien pour un adolescent qui peut à juste titre penser qu' il a été " oublié " ;
- En second lieu, il arrive parfois qu' une incarcération interrompe un accompagnement éducatif, un accueil en foyer ou une insertion professionnelle. Le processus d'autonomisation et de responsabilisation s'interrompt, les efforts fournis par le mineur sont alors réduits à néant.
- Un dispositif permettant de ne pas exécuter une peine d'emprisonnement dans l'hypothèse où elle viendrait compromettre l'exercice d'une mesure éducative dans laquelle un mineur s'est pleinement engagé pourrait donc être créé, à l'instar de ce qui se pratique à l'étranger. Afin de lutter contre la récidive en privilégiant l'intervention éducative et la continuité des prises en charge, certains pays se sont dotés d'outils spécifiques : en Suisse, le tribunal peut exempter un mineur de peine lorsque le prononcé de la peine risque de compromettre l'objectif visé par une mesure déjà ordonnée. En outre, ultérieurement, il a la possibilité de suspendre l'exécution d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à trente mois s'il est vraisemblable que le mineur ne commettra pas d'autre infraction. L'Italie a créé une mesure spéciale de mise à l'épreuve : lorsque le mineur évolue positivement et montre des signes suffisamment forts de réinsertion personnelle et sociale, il peut obtenir un abandon des poursuites.

Il n'est évidemment pas ici question d'empêcher toute incarcération ni de permettre au mineur d'échapper à une peine lourde prononcée pour des faits graves. Il s'agirait en revanche d'éviter de compromettre définitivement un processus de réhabilitation bien engagé, par exemple lorsqu'une courte peine d'emprisonnement prononcée par un autre tribunal est exécutée tardivement, alors que le jeune n'est plus dans la même dynamique. Le juge des enfants, qui exerce depuis la loi du 9 mars 2004 les fonctions de juge de l'application des peines, est déjà chargé d'organiser des aménagements de peine pour les mineurs. Dans un souci de cohérence de la réponse judiciaire face à une évolution positive d'un mineur condamné, il conviendrait de permettre au mineur condamné de saisir à nouveau le tribunal qui a prononcé la condamnation pour solliciter une dispense de l'exécution de la peine.

PROPOSITIONS

1 - Dispositions additionnelles à la proposition de loi sur la récidive

Ecarter l'application aux mineurs de la limitation du nombre de sursis avec mise à l'épreuve, de la possibilité de délivrer mandat de dépôt à l'audience pour les courtes peines et de la possibilité de placer le mineur sous surveillance électronique mobile. Une modification de l'ordonnance du 2 février 1945 pourrait le prévoir explicitement, comme c'est déjà le cas pour les interdictions de séjour, les privations de droits civiques ou les jours-amende.

Proposition de rédaction :

- ajouter un article 20-8-1 à l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante : " Les dispositions de l'article 132-41 du code pénal relatif à la limitation des peines de sursis avec mise à l'épreuve pour les récidivistes ne sont pas applicables aux mineurs " ;
- ajouter un article 20-8-2 à l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante : " Les dispositions de l'article 465-1 du code de procédure pénale relatives au mandat de dépôt pour les prévenus en état de récidive légale ne sont pas applicables aux mineurs " ;
- ajouter un second alinéa à l'article 20-8 de l'ordonnance du 2 février 1945 : " les dispositions des articles 131-36-9 à 131-36-13 du code pénal ne sont pas applicables aux mineurs ".

2 - Propositions visant à lutter contre la récidive des mineurs délinquants

- prévoir que le parquet ne pourra faire état de récidive à l'égard des mineurs lorsque la première condamnation n'aura pas été exécutée ;
- lorsqu'un mineur engagé dans un processus de réhabilitation doit encore purger une peine inférieure à six mois d'emprisonnement prononcée antérieurement, lui permettre de saisir le tribunal qui a prononcé la peine afin de le dispenser de son exécution.

La Défenseure des enfants,

Claire BRISSET