

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Présentation du rapport de la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes mineures (Mme Michèle Tabarot, rapporteure)..... 2

Mercredi
28 mai 2008
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 63

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
*Président***



La Commission a examiné, sur le rapport de Mme Michèle Tabarot, les conclusions de la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes mineures.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure, rappelant que la mission d'information avait réalisé 25 auditions et 20 visites de terrain, a tout d'abord remercié les membres de la mission pour leur participation à ses travaux. Elle a indiqué que ces derniers avaient permis de développer un dialogue très constructif avec les professionnels auditionnés, lesquels ont fait preuve d'une grande disponibilité et montré un véritable attachement à leurs fonctions.

Elle a ensuite souligné que le rapport n'avait pas vocation à ajouter une strate réglementaire à une réglementation déjà complexe, mais à proposer des améliorations organisationnelles, visant à fluidifier le fonctionnement de la chaîne pénale appliquée aux mineurs.

La rapporteure a ensuite présenté le constat globalement inquiétant effectué par la mission. Si certains points sont positifs, à l'image du taux de réponse pénale, en progrès constant (92 % en 2007 contre 87,2 % en 2006) et d'autres encourageants, comme la réduction à 4,4 semaines des délais d'enregistrement au casier judiciaire (contre 11 semaines en 2003), de nombreux aspects négatifs se sont fait jour :

- le manque de moyens, notamment humains, affecté à la justice des mineurs est préjudiciable au bon fonctionnement des juridictions ;
- la durée moyenne des procédures devant le juge des enfants est supérieure à un an et s'élève à un an et demi devant le tribunal des enfants ;
- de nombreux magistrats ont fait part des difficultés à trouver des places en CEF et en CER, alors que le taux d'occupation de ces structures peut encore progresser ;
- les délais moyens de prise en charge des mesures par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ou le secteur associatif habilité (SAH) demeurent trop longs, à hauteur par exemple de 78 jours pour les sursis avec mise à l'épreuve (SME) et de 86 jours pour les travaux d'intérêt général (TIG).

La rapporteure a ensuite souligné le caractère impératif de la rapidité de la justice des mineurs. Elle a ainsi estimé que des marges de progression existaient tant en amont qu'en aval de la décision de justice. En amont de cette décision, malgré une utilisation croissante par le parquet des procédures rapides et des mesures alternatives aux poursuites, le fonctionnement de la chaîne pénale concernant les mineurs peut encore être amélioré. En outre, les sanctions arrivent souvent trop tard : entre l'infraction et le prononcé de la peine, le mineur a le temps de récidiver. En aval de la décision, les délais de mise en œuvre des sanctions n'étaient pas satisfaisants ; ainsi, le délai moyen de prise en charge en milieu ouvert s'établissait en 2006 à 53 jours.

La rapporteure a ensuite exposé les 25 propositions formulées par la mission, autour de deux axes de réflexion : le maintien de l'objectif d'une réponse rapide à chaque acte de délinquance (propositions 1 à 10) et l'amélioration de la prise en charge des mineurs délinquants (propositions 11 à 25).

Concernant la rapidité de la réponse pénale à l'égard des mineurs délinquants, elle a souligné la nécessité de parvenir à une meilleure connaissance statistique du fonctionnement de la chaîne pénale (propositions 1 et 2). Elle a indiqué que la mission s'était heurtée à l'absence d'éléments statistiques précis et exhaustifs, par exemple pour évaluer l'efficacité des différentes sanctions et alternatives aux poursuites en terme de récidive.

Elle a ensuite rappelé que le souci d'une meilleure organisation des moyens de la justice préconisé par le rapport (propositions 3 à 10) s'inscrivait dans la continuité des efforts importants réalisés depuis plusieurs années. Les efforts ayant conduit à la mise en place des bureaux d'exécution des peines (BEX) doivent à présent être complétés par la généralisation des BEX « mineurs » : alors que ceux-ci contribuent à mieux faire comprendre la peine, ils tardent malheureusement à voir le jour dans certaines juridictions. En matière d'effectifs de greffes, les efforts engagés demeurent insuffisants pour le bon accomplissement de missions pourtant essentielles. La modernisation informatique engagée par le ministère n'est en outre pas suffisamment aboutie.

Poursuivant son propos, la rapporteure a en outre souligné que parvenir à une réponse plus rapide n'était pas une fin en soi et qu'il fallait également veiller à ce que la peine ait du sens.

