



La réforme de la justice des mineurs

Entretien avec André Varinard

André Varinard est professeur émérite de droit de l'université Jean Moulin Lyon III. Il a présidé la commission sur la réforme de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante.

Résumé

Le gouvernement a obtenu du Parlement, dans le cadre de la loi pour la réforme de la justice, une habilitation à réformer l'ordonnance de 1945 par la création d'un code de justice pénale des mineurs.

Les consultations relatives à cette réforme de la justice des mineurs sont actuellement en cours.

André Varinard, auteur en 2009 d'un rapport intitulé : «Adapter la justice pénale des mineurs : entre modifications raisonnables et innovations fondamentales - 70 propositions», s'entretient avec l'IPJ au sujet de cette réforme à venir.

1) Que peut-on dire de l'état de la délinquance des mineurs aujourd'hui ? Est-elle en augmentation ? Et, derrière les chiffres globaux, y-a-t-il aussi, comme l'affirment certains, une évolution « qualitative », avec des mineurs délinquants plus violents et un rajeunissement de l'entrée dans la délinquance ?

Répondre à cette première question n'est pas très facile, tant les nombreux commentaires que l'on peut entendre sur ce point laissent entendre qu'il y aurait une véritable explosion de la délinquance des mineurs, et que ces derniers seraient d'ailleurs de plus en plus jeunes. Or il semble que la réalité soit plus complexe.

Lors de l'élaboration du rapport de la commission de réforme de la justice pénale des mineurs, que j'ai eu l'honneur de présider, il y a maintenant une dizaine d'années, nous avons pu, en analysant les statistiques, tant policières que judiciaires, constater que le nombre des mineurs mis en cause avait progressé de 40% entre 1996 et 2006 (de 143824 à 201662) et que le nombre des mineurs condamnés avaient augmenté de 80% en matière délictuelle (de 129726 à 22856). S'agissant du rajeunissement des mineurs concernés, les statistiques n'étaient pas moins significatives puisque, sur la même période, le nombre des mineurs de 13 ans avait plus que doublé, passant de 921 à 1948. On peut ajouter que la part des mineurs représentait 18 % de l'ensemble des personnes mises en cause. Si l'on consulte maintenant les dernières statistiques connues, celles de 2017 publiées dans les Chiffres Clés de la justice d'octobre 2018, elles révèlent seulement (si j'ose dire) que 170186 affaires ont été traitées par les services du parquet, donc un nombre moins important que celui de 2006. Par ailleurs, 33860 mineurs ont été jugés par le tribunal pour enfants, dont 1948 mineurs de 13 ans (2098 en 2016).

Il paraît donc bien difficile de parler d'une évolution significative de cette délinquance tant au plan quantitatif que qualitatif. Et pourtant l'idée d'augmentation paraît bien ancrée dans l'opinion. Il est vrai qu'on ne peut nier, même s'il s'agit d'une question différente, que la violence scolaire, par exemple, qui est évidemment une forme de délinquance, est, si l'on en croit les rapports sur cette question, en très forte augmentation. Mais, sans doute, faut-il se méfier de la globalisation des statistiques puisque l'on sait que la délinquance des mineurs concerne plus particulièrement certaines zones géographiques, certains quartiers où la violence de la société touche également les mineurs. Au-delà de ce que l'on peut dire, en s'appuyant sur les statistiques dont on dispose, il est clair que cette délinquance des mineurs est un problème qui reste très préoccupant et que les réponses qui ont jusqu'alors été apportées ne sont pas totalement satisfaisantes.

2) La ministre de la Justice a introduit dans le projet de loi, un peu à la dernière minute, par un amendement voté à l'Assemblée nationale, la possibilité pour le gouvernement de réformer par ordonnance la justice des mineurs. Vous semble-t-il pertinent de procéder ainsi à cette réforme tant attendue ?

Si l'on s'en tient à la procédure adoptée par la ministre de la justice, on ne peut qu'être surpris qu'une question aussi fondamentale puisse être traitée de cette façon. Décider, par un amendement, qu'une des chambres du Parlement (le Sénat) n'aura même pas pu discuter, en raison de la procédure d'urgence adoptée pour voter la loi sur la justice, qu'une ordonnance relevant de l'article 38 de la Constitution, réformera une autre ordonnance, aussi emblématique que celle du 2 février 1945 concernant l'enfance délinquante est incontestablement un procédé quelque peu « cavalier », au moins du point de vue de la méthode. On remarquera, néanmoins, que cette solution a été jugée parfaitement conforme à notre droit par le Conseil constitutionnel.

Sur le fond, en revanche, je suis persuadé qu'une véritable réforme de la justice pénale

Au-delà de ce que l'on peut dire, en s'appuyant sur les statistiques dont on dispose, il est clair que cette délinquance des mineurs est un problème qui reste très préoccupant et que les réponses qui ont jusqu'alors été apportées ne sont pas totalement satisfaisantes.

des mineurs a beaucoup plus de chances d'aboutir en utilisant cette procédure. On sait, en effet, que dans notre pays, toute réforme de l'ordonnance de 1945 (et il y en a eu de nombreuses) a suscité des polémiques importantes. Par ailleurs, mon expérience personnelle m'a appris que toute rationalité, en ce domaine, pouvait être écartée, y compris en organisant une sorte de désinformation sur le contenu d'un simple rapport, non encore publié et évidemment sans aucune valeur normative, qui aurait prévu l'emprisonnement des mineurs dès l'âge de 12 ans, ce qui était bien sûr inexact. On peut faire le constat que la politique pénale concernant les mineurs est devenue, sans qu'on en comprenne vraiment les raisons, une sorte de marqueur idéologique d'un point de vue politique. Pour faire simple, entre ceux qui votent à gauche et ceux qui votent à droite. En schématisant quelque peu, on peut observer que les premiers restent attachés à une politique purement psychologisante (l'expression est du sociologue H.Lagrance) à l'égard des mineurs délinquants et sont ainsi amenés à considérer qu'il y a un antagonisme absolu entre l'éducation et la sanction, alors que les seconds, d'une manière tout aussi idéologique, imaginent que l'on pourrait être beaucoup plus efficace en ne s'appuyant que sur la seule répression (sanction), par exemple, en appliquant aux mineurs récidivistes les plus âgés les solutions du droit pénal des majeurs.

