



Strasbourg, 24 mars 2014
cdpc/docs 2013/cdpc (2014) 3 - f

CDPC (2014) 3

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

**RAPPORT PRELIMINAIRE SUR LES REPONSES DE LA JUSTICE
AUX VIOLENCES URBAINES IMPLIQUANT DES MINEURS**

Document préparé par Mme Josiane Bigot

Rapport préliminaire sur les réponses de la justice aux violences urbaines impliquant des mineurs

A l'occasion de la 31^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres de la Justice qui s'est tenue à Vienne du 19 au 21 septembre 2012, les ministres de la justice ont souhaité voir confier au Comité européen pour les problèmes criminel (CDPC) le mandat d'examiner les expériences menées dans les Etats membres pour empêcher que les mineurs soient impliqués dans des violences urbaines ainsi que les lois et pratiques en Europe concernant la répression et la prise en charge de ces mineurs, et la justice réparatrice afin de recommander si nécessaire des mesures spécifiques adaptées aux besoins des mineurs à tous les stades de la procédure.

Les violences urbaines sont définies comme des manifestations collectives intenses et parfois totalement inattendues dans certaines grandes zones urbaines d'Europe, dans lesquelles les mineurs sont souvent en cause, en tant qu'auteurs et / ou victimes.

Lors de la 63^e Réunion plénière du CDPC, qui s'est tenue du 4 au 7 décembre 2012, le Comité a chargé le Secrétariat de faire une compilation des recommandations existantes du Conseil de l'Europe sur les mineurs délinquants ainsi que d'autres instruments juridiques en la matière, produits par d'autres organisations internationales.

Une compilation des différents instruments juridiques relatifs à la Justice des mineurs et à la délinquance juvénile, établis par le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et les Nations Unies a donc été réalisée. Ce recueil couvre près de 30 ans d'action normative et trouve son point d'origine dans les Règles de Beijing, établies en 1985 par les Nations Unies.

L'ensemble des documents recueillis rend compte de la superposition des instruments internationaux en la matière, mais également de la convergence des objectifs et principes entre les différentes organisations : l'impératif de spécialisation de la justice pour les mineurs, l'indispensable formation des intervenants, le primat de l'éducatif sur le répressif, dans une dimension pluridisciplinaire, la nécessité de la mise en œuvre d'un processus de déjudiciarisation et d'une justice réparatrice et l'impératif de prévention et d'intégration sociale des mineurs. La question des jeunes majeurs est également évoquée et pourrait être utile en matière de lutte contre les violences urbaines.

Toutefois, malgré l'importance, quantitative et qualitative, des instruments internationaux consacrés à la délinquance juvénile, le sujet des violences urbaines impliquant des mineurs n'a pas encore été spécifiquement abordé.

Principes fondamentaux

Les principes fondamentaux sont issus de la Convention Européenne des Droits de L'Homme et de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant.

S'agissant spécifiquement des mineurs, tous les droits de la Convention Européenne leur étant reconnus par ailleurs, ils sont essentiellement :

- le respect à tout moment de l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- la fixation d'une limite inférieure à l'âge de la responsabilité pénale ;
- la primauté de l'éducatif sur le répressif ;
- la limitation dans la durée de l'enfermement et dans des lieux séparés des adultes ;
- l'adaptation de la justice aux enfants.

Prévention

Il résulte de l'examen de l'ensemble des textes qu'une véritable politique de prévention doit être fondée sur une approche globale, multidisciplinaire et pluri-institutionnelle. Il est fait référence à la fois à la prévention de l'inadaptation des mineurs, de l'incivilité, de la primo-délinquance et de la récidive.

De nombreuses études ont été menées sur les causes de la délinquance juvénile.

Elles peuvent être réparties sur plusieurs niveaux : l'environnement familial (foyers désunis, marginalisation socio-économique, pauvreté, etc.), la scolarité (absentéisme, échec scolaire, etc.), l'environnement social (urbanisme, ghettoïsation, etc.), le monde du travail (chômage, discrimination, etc.), le fonctionnement social (société de consommation, diffusion d'image, de comportements violents par les médias, jeux vidéo, produits stupéfiants, etc.).

Il est recommandé aux Etats de mettre en place une véritable politique publique de prévention de la délinquance juvénile, c'est-à-dire une politique sociale plus qu'une politique pénale visant à :

- l'insertion sociale, par des programmes spécialisés pour les jeunes les plus en difficulté ou les plus vulnérables ;
- l'accès à l'éducation : scolarisation initiale, apprentissage d'un métier ou poursuite des études ;
- le développement pour atteindre ces objectifs d'organisations bénévoles à côté des pouvoirs publics ;
- la lutte contre la stigmatisation notamment par l'implication des média afin de viser à une présentation plus positive des jeunes ;
- la formation initiale et continue des personnels travaillant avec les mineurs ;
- la promotion de la recherche en matière de prévention de la délinquance.