Elle a ainsi indiqué que la mission s'était attachée à proposer des voies d'amélioration de la prise en charge des mineurs délinquants. À cet égard, il apparaît nécessaire de poursuivre les efforts de modernisation entrepris par la Protection Judiciaire de la Jeunesse, en évaluant quantitativement et qualitativement son action (propositions 11 à 14), mais aussi en améliorant l'offre de prise en charge des mineurs délinquants, par l'augmentation et la diversification des capacités d'hébergement et l'amélioration de la formation des éducateurs (propositions 22 et 23). Elle a en outre souligné que la prise en charge du mineur, dès la première intervention de la justice pénale, devait s'insérer dans un parcours global visant à sa réinsertion. À cette fin, elle a indiqué que la mission souhaitait que des correspondants de la PJJ soient nommés dans les directions départementales pour développer les partenariats et faciliter la mise en œuvre des mesures (proposition 15).

La rapporteure a en outre souligné l'impératif d'éviter au maximum les « sorties sèches » des dispositifs de prise en charge, les conditions de sortie des dispositifs devant être améliorées (propositions 16 à 19 et 24).

La mission a en outre souhaité que les mineurs multi-récidivistes fassent l'objet d'un suivi particulier, qui sera sans nul doute riche d'enseignement (proposition 25).

Enfin l'aspect psychiatrique de la prise en charge des mineurs délinquants doit faire l'objet d'une attention renforcée (proposition 20).

Concluant son propos, la rapporteure a enfin rappelé que la mission était, conformément au souhait du président Jean-Luc Warsmann, amenée à se prolonger pendant toute la durée de la législature. Elle a demandé à la Commission de veiller aux suites qui seront réservées à ce rapport d'étape, et ce d'autant plus que la majorité des propositions de la mission est susceptible d'être mise en œuvre rapidement.

Elle a ainsi appelé à faire montre d'une vigilance particulière lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2009, ainsi qu'à l'occasion de la réforme à venir de

l'ordonnance de 1945, modernisation importante à laquelle la mission devra prendre une part active.

Mme Delphine Batho a salué la qualité du travail accompli par la rapporteure. Indiquant que les députés du groupe SRC avaient, lors de la réunion de la mission qui venait de se tenir, formulé plusieurs remarques et propositions sur le projet de rapport qui venait de leur être soumis, elle a émis le souhait que, s'agissant des rapports ultérieurs que rendra la mission, un temps plus long d'échanges soit prévu entre la phase des déplacements et des auditions et celle de la présentation du rapport.

Elle a jugé qu'en matière de justice pénale des mineurs, la question principale n'était pas de nature législative, rien ne servant d'incriminer inutilement l'ordonnance de 1945, mais résidait bien dans le sous-dimensionnement du système de réponse pénale, incapable d'enrayer la progression de la délinquance des mineurs. Une progression de 150% des actes de violence sur les personnes commis par des mineurs en dix ans, un taux de récidive de 55% des mineurs condamnés à un horizon de cinq ans : c'est bien à un constat d'échec que conclut le rapport. Elle a estimé que cet échec marque celui des cinq révisions de l'ordonnance de 1945 intervenues depuis 2002 et constitue la preuve que l'accroissement des quantum de peine ne constitue pas la bonne réponse à la délinquance juvénile.

Mme Delphine Batho a ensuite dénoncé les effets pervers induits par la montée en puissance tendancielle des parquets depuis quelques années : l'accroissement important du taux de réponse pénale qu'elle induit, ce taux avoisinant les 90%, donne une image biaisée de la situation et ne doit surtout pas être confondu avec un quelconque « taux de réussite » de la réponse pénale, du fait des difficultés de l'exécution des mesures prononcées et des taux alarmants de récidive. Elle a estimé que le chapitre premier du rapport devrait souligner davantage les effets pervers de cette évolution et mettre plus encore qu'il ne le fait en avant la nécessité d'apporter une réponse pénale précoce : il faut une réponse rapide dès le premier acte de délinquance. Une réponse trop tardive fait perdre toute vertu pédagogique à la sanction. Mme Delphine Batho a souhaité que le titre du rapport reprenne cette idée centrale.

Elle a ensuite indiqué que son groupe avait demandé que les remarques relatives au groupe de travail mis en place par le garde des Sceaux sur la refonte de l'ordonnance de 1945 ne figurent pas dans le rapport, sauf à ce que ce dernier formule de réelles recommandations au groupe de travail.

Elle a ensuite exposé brièvement les principales propositions et demandes de compléments aux propositions de la rapporteure formulées par les députés du groupe SRC membres de la mission : elle a tout d'abord souhaité que le rapport dénonce plus vivement le recours trop important des parquets au rappel à la loi, qui va jusqu'à représenter 70% des mesures alternatives aux poursuites, au détriment des mesures, sans doute bien plus efficaces, de réparation, et ce d'autant plus que la mise en œuvre de ces rappels à la loi est très variable d'un parquet à un autre. Revenant sur la proposition contenue dans le rapport de création de nouvelles structures de prise en charge séquentielle des mineurs, elle a ensuite souligné la difficulté qui pourrait se faire jour pour l'implantation de ces structures, à l'image de ce qui a prévalu pour les CEF, pour lesquels les objectifs quantitatifs en termes de places d'accueil affichés par les différents gouvernements n'ont jamais pu être tenus. Elle a à cet égard insisté sur la nécessité de doter les grandes régions urbaines, notamment l'Ile-de-France, de plus de structures de ce type. Elle a ensuite souhaité que le rapport souligne mieux l'importance de la question de la sortie des différents dispositifs, notamment des CEF et des EPM, dont elle a par ailleurs remarqué qu'ils étaient parfois « utilisés » à mauvais escient.