Dès lors, à supposer que cette réforme doive faire l'objet d'un long débat parlementaire, on pouvait légitimement craindre que cette opposition ne ressurgisse dans une majorité parlementaire puisqu'elle se veut être à la fois de droite et de gauche. Il est vrai que la ministre a annoncé un assez long débat de ratification, mais il me semble qu'on a peut-être un peu plus de chance d'avoir, par la méthode retenue, une réforme qui intègre cette idée simple qu'éducation et sanction ne s'opposent pas mais se combinent, tout en soulignant qu'il ne s'agit en aucune manière d'assimiler sanction et privation de liberté du mineur.

3) Plutôt que de vouloir réformer une énième fois l'ordonnance de 1945, ne serait-il pas plus simple de l'abroger purement et simplement et de lui substituer un texte entièrement nouveau ?

Si l'on se reporte à l'article 93 de la loi n°2019-222 du 23 mars, on peut considérer qu'il s'agit bien (je dirai enfin) d'une abrogation de l'ordonnance de 1945 et de son remplacement par un nouveau texte dit Code de la justice pénale des mineurs. Sans doute, le texte de l'amendement, dans son alinéa 1^{er}, est-il formulé d'une manière un peu équivoque en fixant comme but de modifier et compléter les dispositions relatives à la justice pénale des mineurs, mais est-il possible de faire autrement ? Il ne peut être question de partir d'une feuille blanche. Toute réforme doit nécessairement tenir compte du contexte juridique dans lequel elle est réalisée, autrement dit, des principes constitutionnels qui l'encadrent d'une part et d'autre part, des engagements internationaux de la France. Ainsi, si l'on veut que cette réforme soit constitutionnellement acceptable, elle doit obligatoirement respecter le 10^{ème} principe fondamental reconnu par les lois de la République, aux termes duquel « l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge comme la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des mineurs délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées ».

Toute réforme est donc obligatoirement bornée par ce principe qu'est l'autonomie du droit pénal des mineurs, ce qui n'interdit nullement le prononcé de peines pour les mineurs de plus de 13 ans, le Conseil précisant « que la nécessité de rechercher les auteurs d'infractions, de prévenir les atteintes à l'ordre public et notamment la sécurité des personnes et des biens, sont nécessaires à la sauvegarde des droits de valeur également constitutionnelle ». Autrement dit, l'objectif d'un nouveau droit pénal des mineurs est de rechercher un équilibre entre les exigences contradictoires que sont le caractère nécessairement éducatif de cette justice et l'obligation de sauvegarder d'autres valeurs comme la sécurité des personnes et des biens. Dans sa forme, il ne doit pas s'agir d'une

Autrement dit, l'objectif d'un nouveau droit pénal des mineurs est de rechercher un équilibre entre les exigences contradictoires que sont le caractère nécessairement éducatif de cette justice et l'obligation de sauvegarder d'autres valeurs comme la sécurité des personnes et des biens.

énième réforme mais bien d'un véritable texte nouveau, mais quant au fond il n'est pas possible de ne pas reprendre des éléments qui constituent les fondements essentiels de ce droit pénal spécifique.

4) Quels sont, selon vous, les principaux maux dont souffre la justice des mineurs en France ?

Pour moi la réponse est évidente. Comme le remarquait déjà le Sénat dans un rapport d'enquête déjà assez ancien, « la justice pénale des mineurs n'est pas laxiste, elle est erratique, incohérente et trop lente ». Mon expérience d'assesseur au tribunal pour enfants de Lyon, pendant 8 années, m'a permis de constater que cette affirmation, même si elle mérite d'être nuancée, reste très exacte sur deux points au moins, à savoir la lenteur et l'incohérence.

La lenteur de la réponse pénale est sans doute le mal le plus important, mais il n'est évidemment pas le plus facile à traiter. Il y a bien sûr une question de moyens qu'on ne peut pas ne pas signaler. Le nombre de juges des enfants est certainement insuffisant dans des tribunaux comme celui de Lyon. Leur remplacement n'est pas toujours assuré et une seule salle d'audience est attribuée à cette juridiction. Au-delà de cette observation relative aux moyens, il nous semble totalement indispensable d'accélérer la réponse pénale, sans pour autant qu'une mesure soit décidée sans une parfaite connaissance de la personnalité du mineur. Il ne s'agit pas ici de détailler les solutions possibles que notre commission de réforme a pu proposer pour parvenir à un tel résultat, mais simplement de faire le constat que le système actuel n'est plus acceptable. Chacun sait que le rapport au temps du mineur n'est pas celui de l'adulte, la projection dans le temps du 1^{er} étant limitée à quelques mois. Une réponse rapide de la société s'impose donc, ce qui signifie non pas une sanction immédiate systématique, mais au moins une prise en charge du mineur sans délai. Comment alors accepter que les délais moyens de jugement entre une infraction commise et le passage devant un juge des enfants ou un tribunal pour enfants restent aussi longs, plus d'un an pour le premier et 15 mois pour le second ? Fréquemment, on juge un mineur 2 ou 3 ans après les faits, et bien évidemment il est devenu, à ce moment, un jeune majeur. Selon les statistiques personnelles que j'ai pu réaliser, sur l'ensemble des mineurs, au jugement desquels j'ai participé, plus de la moitié d'entre eux étaient des majeurs. Certains, hélas, avaient continué un parcours délinquant et parfois comparaissaient incarcérés. D'autres, au contraire, étaient totalement réinsérés et avaient repris une vie normale. Dans les deux cas, la sanction qui était prononcée n'avait pratiquement aucun sens. Un tel système ne peut pas perdurer.