La spécificité des violences urbaines réside dans son caractère collectif et spontané, facilité par les réseaux sociaux, ce qui nécessite une adaptation particulière du mode de prévention.

Ces violences sont d'évidence une réaction non réfléchie, sans rattachement à un mouvement de pensée, mais en lien avec le sentiment d'exclusion sociale non explicité et latent. Les mesures de prévention ci-dessus exposées sont parfaitement adaptées, mais sans doute insuffisantes.

Une attention particulière doit être portée aux quartiers dans les villes ou leurs périphéries qui connaissent soudain un apaisement de la délinquance, sans que des mesures spécifiques de prévention et été mise en œuvre. Il s'agit bien souvent du signe d'envahissement mafieux de ces endroits, qui ont tout intérêt à une paix sociale apparente.

Déjudiciarisation et Justice réparatrice

Depuis 1985 pour les Nations Unies et 1987 pour le Conseil de l'Europe la mise en œuvre de procédures de déjudiciarisation et de médiation est préconisée. D'ailleurs, un rapport récent vient d'être consacré à la promotion de cette justice réparatrice commandé par l'ONU.

Les procédures supposent le développement de mesures alternatives aux poursuites et des mesures et sanctions novatrices et efficaces pour lutter contre les infractions graves, violentes, répétées, associant la famille et visant à la réparation.

Les Nations Unies recommandent aux Etats membres d'éviter dans toute la mesure du possible de recourir à une procédure judiciaire à l'encontre d'un mineur et, au contraire, d'avoir recours à des moyens extra-judiciaires supposant l'accord de l'intéressé qui doit avoir reconnu sa responsabilité et/ou de ses parents.

Il est également recommandé aux Etats de mettre en place des partenariats locaux regroupant les principaux acteurs publics – police, services de probation, de protection de la jeunesse et d'action sociale, éducation, emploi, santé, logement – et le secteur associatif et privé.

La justice réparatrice peut avoir un impact positif sur la lutte contre la criminalité et sur les coûts sociaux, en accroissant la réinsertion sociale et la confiance des citoyens dans la justice pénale. Elle nécessite pour être efficace une approche multidisciplinaire et/ou pluri-institutionnelle.

Quelle est la place de ces dispositifs en matière de violences urbaines ? Rien ne s'oppose à ce que ces dispositifs y aient leur place.

Dans la mesure où le principe qui prévaut à cette justice réparatrice est de rechercher les raisons sous-jacentes à un comportement, et des valeurs qui y contribuent, elle est particulièrement adaptée aux violences urbaines qui sont l'expression d'une somme de malaises individuels. Elle devrait permettre de mettre en évidence des sentiments (fondés ou non) d'inégalité, de discrimination, d'échec et d'y remédier.

Ainsi, le rapport de l'ONU précité indique que les études démontrent que « les programmes de justice réparatrice qui ne s'attaquent pas aux raisons sous-jacentes de la délinquance ou qui n'englobent pas des mesures de réadaptation et de prévention ont des taux de réussite inférieurs en ce qui concerne la lutte contre la récidive ».

La conviction forte qu'exprime ce rapport en l'efficacité de cette justice réparatrice est particulièrement encourageante.

Un système de justice spécifique pour les mineurs

Il est ici particulièrement fait référence aux lignes directrices pour une justice adaptée aux enfants.

Si les principes de la justice pénale pour les majeurs doivent être scrupuleusement respectés, le processus judiciaire pour les mineurs doit être spécialement orienté vers l'éducation et l'insertion.

L'idée de juridictions spécialisées pour les mineurs est reprise par les trois organisations internationales, et à défaut elles recommandent l'établissement de chambres spécialisées dans les juridictions existantes ou la spécialisation de certains magistrats afin de garantir les droits des enfants et l'application des règles internationales relatives à la justice pour les mineurs.

La procédure doit également être spécialisée, avec l'objectif d'impliquer les parents, familles, tuteurs, etc., ainsi que la communauté. Les réponses légales aux comportements délictueux des mineurs devraient respecter leurs droits et, le cas échéant, tenir dûment compte de leur point de vue, de leur développement éducatif et d'autres besoins spécifiques conformément à leur âge.

En ce qui concerne les mesures privatives de liberté, l'idée force de l'ensemble des instruments étudiés est que toute forme de privation de liberté devrait être une mesure de

dernier ressort et d'une durée aussi courte que possible. Il est donc régulièrement rappelé la nécessité de développer des mesures alternatives à l'incarcération, notamment dans le cadre de programmes communautaires de rééducation et de réinsertion sociale.

Les textes recommandent que les mineurs soient séparés des adultes, sauf si leur intérêt était contraire.

Les liens familiaux doivent également être préservés, en raison de l'objectif premier de maintien des mineurs dans leur environnement naturel familial.

