

Quelles évolutions pour la justice des mineurs ?

*Synthèse
de l'enquête Uniopss*



Mai 2008

Uniopss
Union nationale interfédérale
des œuvres et organismes privés
sanitaires et sociaux
www.uniopss.asso.fr

SYNTHESE DE L'ENQUETE JUSTICE DES MINEURS

« Quelles évolutions pour la justice des mineurs ? »

CONTEXTE

Face aux engagements présidentiels de 2007 et aux annonces concordantes des pouvoirs publics d'une réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, l'Uniopss a souhaité organiser fin 2007 une large concertation de l'ensemble des acteurs du secteur associatif qu'elle regroupe. Les objectifs étaient de dresser un état des lieux des associations sur le fonctionnement actuel du dispositif de prise en charge des mineurs délinquants mais également de connaître les évolutions nécessaires et souhaitables pour les acteurs associatifs.

Un questionnaire a donc été adressé aux associations œuvrant dans le champ de la justice des mineurs en novembre 2007.

Pour rappel, l'investissement des associations dans la prise en charge des mineurs délinquants est notable. En effet, 900 établissements du secteur associatif habilité prennent actuellement en charge au quotidien des mineurs au titre de l'ordonnance de 45 (certains ayant la double habilitation). La PJJ gère quant à elle 354 établissements. Plus globalement, le secteur associatif habilité représente 1238 établissements intervenant au civil et/ou au pénal¹.

Concernant la seule dimension pénale, le secteur associatif habilité représente ainsi 72% du dispositif.

ELEMENTS D'IDENTIFICATION :

Le Réseau des Uriopss ainsi que les adhérents nationaux du secteur se sont fortement impliqués pour participer à la remontée d'informations en direction de l'Uniopss : **23 régions** sur les 26 existantes (22 en métropole et 4 en outre mer) ont ainsi participé à l'enquête.

Tous les départements de métropole ont répondu à l'enquête. Le taux de mobilisation le plus important se retrouve en Pays de la Loire, Rhône Alpes et Paca.

La grande majorité des associations répondantes est gestionnaire d'établissements et de services habilités au civil.

112 questionnaires nous ont été adressés et traités.

Le pourcentage moyen de non réponse représente 29,6%. Les associations n'ont ainsi pas répondu à toutes les questions. Selon toute vraisemblance, ils ont répondu en fonction des dispositifs qu'ils connaissent et qu'ils dirigent.

Cela peut donc marquer une relative méconnaissance de la globalité du dispositif de la part des professionnels et renforce la nécessité de formation.

RESULTATS DE L'ENQUETE

L'enquête était déclinée en six parties, reprises ci dessous:

I - LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA JUSTICE DES MINEURS :

Pour une large majorité d'associations, les grands principes inscrits dans l'ordonnance de 45 doivent être préservés (71,5%). Les principes les plus cités sont la primauté de l'éducatif (31%) suivi de l'excuse atténuante de minorité (12%).

Il apparaît chez les personnes interrogées les points principaux suivants :

- Ce ne sont pas les grands principes qui doivent être modifiés mais bien plus les dispositifs, les pratiques et leurs modalités de mise en œuvre.
- Il devient urgent d'inventer des réponses adaptées et de nouvelles modalités de prise en charge au regard des évolutions des problématiques des jeunes .
- Il est fondamental d'évaluer les dispositifs avant toute réforme.

¹ Chiffres de la PJJ

II - LES RELATIONS JUSTICE/ASSOCIATIONS

Points saillants des réponses recensées :

- globalement les associations font état de l'existence de bonnes relations avec les services de la justice
- la lenteur des traitements dans les dossiers est régulièrement citée, tout comme le manque de temps des magistrats, les moyens peu efficaces accordés à la justice
- les associations constatent une forte disparité entre les tribunaux et les territoires
- les professionnels soulignent un manque de communication entre les magistrats et entre les acteurs en général

Il y a urgence à améliorer les dispositifs pour les adapter au mineur et non l'inverse.

La double compétence du JE :

Massivement le secteur associatif considère que cette spécificité française est pertinente, et que celle-ci doit être maintenue (76%). Il est pour l'heure le mieux placé pour répondre aux questions concernant les mineurs. Une minorité (11%) y est défavorable.