Comme le remarquait déjà le Sénat dans un rapport d'enquête déjà assez ancien, « la justice pénale des mineurs n'est pas laxiste, elle est erratique, incohérente et trop lente ».

Le deuxième mal est l'incohérence. Nous l'avons dit, il est très important que toute infraction entraîne une réaction sociale parce que cette réaction traduit, pour le mineur, la préoccupation que son passage à l'acte doit faire naître. Elle est la traduction visible de l'intérêt qu'on lui porte. Mais encore faut-il que les différentes réponses, apportées dans le temps, soient cohérentes, ce qui implique en filigrane, même si cela n'est pas totalement obligatoire, une forme de progressivité dans cette réponse. Une telle solution est parfaitement possible avec le texte actuel de l'ordonnance, pour autant que les juridictions pour mineurs en soient parfaitement conscientes et le décident. On sait qu'aujourd'hui la réponse apportée à la délinquance est quasiment systématique (93,2% des cas en 2017). Mais dans la plupart des hypothèses, il s'agit d'une alternative aux poursuites, c'est-à-dire d'une décision prise par un représentant du procureur de la République, alternative qui, dans 60% des cas, se traduira par un simple rappel à la loi. Il arrive fréquemment que le même mineur fasse l'objet de plusieurs rappels à la loi avant qu'il ne soit déféré devant un juge des enfants. Bien souvent ce juge prononcera une autre mesure symbolique (admonestation, remise aux parents). Il n'est pas impossible que cette mesure, logique pour un primo-délinquant, puisse s'inscrire en deçà d'une alternative précédemment prononcée, un peu plus contraignante, tel un stage, qui aura déjà pu être imposée au mineur. Comment une telle solution, qui n'est pas exceptionnelle,

ne pourrait-elle pas être interprétée comme une forme de faiblesse du système, en raison de l'incohérence qu'elle révèle ? Il paraît donc impératif de réorganiser le système de réponse à l'infraction, notamment en s'assurant d'une forme de progressivité, seule à même, à notre sens, d'enrayer un parcours de délinquance.

5) La justice des mineurs paraît actuellement structurée autour de l'idée de « laisser du temps au temps » : parce que le mineur serait une personnalité « en construction » il importerait de ne pas le juger trop vite afin de prendre en compte son évolution, de ne pas le cataloguer trop vite parmi les délinquants, au risque de créer une prophétie autoréalisatrice. Mais d'un autre côté le rapport au temps d'un mineur est différent de celui d'un adulte. Son horizon temporel est en général beaucoup plus court. Dès lors il semblerait nécessaire de le juger rapidement et de le sanctionner de même pour que cela ait une efficacité. Comment résoudre ce dilemme ?

Comme je viens de l'exposer dans la question précédente, l'un des maux principaux de la justice pénale des mineurs est sa lenteur, alors qu'il est absolument impératif de juger un mineur assez rapidement après les faits. Pour autant, parce que le mineur est un être en construction, il importe de ne pas se tromper dans la décision que l'on prendra, donc de prendre en compte son évolution lorsque l'on choisit la sanction. A mon sens, pour essayer d'apporter une réponse au dilemme que vous évoquez, il est essentiel de ne pas confondre le temps éducatif, nécessairement assez long, et le temps de la réponse judiciaire qui doit être aussi court que possible. Il faut donc essayer de trouver « le temps juste » en imaginant une accélération raisonnable des procédures, autrement dit conformes au respect des règles constitutionnelles, sur la nécessaire connaissance de la personnalité du mineur.

Lorsqu'il s'agit d'une première judiciarisation d'un mineur, ce qui devrait pouvoir intervenir rapidement pour ceux qui paraissent s'engager, de manière claire, dans un parcours de délinquance, afin qu'un réel suivi éducatif soit mis en place, la procédure de césure paraît assez bien adaptée, mais il semble que, bien que prévue par les textes depuis 2011, elle ne soit pratiquement jamais utilisée. Pourtant dès lors qu'une infraction est établie à l'encontre d'un mineur, qu'il ne la conteste pas, il est possible de statuer rapidement sur la culpabilité et éventuellement sur l'action civile lorsqu'il existe une victime. En revanche, il paraît assez judicieux de reporter la décision sur la sanction à une date ultérieure pas trop lointaine (6 mois au maximum selon la loi). Cette période permettra au tribunal pour enfants de décider de mesures provisoires et probatoires indispensables pour mieux connaître le mineur, et ainsi de prononcer ensuite la mesure éducative ou la peine qui apparaîtra la plus adaptée. Une mesure de placement est évidemment envisageable immédiatement, s'il convient de retirer le mineur de son milieu. Encore faudrait-il créer des établissements, organisés sur le modèle des centres éducatifs fermés, autrement dit, plus « contenant » que les centres actuels. La constitution des dossiers de personnalité, aujourd'hui généralisée pour chaque mineur devrait, en revanche, permettre d'éviter cette procédure pour de nouvelles affaires. On pourrait d'ailleurs regrouper les procédures concernant un même mineur, ce qui n'est que très rarement le cas actuellement.

Quant aux mineurs multirécidivistes ou multi-répétants pour lesquels on possède, en général, un dossier très complet et qui peut d'ailleurs être facilement actualisé, il serait indispensable d'utiliser des procédures plus rapides comme celle de la présentation immédiate devant un tribunal. Encore faudrait-il que les magistrats décident de les utiliser, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. En effet, en 2017, cette procédure a été retenue 256 fois, soit moins de 2 fois en moyenne par chaque tribunal, puisqu'il en existe 155. On peut ajouter, pour terminer, qu'il serait certainement judicieux de fixer quelques délais butoirs, dans les instructions par exemple, mais cela implique, pour qu'ils soient respectés, que des moyens nouveaux puissent être attribués aux juridictions pour mineurs.