Le régime de la garde-à-vue doit être aménagé pour les mineurs dans le respect des droits individuels et de la dignité des enfants. Les policiers doivent procéder à la notification des droits dans un langage compréhensible pour l'enfant, à l'information des parents ou tuteur. L'assistance d'un avocat ou la présence d'un parent est obligatoire lors des interrogatoires d'un mineur et aucune déclaration ne peut être signée par un mineur en leur absence.

En matière de détention provisoire, les Nations Unies s'inquiètent du recours excessif des Etats à la privation de liberté avant jugement et les exhortent à en réduire l'usage et la durée. Il est recommandé aux Etats de la remplacer à terme par des mesures telles que la surveillance étroite, l'aide, le placement, le soin, la protection ou l'assistance individuelle sur le plan social, éducatif, professionnel, psychologique, médical et physique, etc.

En cas de condamnation d'un mineur à une peine d'emprisonnement, l'objectif premier de réinsertion doit toujours être poursuivi. Les mineurs condamnés devraient être séparés des mineurs détenus avant procès et aucun d'entre eux ne devrait être détenu dans des prisons pour adultes, mais dans des établissements spécialement conçus à cet effet et avec règles spéciales garantissant l'accès des mineurs à la scolarité et aux services sociaux, psychologiques et éducatifs.

Tout établissement accueillant des mineurs doit faire l'objet d'inspections régulières et de contrôles.

L'ensemble des principes, objectifs et recommandations, sans faire référence aux violences urbaines, semble demeurer pertinent face à ce nouveau type de délinquance juvénile.

Il est cependant particulièrement intéressant de rechercher si des réponses spécifiques ont été apportées à cette question des violences urbaines commises par les mineurs dans certains Etats en termes de prévention, et de sanctions, dans et hors l'institution judiciaire (voir la proposition d'un questionnaire succinct et ciblé à destination des Etats membres).

Quelle que soit la réponse, il conviendra de réfléchir à des mesures à proposer aux Etats.

Il sera ensuite temps d'évaluer la nécessité de recourir à un nouvel instrument (lignes directrices, recommandation ou convention).

*Josiane BIGOT
Janvier 2014*

Annexe : Liste des instruments juridiques analysés

CONSEIL DE L'EUROPE :

1. **R(87)20** sur les réactions sociales à la délinquance juvénile, **1987 (4 p.)**
2. **R(88)6** sur les réactions sociales au comportement délinquant des jeunes issus de familles migrantes, **1988 (3 p.)**
3. **Rec(2000)20** sur le rôle de l'intervention psychosociale précoce dans la prévention de la criminalité, **2000 (6 p.)**
4. **Rec(2003)20** concernant les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs, **2003 (5 p.)**
5. **Rec(2005)5** relative aux droits des enfants en institution, **2005 (5 p.)**
6. **MJU-26(2005) Résol.2** relative à la mission sociale du système de justice pénale, adoptée lors de la 26^{ème} Conférence du Conseil de l'Europe des ministres de la Justice, **2005 (3 p.)**
7. **Rec(2006)2** sur les Règles pénitentiaires européennes, **2006 (6 p.)**
8. **MJU-28 (2007) Résol.2** sur une justice adaptée aux enfants, adoptée lors de la 28^{ème} Conférence du Conseil de l'Europe des ministres de la Justice, **2007 (4 p.)**
9. **CM/Rec(2008)11** sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures, **2008 (20 p.)**
10. **Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe** sur une Justice adaptée aux enfants, **2010 (39 p.)**
11. **MJU-31 (2012) Résol. F** « Les réponses de la justice à la violence urbaine » adoptée lors de la 31^{ème} Conférence du Conseil de l'Europe des ministres de la Justice, **2012 (4 p.)**

UNION EUROPEENNE :

1. **2006/C 110/13**, Avis du Comité économique et social européen sur «La prévention de la délinquance juvénile », **2006 (8 p.)**
2. **COM(2006)367 final**, Communication de la Commission, « Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant », **2006 (12 p.)**
3. **2009/C 295/01**, Feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, **2009 (3 p.)**
4. **2010/C 115/01** Programme de Stockholm, « Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », **2010 (38 p.)**
5. **COM(2011)60 final**, Programme de l'UE en matière de droits de l'enfant, **2011 (18 p.)**

NATIONS UNIES :

1. **A/RES/40/33**, Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la Justice pour mineurs - Règles de BEIJING, **1985 (9 p.)**
2. **A/RES/45/112**, Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile - Principes directeurs de RIYAD, **1990 (5 p.)**
3. **A/RES/45/113**, Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté - Règles de LA HAVANE, **1990 (7 p.)**
4. **ECOSOC/RES/1997/30**, Administration de la justice pour mineurs, **1997 (8 p.)**
5. **ECOSOC/RES/2002/12**, Principes de base sur la justice réparatrice en matière pénale, **2002 (4 p.)**