Concernant une expérimentation dans ce domaine, les associations sont plus partagées dans le positionnement même si une majorité d'entre elles y sont défavorables (54,9%).

Les associations réaffirment encore qu'il serait, en préalable, nécessaire d'évaluer avant de modifier le dispositif et l'organisation.

La double habilitation :

Les associations considèrent qu'il est important de décloisonner les différents types de prise en charge et donc de maintenir le principe de la double habilitation. Cependant, elles relèvent une difficulté de communication et de coordination entre les différentes institutions intervenant auprès du mineur.

D'autre part, certains se posent toujours la question de la pertinence d'une double habilitation au regard de la difficulté de financements des mesures par la Justice. Les associations ne relèvent pas, par ailleurs, de véritable différence entre les deux habilitations, ni de véritable spécificité du fait de cette double habilitation.

Il faut cependant souligner un élément positif qui ressort principalement de cette double possibilité, à savoir la pluralité d'interlocuteurs, qui reste enrichissante.

III - EVALUATION DE LA SITUATION DES MINEURS

Parmi les modalités possibles permettant d'évaluer la situation des mineurs, l'IOE demeure largement plébiscitée (60%).

Les associations considèrent que les mesures d'évaluation permettent d'avoir une meilleure connaissance de la personnalité du mineur (23%). Elles permettent également de repérer les potentialités et les points d'appui de la famille et du mineur (20%), une meilleure connaissance du milieu social (19%). Elles facilitent la pluridisciplinarité entre professionnels (16,5%).

IV - LA PRISE EN CHARGE DU MINEUR

L'évolution par type de mesures

- A la question sur l'évolution souhaitable du dispositif de prise en charge par type de mesure, les mesures présentielles sont à maintenir (50%) ou à développer (34%).

Il apparaît sur ces mesures une méconnaissance des professionnels sur les définitions même de ce type de mesure.

- Les mesures éducatives font l'objet d'un large plébiscite, elles doivent être soit maintenues (42,7%) soit développées (57,3%).

- Pour les sanctions éducatives, la majorité des répondants demandent leur maintien (50,5%) ou leur développement (45,2%) alors que dans le même temps, elles sont pour l'instant peu appliquées.

- Les sanctions pénales doivent être essentiellement maintenues (73%). La mesure de réparation pénale quant à elle doit être, à minima, maintenue (21%), mais majoritairement développée (76,7%).

- 83,3% des répondants précisent que les mesures d'activité de jour doivent être développées. L'enquête a été adressée avant les textes d'application : la mesure n'était donc pas entrée effectivement en vigueur au moment du questionnaire.

- Les CER semblent être des dispositifs nécessaires pour les professionnels, puisque 89,5% des répondants souhaitent les maintenir ou les développer.
- Les CEF suivent cette même tendance. Pour 73,7% il faut soit les maintenir soit les développer.
- Pour les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), les avis sont moins tranchés, mais une majorité considère qu'il est nécessaire de les maintenir ou de les développer (57%) au regard notamment du manque de quartiers pour mineurs dans les établissements pénitentiaires actuels.

La dimension éducative de la réponse pénale

- Ce sont les mesures de réparation pénale majoritairement (26,2%) puis les mesures éducatives ensuite (25,6%) qui font apparaître, selon les personnes interrogées, le plus fortement, la dimension éducative; alors que les EPM ne présentent pas, pour la majorité des personnes, de dimension éducative (1,6%).

La cohérence du dispositif :

Au regard de la diversification des mesures proposées et possibles, le dispositif de prise en charge tel qu'il est travaillé aujourd'hui, apparaît cohérent.

Cependant, au regard de la problématique des jeunes concernés, pour 42% des répondants, le dispositif n'est pas pertinent.

Les raisons avancées à ce positionnement sont principalement de 2 ordres :

- le caractère tardif de la prise en charge,
- le manque de moyens.

L'évaluation du dispositif :

L'évaluation demeure un préalable fondamental avant toute réforme pour 82% des répondants.

Celle-ci permettra de rendre la loi lisible. Pour ce faire, le système judiciaire actuel en direction des mineurs devra être simplifié.