Il est essentiel de ne pas confondre le temps éducatif, nécessairement assez long, et le temps de la réponse judiciaire, qui doit être aussi court que possible. Il faut donc essayer de trouver « le temps juste » en imaginant une accélération raisonnable des procédures,

6) Un ancien juge des enfants posait le diagnostic suivant : « A trop vouloir assumer une mission sociale le juge des enfants consacre 70% de son temps à ses missions civiles et seulement 30% à ses fonctions pénales alors que les stocks explosent ! Les mesures d'assistance éducative purement administratives doivent être renvoyées au Conseil Général. La fonction première du juge est de dire le droit – assister les familles quand cela est vraiment nécessaire, et sanctionner. » Que pensez-vous de cette analyse ?

On peut considérer que cette analyse, effectuée par un juge des enfants, correspond, en effet, à la réalité de l'activité de ces magistrats. Cela signifie donc que la réforme de l'assistance éducative, réalisée par la loi du 5 mars 2007, dont l'objectif était de rechercher de nouveaux équilibres dans la protection de l'enfance, n'a pas vraiment fonctionné et que, contrairement à ce qui était espéré, le caractère subsidiaire de l'intervention du juge des enfants, par rapport à la compétence de principe du Conseil départemental, n'est pas ce que l'on peut constater. On peut le regretter, mais il semble que les situations soient assez différentes, selon le degré d'implication des conseils départementaux dans ce domaine.

Il faudrait qu'un rééquilibrage dans les activités des juges des enfants puisse être réalisé, ce qui passe inévitablement par une réelle application du principe de subsidiarité de l'intervention du juge des enfants en matière d'assistance éducative.

Au-delà, il est évident que cette observation porte en filigrane une autre interrogation. Est-il normal que le même juge soit chargé d'une double compétence civile et pénale qui, outre la charge de travail que cela entraîne, n'est pas sans présenter quelques inconvénients pour les mineurs qui peuvent ne pas toujours percevoir clairement la limite entre éducation et sanction ? Plus simplement, comment peuvent-ils facilement comprendre que le juge qui protège, avec lequel ils ont parfois une relation très spécifique, puisse aussi devenir celui qui punit ? Cette question a été au centre des débats de la commission de réforme que j'ai présidée. Elle a conduit à des débats très approfondis qui ont montré que les avantages de cette solution restaient bien supérieurs à ses inconvénients, parce qu'elle favorise l'appréciation globale d'une situation et constitue un outil de cohérence dans le parcours judiciaire du mineur. On ne peut guère contester que le mineur en danger et le mineur délinquant sont bien souvent une seule et même personne. Comment, dès lors, en présence de deux juges (parfois un 3^{ème} : le JAF) éviter des contradictions de décisions ? L'étude des dispositifs de droit comparé nous a, d'ailleurs, conforté dans l'idée que le système français, sans être idéal, était néanmoins le meilleur. Cela a conduit la commission à proposer son maintien, d'autant que pratiquement toutes les personnes ou institutions que nous avons auditionnées ont souligné la nécessité de maintenir cette double compétence du juge des enfants, estimant que sa remise en cause constituerait, au moins symboliquement, un abandon du modèle français de justice pénale des mineurs.

Cela étant admis, il faudrait qu'un rééquilibrage dans les activités des juges des enfants puisse être réalisé, ce qui passe inévitablement par une réelle application du principe de subsidiarité de l'intervention du juge des enfants en matière d'assistance éducative. Au-delà d'une augmentation du nombre des juges des enfants, certaines expériences comme celle de la double compétence des greffiers (à Melun par exemple) en fusionnant les pôles civil et pénal, semblent être de nature à améliorer l'efficacité de l'ensemble du système. Hélas, encore une fois il y a une question de moyens, puisque cela nécessite la présence de deux personnes, sinon deux greffiers, ce qui paraît bien difficile, mais au moins d'un greffier et d'un fonctionnaire de catégorie B ou C pour chaque juge des enfants.

7) Pensez-vous que la responsabilisation des parents puisse être une partie de la solution à la délinquance des mineurs ? Et si oui, comment procéder ? À ce sujet on évoque parfois des mesures comme la suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire prolongé, ou bien encore l'expulsion des familles dites à problèmes de leur logement HLM : que pensez-vous spécifiquement de ces mesures ?

Répondre positivement à la première partie de la question me semble une évidence, mais quant aux moyens à utiliser pour y parvenir, la réponse est infiniment plus délicate. Encore une fois, mon expérience d'assesseur m'a permis de prendre la dimension du problème en découvrant, quelquefois, lorsqu'ils sont présents, des parents totalement désemparés, dépassés par l'attitude de leurs enfants. Ce qui pouvait parfois permettre, en quelque sorte en contrepoint, de comprendre pourquoi le mineur pouvait se trouver devant une juridiction pénale. La responsabilisation dans une telle hypothèse paraît bien difficile, voire utopique.

D'une manière générale, il reste pourtant essentiel, chaque fois qu'on le peut, d'impliquer les parents dans la procédure judiciaire engagée contre leur enfant. Il est non moins important qu'ils connaissent leurs droits mais encore leurs devoirs. Sur cette base, il n'est pas inconcevable de sanctionner les parents défaillants, ce que le législateur a décidé dans la loi du 1^{er} août 2011 (article 10-1 de l'ordonnance de 1945), lorsqu'ils ne comparaissent pas à l'audience. Faut-il aller plus loin en rendant responsables les parents, pour les infractions commises par leurs enfants ? Poser cette question c'est se demander si l'on peut être pénalement responsable pour autrui. La réponse est connue. Elle est formulée dans l'article 121-1 du code pénal « Nul n'est responsable pénalement que de son propre fait ». Hors le cas d'une complicité, les parents gardiens sont donc simplement, civilement responsables pour l'indemnisation des victimes. Il reste néanmoins la possibilité d'utiliser une forme de pénalisation indirecte, fondée sur les défaillances éducatives, qui ont pu faciliter une entrée dans la délinquance. En effet, l'article 127-17 du code pénal sanctionne le fait, pour des parents, de se soustraire à leurs obligations, au point de compromettre l'éducation d'un enfant mineur, ce que l'on nomme habituellement l'abandon moral. La jurisprudence a parfois retenu cette incrimination, pour des parents dont la défaillance totale, pouvait expliquer, au moins en partie, la délinquance d'un mineur. Il reste que cette solution n'a que peu de chance d'avoir un réel impact sur l'attitude des mineurs.