Abordant les propositions que le groupe SRC souhaite introduire dans le rapport, Mme Delphine Batho a jugé que ce dernier devrait comporter une recommandation relative au contenu éducatif des EPM et des CEF, dont le projet éducatif est trop souvent essentiellement « occupationnel », alors qu'il devrait être centré sur un recadrage structuré des jeunes. Elle a par ailleurs plaidé pour qu'il soit fait mention d'une proposition de création d'un indicateur du coût-efficacité comparé des sanctions éducatives précoces d'une part et des modalités plus lourdes de prise en charge des mineurs enracinés dans la délinquance, d'autre part. Elle a également regretté que le rapport ne comporte pas de recommandations en matière de normes de construction des nouveaux EPM, alors que les déplacements de la mission ont pu être l'occasion de constater certaines aberrations. Elle a aussi regretté que du fait de la réorientation des moyens du Fonds interministériel de prévention de la délinquance au profit de la vidéosurveillance, les crédits alloués aux associations intervenant notamment dans les quartiers mineurs des établissements pénitentiaires aient été lourdement réduits, faisant redouter pour la pérennité même de ces associations, dont le rôle est pourtant crucial dans l'accompagnement des mineurs. Poursuivant sur la question des moyens financiers, elle a rappelé que la misère de la justice des mineurs a été maintes fois dénoncée par les personnels de terrain rencontrés par les membres de la mission. Elle a estimé que si les propositions contenues dans le rapport, notamment s'agissant des BEX et des greffes allaient dans le bon sens, il conviendrait d'aller plus loin et de préconiser une réelle évaluation des moyens qui font défaut aujourd'hui à la justice des mineurs. La dernière recommandation supplémentaire qu'elle souhaite voir inscrite dans le rapport concerne la meilleure information qui doit être donnée aux victimes de faits de violences perpétrés par des mineurs, à l'image de ce qui avait été préconisé par M. Étienne Blanc dans le rapport de la mission d'information concernant les majeurs.

Concluant son propos, Mme Delphine Batho a estimé que le rapport présenté par la mission, compte tenu des remarques et propositions qu'elle compte y faire figurer, devrait représenter un tournant dans les travaux parlementaires menés sur le difficile sujet du manque d'efficacité de la justice pénale des mineurs.

M. Dominique Raimbourg a indiqué partager le jugement positif d'ensemble émis par Mme Delphine Batho sur le rapport qui, dans une approche mesurée des différents problèmes soulevés ne tombe pas dans le travers de proposer une quelconque « recette miracle » et ne préconise nullement l'ajout d'une énième strate réglementaire, ce dont il s'est félicité.

Sans vouloir nier la croissance de la délinquance des mineurs, il a estimé que son augmentation statistique pouvait s'expliquer en partie par l'intolérance croissante, et légitime, des sociétés modernes vis-à-vis de toute forme de violence, ce qui doit conduire à nuancer le regard négatif porté sur une partie de la jeunesse.

Il a enfin interrogé la rapporteure sur deux points : l'absence d'interconnexion entre les statistiques fournies par le ministère de l'Intérieur à partir des fichiers de la police et de la gendarmerie et celles de la Justice ainsi que le manque de moyens de la pédopsychiatrie dans notre pays.

M. Jacques-Alain Bénisti a félicité la rapporteure pour le remarquable travail accompli. Le rapport dresse des constats et comporte des propositions concrètes, émanant principalement des acteurs de terrain, qui vivent les problèmes de la gestion de la justice des mineurs au quotidien. Il est en outre porteur d'une nouvelle approche du débat sur la délinquance des mineurs, qui a jusqu'ici souvent dévié dans la polémique, et ouvre la voie à

l'engagement d'un dialogue constructif et positif entre les différents acteurs pour trouver les solutions adaptées.

Il a jugé qu'une réponse rapide aux actes de délinquance constitue le frein principal à la récidive et doit donc être privilégiée. Il a également souligné l'ardente nécessité de mettre en place des mesures tendant à prévenir la délinquance en amont et dénoncé l'existence de taux d'élucidation particulièrement bas, évalués entre 2 % et 7% en région parisienne.