V - LA PROCEDURE

Il ressort de cette partie que le délai moyen entre la commission de l'acte et la prise en charge du mineur se situe entre 6 mois et 1 an.

Les raisons mises en avant pour expliquer ce délai trop long pour répondre justement à un acte sont les suivantes :

- la surcharge de travail des magistrats
- les délais de procédure ralentissant les prises en charge

Concernant la procédure de présentation immédiate, les associations précisent que celle-ci ne permet pas une évaluation suffisante de la situation du mineur.

Sur les alternatives aux poursuites comme dans le cadre des mesures présentielles, il apparaît une certaine méconnaissance des acteurs ainsi qu'un taux d'application peu élevé. Cependant ces mesures sont considérées par les mêmes personnes comme pertinentes.

VI - PROPOSITIONS D'INNOVATION

Cette dernière partie du questionnaire interrogeait les associations sur les évolutions réfléchies au sein du groupe de travail « quelles évolutions pour la justice des mineurs ? » de l'Uniopss.

- Faut-il instaurer un seuil de minorité pénale?

Les associations y sont majoritairement favorables (OUI à 78%).

Pour autant, il n'y a pas de réel consensus autour de l'âge à retenir mais l'âge minimum de 13 ans semble se détacher, pour 33,7% voire pour 19% d'entre eux 14 ans et, pour plus de 20% des répondants plus de 14 ans.

- Faut-il élargir l'art 375 du code civil et la notion de danger à la commission d'actes de délinquance ?

Les associations restent très partagées, aucune tendance forte ne se détache :

OUI 43,8%

NON 43,8%

- Faut-il introduire le parquet dans les audiences de cabinet du JE ?

Pas d'unanimité ou de tendance très marquée. Une majorité semble être favorable à la présence du parquet dans les audiences de cabinet du juge des enfants.

- Faut-il déjudiciariser une partie du traitement pénal des mineurs ?

A une majorité affirmée, 70,5%, la déjudiciarisation du traitement des actes des mineurs n'est pas nécessaire.

Avec un point de précision : les décisions judiciaires doivent s'appliquer réellement, et la gravité des actes commis doit être mesurée.

- Faut-il développer les compétences du parquet concernant les mineurs ?

A cette question, 21,4% des personnes n'ont pas répondu. Sur les répondants, 59,8% sont y favorables, 16,1 % y sont opposés.

- Le juge de proximité doit-il traiter la délinquance des mineurs ?

NON 55%

OUI 26%

Les associations sont très attachées à la spécificité de la justice des mineurs qui nécessite de ce fait d'avoir un juge spécialisé.

- Autres propositions :

Dans cette question ouverte, reviennent régulièrement des éléments qui se retrouvent tout au long du questionnaire et qui sont pour l'essentiel les suivants :

- la nécessité de travailler et de développer les modalités de communication et de coordination entre les différents acteurs
- la nécessité d'évaluer les dispositifs existants avant toute nouvelle réforme
- lutter contre l'empilement législatif
- harmoniser les décisions
- s'appuyer sur le savoir faire des acteurs de terrain avant de chercher encore d'autres théories

CONCLUSION

De manière globale, il ressort de l'enquête un attachement des associations pour les principes actuels de la justice des mineurs, et tout particulièrement pour la primauté de l'éducatif sur le répressif. Concernant les mesures de prise en charge, la réparation pénale mineur est largement plébiscitée par les acteurs associatifs. Les réponses et parfois l'absence de réponse mettent également en évidence la complexité, en conséquence, les difficultés de compréhension, du dispositif actuel. L'enquête révèle enfin le souhait des acteurs associatifs de poursuivre leur implication dans les réponses apportées aux mineurs, qu'elles soient civiles ou pénales.

Les résultats de cette enquête contribueront à enrichir la réflexion de l'Uniopss, qui se positionnera sur les évolutions souhaitables pour la justice des mineurs au cours de son prochain conseil d'administration le 10 septembre 2008. L'Uniopss, Union interfédérale des associations œuvrant dans le champ de la justice des mineurs, souhaite ainsi être partie prenante et force de propositions dans cette refonte de l'ordonnance de 45.