Pour revenir à la deuxième partie de votre question, à savoir la suspension des allocations familiales, ou l'expulsion des familles dites à problèmes de leur logement HLM, pourraient-elles constituer des solutions « miracles » ? On peut sérieusement en douter.

Il faut préciser que la première mesure a déjà existé mais qu'elle a été supprimée faute, semble-t-il, d'être réellement utilisée. Cette mesure ne pourrait avoir un véritable sens qu'en la combinant avec une forme de contrat de responsabilité parentale proposé, par exemple, par le conseil départemental. Là encore, une telle mesure qui existait dans notre droit a été supprimée, sans doute par inadvertance, lorsque l'on a abrogé le texte permettant la suspension des allocations familiales. Le refus d'un tel contrat ou surtout l'inobservation de ses clauses seraient susceptibles, si on le prévoyait, par exemple l'absence de scolarisation du mineur, d'entraîner une sanction financière concernant les prestations familiales puisqu'il s'agirait, dans ce cas, de sanctionner une réelle faute. Il reste que cette mesure, qui pénalise nécessairement toute une famille, devrait être utilisée à bon escient, c'est-à-dire avec la perspective d'entraîner un changement d'attitude de parents qui tentent d'échapper à leur responsabilité.

Quant à l'expulsion des familles à problèmes d'un logement HLM, c'est une mesure qui paraît beaucoup plus difficile à appliquer, même si elle a pu parfois être utilisée. A mon sens, la seule hypothèse peut concerner les trafics de stupéfiants lorsqu'il peut être établi que, d'une manière ou d'une autre, les parents tolèrent, voire favorisent la délinquance du mineur et contribuent alors indirectement aux troubles à l'ordre public qu'entraînent les trafics dans un immeuble ou une cité. Au-delà, il me paraît impossible que la seule infraction d'un mineur, fût-elle répétée, conduise à pénaliser une famille. Et en quoi cela pourrait-il conduire à lutter contre la délinquance du mineur, sinon peut être à la déplacer ? A vrai dire, on ne le perçoit qu'avec difficulté.

D'une manière générale, il reste pourtant essentiel, chaque fois qu'on le peut, d'impliquer les parents dans la procédure judiciaire engagée contre leur enfant. Il est non moins important qu'ils connaissent leurs droits mais encore leurs devoirs.

51 existants déjà). Que pensez-vous de ces Centres Éducatifs Fermés ? Augmenter leur nombre est-il une bonne idée ?

A priori, je pense que cette décision va dans le bon sens. En l'état actuel de notre droit, ce sont en effet les seules structures qui constituent une véritable alternative à l'emprisonnement des mineurs en ce qu'elles permettent de les retirer effectivement de leur environnement familial ou de leur quartier. C'est en effet le seul placement contraignant qui peut donner l'occasion à un mineur de rompre avec le milieu criminogène dans lequel il vit, avec la perspective pendant ce séjour de 6 mois, renouvelable une fois, de concevoir un projet qui pourra le sortir du parcours de délinquance dans lequel il s'est engagé. Sans doute quelques critiques ont-elles pu être formulées, sur leur coût, sur leur relative inefficacité, mais on peut aussi trouver de nombreux contre-exemples d'une véritable réussite.

Le problème essentiel est qu'une sortie « sèche », autrement dit sans aucun suivi, n'est guère satisfaisante. Il faudrait donc qu'un contrôle à la sortie puisse être organisé, tel, par exemple, le prononcé d'une mesure de protection judiciaire. Comme on le sait, les mineurs ne peuvent être placés en CEF que dans les cas précisément énumérés par le législateur (sursis probatoire, contrôle judiciaire, placement à l'extérieur, libération conditionnelle). En termes clairs, sont placés dans ces établissements, les mineurs les plus difficiles, ceux souvent pour lesquels on peut estimer qu'on a déjà tout essayé. Peut-être serait-il judicieux que certains des nouveaux établissements que l'on va créer, puissent être destinés à accueillir des publics un peu différents, plus jeunes, mais pour lesquels un retrait du milieu dans lequel ils vivent est impératif. Autrement dit, il faudrait ouvrir de véritables établissements fermés où des mineurs seraient placés, sans doute, pour des durées un peu plus courtes. Evidemment, ces établissements devraient disposer des mêmes moyens que les CEF pour être efficaces. A cette condition, et contrairement à ce que l'on a pu souvent affirmer, la création de nouveaux CEF est tout à fait judicieuse, car il faut l'affirmer, la privation de liberté n'est pas, en elle-même, un obstacle à l'action éducative.

A cette condition, et contrairement à ce que l'on a pu souvent affirmer, la création de nouveaux CEF est tout à fait judicieuse car, il faut l'affirmer, la privation de liberté n'est pas, en elle-même, un obstacle à l'action éducative.

9) La commission que vous avez présidée, en 2008, avait proposé de fixer un seuil de responsabilité pénale à douze ans. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi ? Cette mesure vous paraît-elle toujours d'actualité ?

Fixer un âge en dessous duquel un mineur ne peut pas être considéré comme un délinquant me paraît toujours une solution judicieuse. Peut-être, tout d'abord, parce que, lorsque nous avons ratifié la Convention internationale des droits de l'enfant, nous nous sommes engagés à le faire, et que pratiquement tous les autres signataires l'ont déjà fait. Que la France respecte cet engagement international me semble assez naturel. Ensuite, parce qu'aujourd'hui il existe une sorte de flou sur cette question. En effet, on a tendance à considérer que cet âge serait de 13 ans, comme d'ailleurs a pu le laisser entendre un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, confondant ainsi l'âge à partir duquel une peine peut être prononcée et l'âge à partir duquel un mineur peut être responsable.