M. André Vallini a salué la « *conversion quasi claudélienne* » de certains membres de la commission des Lois, se félicitant de l'approche préventive adoptée par M. Jacques-Alain Bénisti. Il a aussi salué le travail de Mme Delphine Batho, impliquée depuis de longues années dans un travail sur ces questions et dont les propositions constructives, éloignées de tout constat réducteur, ont permis de faire progresser le débat.

M. Bernard Derosier a félicité la rapporteure pour l'importance tout à la fois quantitative et qualitative des propositions contenues dans le rapport. Il a souhaité que celui-ci puisse comporter en annexe un glossaire des différents sigles utilisés, tant l'organisation des structures de la PJJ est devenue complexe. Il a ensuite souhaité recueillir le sentiment de la rapporteure sur les perspectives de refonte annoncée de l'ordonnance de 1945 : une révolution en profondeur est-elle nécessaire ou faut-il au contraire privilégier des évolutions plus limitées, conservant le primat de l'éducatif sur la sanction ? Il a également souhaité savoir s'il serait possible de dresser le bilan des CEF, qui ont été largement considérés par les différents gouvernements successifs comme la panacée en matière de lutte contre la délinquance des mineurs.

Tout en se félicitant que le rapport mette l'accent sur les vertus pédagogiques de la sanction, **M. Guy Geoffroy** a estimé qu'il convenait également de souligner ses vertus éducatives.

Après avoir rappelé que les élus socialistes préconisaient de renforcer la prévention de la délinquance des mineurs depuis huit ans, **Mme Delphine Batho** a demandé s'il existait un premier bilan, pour les mineurs, de l'application de la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs. Elle a également demandé à la rapporteure la position de la Chancellerie sur la proposition relative à la formation juridique continue des éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse.

M. Jacques-Alain Bénisti a rappelé que la loi du 5 mars 2007 était relative à la prévention de la délinquance, ce qui montre que le ministre de l'Intérieur de l'époque se préoccupait tout particulièrement de cette question. Il a ajouté que le rapport d'information s'inscrivait pleinement dans la démarche de prévention et de lutte contre la délinquance des mineurs.

Après s'être félicité du caractère concret des propositions du rapport, **M. François Vannson** a rappelé que si tous les intervenants s'accordaient sur la nécessité de la prévention, il convenait également que les propositions puissent se concrétiser. Il a ensuite demandé quelles incitations pouvaient permettre de développer le nombre de familles accueillantes.

En réponse aux différents intervenants, **la rapporteure** a apporté les précisions suivantes :

— les propositions de modifications, évoquées avec Mme Delphine Batho lors de la dernière réunion de la mission d'information, devront faire l'objet d'un arbitrage rapide, pour être intégrées dans le rapport avant la fin de la semaine ;

— le développement des familles accueillantes devra nécessairement passer par une revalorisation de leur fonction, par le biais notamment de la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les personnes accueillantes, ainsi que par l'augmentation des moyens budgétaires. C'est à ce prix que l'on parviendra à renforcer l'attractivité de cette formule, qui constitue une solution alternative au placement en établissement, moins coûteuse et plus souple ;

— concernant la réflexion en cours sur la modification de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, et notamment les interrogations sur les différents seuils de responsabilité, la mission d'information a pu constater à plusieurs reprises de réelles interrogations sur l'opportunité d'abaisser à 15 ans les seuils fixés actuellement à 16 ans, dans la mesure où la tranche d'âge des 15-16 ans est particulièrement problématique. Le travail à venir sur ce sujet au sein de la commission présidée par M. André Varinard sera sans nul doute particulièrement intéressant, et ce d'autant plus que la mission installée par la garde des Sceaux, aux fins de réflexion d'ensemble sur la justice des mineurs, se caractérise par sa diversité et son pluralisme ;

— l'expérience des CEF est encore trop récente pour permettre de disposer d'une évaluation d'ensemble de leur efficacité ; toutefois, les premières études indiquent un taux de non-récidive de 60 % à l'issue de la première année suivant la sortie du centre. Eu égard aux sommes en jeu, la mission devra à l'évidence se montrer particulièrement vigilante quant à l'efficacité non seulement des CEF mais de l'ensemble des structures de prise en charge des mineurs délinquants ;

— la mise en œuvre d'une interface entre Cassiopée et les applications de la police fait partie des souhaits émis dans le premier rapport de la mission, remis à la commission le 13 décembre 2007 par M. Étienne Blanc. Si cette interface est en principe prévue pour 2010, il est toutefois évident que la mission d'information devra s'assurer de sa mise en œuvre effective.

Mme Delphine Batho a rappelé les demandes d'améliorations du rapport qu'elle avait formulées et indiqué que, dans l'attente de leur prise en compte, le groupe SRC ne ferait pas obstacle au dépôt du rapport.

Conformément à l'article 145 du Règlement, la Commission a autorisé le dépôt du rapport de la mission d'information en vue de sa publication.