

Paris, le 26 juin 2007

Avis de la Défenseure des enfants relatif au projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs

Le projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs comportant de nombreuses dispositions concernant les mineurs, la Défenseure des enfants, conformément aux attributions qui lui ont été fixées par le législateur et dans la suite de son avis précédent relatif à la loi sur la prévention de la délinquance (13 septembre 2006), souhaite attirer l'attention de la représentation nationale sur la nécessité que soient respectés les engagements pris par la France à l'occasion de la ratification de la Convention Internationale sur les droits de l'enfant (CIDE) en juillet 1990.

Les exigences de la CIDE au regard de la justice des mineurs

L'article 40 de la CIDE insiste sur la spécificité de la justice des mineurs par rapport à celle des majeurs, et sur «la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci ».

L'article 37 de la CIDE dispose que « l'arrestation, la détention, l'emprisonnement doit être (...) qu'une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible».

Les recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, chargé de veiller à la façon dont les Etats appliquent la CIDE, vient précisément cette année de rappeler que les enfants en conflit avec la loi, en particulier récidivistes, ont droit à un traitement de nature à favoriser leur réinsertion dans la société.

Il a souligné également que « l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions prises au titre de l'administration de la justice pour mineurs. Les enfants diffèrent des adultes par leur degré de développement physique et psychologique, ainsi que par leurs besoins affectifs et éducatifs. Ces différences constituent le fondement de la responsabilité atténuée des enfants en conflit avec la loi. Ces différences, et d'autres, justifient l'existence d'un système distinct de justice pour mineurs et requièrent un traitement différencié pour les enfants ».

« 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 ».

« Le Comité recommande donc aux états parties, qui autorisent à titre exceptionnel que des enfants âgés de 16 ou 17 ans soient traités comme des délinquants adultes, qu'ils 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 »¹.

Cette notion de l'intérêt supérieur de l'enfant avait été fort justement introduite dans la loi de protection de l'enfance du 5 mars 2007, à la suite des arrêts de la Cour de Cassation reconnaissant que l'article 3 de la CIDE est d'applicabilité directe en droit interne français².

Sans méconnaître les problèmes posés par la délinquance des mineurs et la gravité de certains faits, trois points majeurs appellent débat au regard de la CIDE :

1. Concernant le premier terme de la récidive retenue contre les mineurs.

Le projet de loi prévoit des peines minimales d'emprisonnement dès la première récidive, ce qui pose la question de l'élément juridique permettant de caractériser cette récidive, compte tenu des conséquences pénales aggravées prévues par le texte.

Ainsi il apparaît que les mesures éducatives (admonestation, par exemple) et les sanctions éducatives (mesure de réparation, interdiction de paraître dans le magasin où le vol a été commis, par exemple), qui sont prononcées pour des faits d'une moindre gravité, ne devraient pas constituer le premier terme pour retenir la récidive légale à l'encontre d'un mineur.

Il conviendrait donc de préciser que seules les sanctions pénales peuvent constituer le premier terme de la récidive retenue contre les mineurs.

2. Concernant les garanties exceptionnelles exigées pour prononcer une peine d'emprisonnement inférieure aux seuils minima en situation de 2ème récidive :

Le projet de loi crée également - dans les articles 1 et 2 - la notion de deuxième récidive, laquelle ne peut être sanctionnée, pour certains crimes et certains délits, que par une peine de réclusion ou de détention dans le premier cas et d'emprisonnement dans le deuxième cas, assorties d'un seuil plancher. La Cour d'assises ou le tribunal ne pourront prononcer une peine inférieure à celui-ci qu'en motivant spécialement leur décision sur la base de garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion.

Cette motivation spéciale, qui peut se concevoir pour des majeurs en mesure de présenter des garanties d'insertion professionnelle durable, apparaît particulièrement difficile à satisfaire pour des mineurs de 16 à 18 ans, pour lesquels il n'est pas envisageable - au regard de la CIDE - de ne pas tenir compte des circonstances de fait et de la personnalité du mineur, même en situation de deuxième récidive.

¹ Comité des Droits de l'enfant - 44ème session - Genève - 15 janvier-2 février 2007 - Observation générale n°10 (2007) - Les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs-Intérêt supérieur de l'enfant (art. 3)

² Arrêts de la Cour de Cassation des 18 Mai et 13 juillet 2005

Il conviendrait donc, comme pour la première récidive, de retenir les critères des circonstances de fait, de la personnalité de l'auteur ou de garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par le mineur.

3. Concernant l'excuse atténuante de minorité pour certains crimes et délits commis en 2ème récidive.

Le projet de loi (article 3) prévoit des dispositions spécifiques aux mineurs de plus de 16 ans, renversant le principe de l'excuse atténuante de minorité pour certains crimes et délits commis en 2ème récidive. Le juge ne pourra la rétablir qu'en motivant spécialement sa décision, ce qui va à l'encontre de la CIDE qui pose comme principe que tout enfant de moins de 18 ans doit bénéficier d'une justice adaptée à son âge en tenant compte du fait que sa personnalité est en cours d'élaboration.

Il conviendrait de s'en tenir aux dispositions actuelles qui permettent déjà au juge - dans des situations qu'il détermine lui-même - d'écarter l'excuse atténuante de minorité en fonction de la gravité des faits ou de la personnalité du mineur.

Pour conclure, rappelons qu'avant la fin de l'année 2007, la France devra présenter le bilan de ses actions en matière de droits de l'enfant devant le Comité des Nations Unies et notamment la suite donnée aux recommandations qu'il avait émises en 2004 : en particulier, il avait dressé le constat selon lequel « l'évolution récente de la législation française favorise la répression au détriment des mesures éducatives (...). La France doit ne considérer la détention des mineurs que comme une solution de dernier recours et pour la période de temps la plus courte ». Il est à prévoir que le texte en discussion, s'il devait être voté en l'état, ferait l'objet de nouvelles critiques.

Dans la mesure où nous nous trouvons dans un contexte d'évolutions majeures de la société et de constat du mal-être d'une partie de la jeunesse qui se manifeste pour une minorité d'entre elle par des actes de délinquance, il serait important que s'engage sans tarder une réflexion approfondie avec l'ensemble des professionnels concernés dans une approche pluridisciplinaire (éducation, santé, social, justice ...) permettant de construire une nouvelle stratégie sur cette question fondamentale de société qui concerne l'avenir de nos enfants.

La Défenseure des enfants,

Dominique Versini