Fixer un âge de la responsabilité pénale, c'est admettre qu'en dessous d'un certain âge, le mineur (je dirais plutôt l'enfant) n'a pas le discernement nécessaire pour qu'on puisse lui imputer une infraction, donc qu'il ne peut pas comparaître devant une juridiction pénale, et qu'il ne peut pas avoir, dès ce moment, un casier judiciaire. Bien entendu, on sait que de jeunes mineurs peuvent commettre des faits qui pourraient être qualifiés d'infraction. Ainsi en est-il, pour ne donner qu'un exemple, des guetteurs pour les trafics de stupéfiants dans certaines cités. Il est donc indispensable que soit prévues des solutions particulières pour ces mineurs qui, tout d'abord, pourront naturellement relever

de l'assistance éducative. Le procureur de la République nécessairement informé de tels faits devra saisir le Président du Conseil départemental ou le juge des enfants, si la situation lui paraît plus adaptée. Ce dernier aura la possibilité, pour les faits les plus graves, de décider d'un placement. Par ailleurs, pour ne pas qu'une enquête soit entravée, un système d'audition du mineur, doit être maintenu avec toutes les garanties indispensables. S'agissant enfin de la victime, qui perdrait dans cette hypothèse la possibilité d'agir devant une juridiction pénale, il importe qu'elle puisse continuer de saisir la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) malgré l'irresponsabilité pénale du mineur. De même, le procureur de la République, devrait lui communiquer le document retraçant l'audition du mineur, pour lui faciliter l'administration de la preuve de l'infraction qu'elle a subie.

Quant à l'âge lui-même, il pourrait être abaissé par rapport à celui que la commission envisageait, à savoir 12 ans. En effet, lors de débats, certains des membres proposaient que l'on choisisse plutôt l'âge de 10 ans. Si l'âge de 12 ans a finalement été retenu, c'est parce qu'il est indiqué comme l'âge minimum par les instances internationales (Comité des droits de l'enfant des Nations Unies) et parce qu'il apparaissait comme le plus pertinent en fonction de la réalité de délinquance juvénile. Si l'on estime que cet âge a aujourd'hui baissé, ce qui n'est pas évident, peut-être pourrait-il être ramené à 11 ans mais je ne suis pas personnellement convaincu. Je pense que ce que tous les pays du monde ont déjà fait (fixer un âge minimum de responsabilité pénale), notre pays peut et doit aussi le faire. Dans le même ordre d'idée, mais dans un tout autre domaine, celui du mineur victime, il serait également normal qu'en dessous d'un certain âge (le même à priori) il soit admis que le mineur n'a pas pu consentir à certains actes (des relations sexuelles par exemple) et qu'il existe donc nécessairement une infraction pour celui qui a imposé ces relations à un enfant, sans qu'il soit nécessaire de prouver qu'il y a eu, de sa part, contrainte ou surprise.

Je pense que ce que tous les pays du monde ont déjà fait (fixer un âge minimum de responsabilité pénale), notre pays peut et doit aussi le faire.

10) Le rapport de cette même commission faisait une place particulière aux victimes dans le domaine de la justice des mineurs, en particulier sur les questions d'accueil et d'indemnisation. Dix ans plus tard, vous semble-t-il que les victimes sont effectivement mieux prises en compte ? Et quelles améliorations resteraient selon vous à apporter ?

Il est vrai que la commission de réforme que j'ai présidée avait particulièrement insisté sur la place des victimes dans le domaine de la justice pénale des mineurs. Une nouvelle fois, mon expérience d'assesseur m'a convaincu que nous avons raison. La présence de la victime lors du procès le rend différent. Ainsi en est-il par exemple lorsque la victime, en s'adressant directement au mineur que l'on juge, peut lui faire prendre conscience des conséquences que l'infraction a pu avoir sur sa vie. Comment l'incendie de sa voiture lui a fait perdre son emploi (exemple vécu). Hélas, cette présence des victimes est peu fréquente. Lorsque le procès intervient, parfois plusieurs années après les faits, qu'il faudrait peut-être, pour certaines, prendre une journée de congé pour se rendre à l'audience et revivre des faits qu'on a voulu oublier, sans compter le risque d'un report de l'audience qui malheureusement est plus fréquent qu'on ne pourrait l'imaginer.

La réflexion de la commission avait porté sur deux points d'amélioration : l'accueil et l'indemnisation. Certaines propositions avaient été formulées, elles concernaient l'information des victimes par le biais de plaquettes, la création de salles d'attente réservées aux victimes, des convocations à des horaires différenciés pour éviter de trop longues attentes. Par ailleurs, nous avons proposé quelques mesures pour faciliter l'indemnisation des victimes, par exemple, en proposant d'étendre l'obligation pour les civilement responsables du mineur, de fournir les références de leur assurance pour qu'elles soient mentionnées sur les procès-verbaux des services enquêteurs, ou encore l'obligation pour les assureurs de présenter, dans de très brefs délais, une offre d'indemnisation. Bien peu de ces propositions ont été réellement mises en œuvre et l'on ne peut qu'être satisfait que, parmi les objectifs mis en exergue par la ministre de la justice,

pour réformer la justice pénale des mineurs, figurent en bonne place « l'amélioration de la prise en compte des victimes ». Au-delà de la formule utilisée, je pense qu'il s'agit que la victime puisse être mieux associée dans la réponse apportée par la société à la délinquance des mineurs, réponse qui doit nécessairement être apportée, nous l'avons déjà souligné, dans les plus courts délais possibles.

11) Les tribunaux correctionnels pour mineurs ont été supprimés au 1er janvier 2017. Pensez-vous que cette suppression était justifiée ? Et, dans l'affirmative, ne serait-il pas nécessaire d'élaborer un autre dispositif pour succéder à ces juridictions ?

Il n'est un secret pour personne, que la création des tribunaux correctionnels pour mineurs a trouvé son origine dans les travaux de la commission dite Varinard. Dès lors, je pourrais évidemment éprouver une forme de déception, mais ma réponse sera en fait beaucoup plus nuancée.

En premier lieu, parce que, tels qu'ils ont été conçus, ces tribunaux ne correspondent que très imparfaitement à ce que nous avons souhaité. La solution retenue par le législateur de 2011 était en effet (du moins en théorie) que ces tribunaux soient automatiquement compétents pour tous les mineurs récidivistes de 16 à 18 ans, alors que la commission avait imaginé une compétence exceptionnelle, décidée par le juge des enfants. Le résultat, c'est qu'en réalité ces tribunaux, rejetés par les magistrats, n'ont que très peu fonctionné même s'ils ont été mis en place. Il suffisait, en effet, pour les parquets, de renvoyer le mineur théoriquement passible de ces juridictions, devant le tribunal pour enfants, en omettant soigneusement, de viser la récidive. Ce refus, il s'est d'ailleurs manifesté dans les statistiques du ministère, puisque les Chiffres Clés de la justice n'ont jamais fourni la moindre indication sur le nombre de mineurs jugés par ces juridictions.

En second lieu, parce qu'il faut bien reconnaître que la création de ces tribunaux, du moins ainsi conçus, n'était pas sans poser de sérieux problèmes d'organisation. Ainsi, à titre d'exemple, on peut signaler l'hypothèse, somme toute assez fréquente, d'infractions commises par plusieurs mineurs dont un seul d'entre eux était récidiviste ou un seul était mineur de 16 ans. Dans une telle hypothèse, il fallait obligatoirement organiser deux procès, l'un devant le tribunal pour enfants, l'autre devant le tribunal correctionnel des mineurs.

En réalité, la création des tribunaux correctionnels des mineurs s'inscrivait dans une réforme globale, impliquant une forme de progressivité sur le plan, tant substantiel (les sanctions) que procédural. Il s'agissait, selon le projet, de créer un tribunal à double compétence et qui ne pouvait être saisi que par un juge. D'une part, pour des mineurs devenus majeurs au moment du jugement, des mineurs jugés avec des majeurs ou des mineurs de 16 à 18 ans multirécidivistes. D'autre part, pour des infractions commises par de jeunes majeurs, dans la première année de leur majorité, qui présentent des problématiques assez proches de celles des mineurs, alors qu'il sont souvent lourdement sanctionnés pour la première infraction commise après la majorité, fut-elle d'une faible gravité. En effet, un casier judiciaire assez fourni lors d'une comparution immédiate peut avoir une grande influence. On peut rappeler que de très nombreux pays disposent d'une législation spéciale pour les jeunes majeurs. Notre objectif était donc d'organiser une sorte de tribunal de transition où la présence d'un juge des enfants, dans une formation de droit commun du tribunal correctionnel, pouvait permettre de prononcer les sanctions les plus adaptées, ce qui ne veut absolument pas dire très légères.

Dès lors, je pense qu'un tel type de juridiction, qui bien sûr devrait respecter les principes constitutionnels du droit pénal des mineurs (publicité restreinte- présence d'un avocat) pourrait à nouveau être prévu dans le code de la justice pénale des mineurs. Il y aurait sa place pour traiter plus efficacement deux types de jeunes délinquants. Les mineurs pour lesquels on a déjà utilisé toutes les solutions et qui ont, quoi qu'on en

On peut rappeler que de très nombreux pays disposent d'une législation spéciale pour les jeunes majeurs. Notre objectif était donc d'organiser une sorte de tribunal de transition où la présence d'un juge des enfants, dans une formation de droit commun du tribunal correctionnel, pouvait permettre de prononcer les sanctions les plus adaptées.

dise, parfois cette crainte de se retrouver devant une juridiction pour majeurs, et des jeunes majeurs pour lesquels il n'est peut-être pas nécessaire d'infliger une lourde peine d'emprisonnement, prononcée quelquefois pour une infraction assez bénigne dans le cadre d'une comparution immédiate, en risquant de les ancrer définitivement dans un processus de délinquance. Quant à l'implantation des tribunaux, elle pourrait être fonction de l'importance de la délinquance dans le ressort d'un tribunal judiciaire. Pour autant, encore faudra-t-il que les rédacteurs de l'ordonnance, soient convaincus que la fonction dissuasive de la peine peut être efficace. Pour conclure, on peut le répéter, si un tel dispositif n'est pas repris, les juridictions pour mineurs dans le système actuel, ont la possibilité de prononcer des sanctions assez sévères. Il suffit qu'elles le souhaitent, qu'elles le jugent utile et donc le décident.

12) La France est actuellement en train de rapatrier discrètement un certain nombre d'enfants de djihadistes morts en Syrie ou bien détenus sur place. Ces enfants seront, pour la plupart, pris en charge par les services de la protection de l'enfance et suivis par des juges des enfants. La justice des mineurs, et plus largement tout le dispositif français de protection de l'enfance, vous paraissent-ils prêts à faire face à ce défi inédit ?

Je n'ai pas vraiment une compétence particulière pour répondre à une telle question, du moins comme spécialiste du droit des mineurs. En revanche, comme citoyen français, c'est-à-dire de la patrie des droits de l'homme, je ne peux que m'étonner qu'il faille rapatrier « discrètement » des enfants français, souvent très jeunes, dont les parents ne sont plus à même de les élever, puisqu'ils sont soit morts soit détenus. Tout d'abord parce qu'il s'agit simplement de l'application des principes fondamentaux du droit international. Ensuite, parce qu'il s'agit de la plus élémentaire règle humanitaire. Comment peut-on imaginer que des enfants, par hypothèse irresponsables personnellement selon notre droit, devraient être, en quelque sorte, responsables des fautes (fussent-elles terribles) de leurs parents et abandonnés à leur sort et peut être, à leur tour, devenir djihadistes. Une chose est l'interrogation, qui peut être légitime, des pouvoirs publics sur le retour des djihadistes, autre chose serait de ne pas assumer notre part de la misère humaine (pour reprendre la deuxième partie d'une formule célèbre) lorsqu'elle concerne des enfants français. Je pense que nos services spécialisés se sont préparés à assumer cette lourde charge, difficile pour des mineurs quelquefois un peu plus âgés, marqués par les événements terribles qu'ils ont pu vivre. Y a-t-il quelques risques ? Sans aucun doute. Il faudra certainement un suivi très strict pendant de longues années. Y a-t-il une autre solution pour des enfants totalement innocents de l'attitude de leurs parents ? La réponse est juridiquement et humainement, pour moi, forcément négative.

Il faut que la justice des mineurs ne soit plus le parent pauvre de la justice pénale et que les responsables des juridictions puissent, une bonne fois pour toutes, admettre que le remplacement d'un juge des enfants absent est bien plus important que celui de n'importe quelle autre fonction judiciaire.

13) Faisons un rêve : vous êtes ministre de la justice et vous disposez de toute latitude pour réformer la justice des mineurs comme vous l'entendez. Quelles seraient les trois premières mesures que vous prendriez ?

Je ne crois pas qu'il y ait une baguette magique qui puisse permettre à un ministre de la justice, quel qu'il soit, de réformer fondamentalement et surtout efficacement par quelques mesures la justice pénale des mineurs. Il ne peut suffire de changer la loi pour régler un problème social de première importance. Comme je crois l'avoir déjà dit, donc au risque de me répéter, les dispositions actuelles concernant le droit pénal des mineurs sont de nature à apporter à cette question, qui est un véritable problème de société, une réponse plus satisfaisante. La première condition serait que l'on prenne enfin conscience que le traitement de cette délinquance est une priorité absolue qui doit donc se traduire dans le fonctionnement de la justice. Il faut que la justice des mineurs ne soit plus le parent pauvre de la justice pénale et que les responsables des juridictions puissent, une

Il faut rappeler que, pour la très grande majorité des mineurs, il n'y a aucune récurrence. On sait aussi que pour une petite minorité, on a le sentiment qu'aucune action n'empêchera qu'ils continuent dans le chemin de la délinquance, mais il reste tous les autres pour lesquels la politique pénale choisie permettra, ou non, qu'ils se réinsèrent dans la société.

bonne fois pour toutes, admettre que le remplacement d'un juge des enfants absent est bien plus important que celui de n'importe quelle autre fonction judiciaire. Il en va de même pour un greffier, puisque la célérité dans le traitement de cette délinquance est fondamentale. Pour autant, on ne peut ignorer les problèmes de rationalité budgétaire, mais il est assez clair que certains tribunaux pour enfants n'ont pas les moyens suffisants. Il est vrai qu'on pourrait sans doute faire un peu mieux avec les moyens existants. Je suis convaincu que, s'il existe un domaine dans lequel il faudrait changer les choses, c'est celui qui précède l'intervention de la justice des mineurs elle-même. Aujourd'hui, la réponse à toute infraction constatée est presque systématique, par l'utilisation des alternatives aux poursuites, mais cette méthode présente le défaut majeur de reporter pour tous les mineurs ou presque, leur judiciarisation alors qu'une prise en charge immédiate, pour un suivi éducatif, pour certains d'entre eux, serait indispensable. Le renouvellement d'un simple rappel à la loi (quelquefois plusieurs fois) peut avoir des conséquences très négatives. Il me semble totalement indispensable qu'il puisse être décidé que, lorsqu'un mineur, fut-il quelquefois assez jeune, est repéré par les services de police comme susceptible de s'ancrer durablement dans la délinquance, il faudrait qu'il soit immédiatement judiciarisé ou à tout le moins, qu'il fasse l'objet d'un avertissement solennel adressé par un membre du ministère public, aux termes duquel toute nouvelle arrestation entraînera automatiquement un défèrement devant un juge des enfants, à l'exemple du droit anglais, le « final warning ». Dans cette hypothèse, doit être mis en place un véritable suivi éducatif, voire un placement. On peut considérer que de la rapidité de l'intervention, dépend normalement son efficacité.

On sait bien, cependant, qu'aucune réforme ne pourra être suffisante pour régler un problème dont les raisons sont multiples et complexes. Il faut rappeler que pour la très grande majorité des mineurs, il n'y a aucune récurrence. On sait aussi que pour une petite minorité, on a le sentiment qu'aucune action n'empêchera qu'ils continuent dans le chemin de la délinquance, mais il reste tous les autres pour lesquels la politique pénale choisie permettra, ou non, qu'ils se réinsèrent dans la société. Pour ceux-là, il faudrait que les dispositions de cette nouvelle justice pénale des mineurs constituent un ensemble lisible, cohérent, et parfaitement compréhensible pour le mineur. Cela implique, à mon sens, que, nonobstant le caractère nécessairement éducatif de la réponse pénale, pour un être encore en devenir, la sanction s'inscrive dans une forme de progressivité pour les mineurs récidivistes ou réitérants. Evidemment, l'emprisonnement, s'il reste indispensable dans certains cas, devrait être subi que dans des établissements spécialisés (EPM), mais une utilisation un peu différente des centres éducatifs fermés pourrait parfaitement jouer un rôle complémentaire. D'une manière plus générale, encore faudra-t-il que l'on puisse admettre, sans vaine polémique, qu'il n'y a aucune incompatibilité entre éducation et sanction, ce qui importe c'est que la mesure, quelle qu'elle soit, puisse être prononcée et exécutée dans un délai raisonnable, dans le cadre d'un suivi éducatif qui devra perdurer dans le temps.