



Strasbourg, 4 décembre 2009

CCPE(2009)10REV3

CONSEIL CONSULTATIF DE PROCUREURS EUROPEENS (CCPE)

Questionnaire sur les principes d'action publique concernant les mineurs

Information générale

La justice des mineurs est un domaine complexe de l'action publique, qui pose des questions essentielles aux procureurs. Aujourd'hui, les fonctions d'un procureur chargé des affaires impliquant les mineurs vont au-delà de l'investigation et des procédures judiciaires car ils devraient être compétents pour d'autres activités telles que le travail avec des agences administratives et sociales, l'école et la communauté afin de prévenir les infractions par des mineurs.

Ce questionnaire couvre la poursuite des infractions où l'enfant est victime, témoin ou auteur. Il se concentre d'abord sur les mineurs dans le système de justice pénale, puis sur la place des enfants dans les affaires civiles et des procédures administratives.

L'objectif de ce questionnaire est de savoir quelles sont les normes et les bonnes pratiques relatives au rôle du procureur dans le domaine de la justice des mineurs dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Les réponses serviront de base pour la rédaction de l'Avis N°5 du Conseil Consultatif de Procureurs Européens sur « les principes d'action publique concernant les mineurs ».

Cette enquête est dirigée sur le rôle des procureurs, c'est pourquoi il revient aux membres du CCPE d'y répondre, en s'entourant le cas échéant de spécialistes de la justice de mineurs dans leur pays. Il ne s'agit donc nullement de la reprise de l'enquête sur la justice des mineurs effectuée en 2006 par le CDPC, toutefois, dans la partie « autres remarques et particularités » il conviendra de préciser si des réformes majeures de la justice pénale des mineurs et de protection des mineurs en danger, susceptibles de modifier de façon importante le rôle des procureurs, sont intervenues depuis 2006 ou si elles sont aujourd'hui en préparation.

Pays : **PORTUGAL**

I. Système de justice pénale :

1. Dans votre pays, les procureurs ont-ils la charge d'appliquer une politique générale concernant la justice des mineurs ? Suivent-ils à cette fin des lignes directrices? (Si oui, veuillez préciser. Les réponses à cette question doivent inclure, entre autres, la dominante répressive ou éducative de la politique générale de votre pays ainsi que l'âge minimum pour la responsabilité pénale).
2. Le système de justice pénale de votre pays prévoit-il des procureurs spécialisés pour les mineurs, chargés d'appliquer des lois et procédures spécifiques? Les procureurs forment-ils, avec les juges spécialisés pour les mineurs, une entité spécialisée au sein de la juridiction, au sein de laquelle, par exemple une politique générale en matière de justice des mineurs serait définie ou réfléchi ? Veuillez développer.
3. Si oui comment les procureurs sont-ils formés, sélectionnés et quelle formation continue suivent-ils?
4. S'agissant des mineurs victimes d'infractions, les procureurs ont-ils à leur disposition des procédures et des moyens particuliers, notamment pour le recueil des témoignages ? Par ailleurs, ont-ils toute latitude dans leurs choix d'action publique ou leurs compétences sont-elles parfois limitées par la loi, par exemple quant au choix de mesures alternatives aux sanctions pénales ou aux réquisitions de détention pour des mineurs déjà condamnés ou récidivistes ? Ces choix d'action publique, pour la prison, pour certains types de peines, sont-ils également différenciés par la loi en fonction de l'âge du mineur en cause ? Si oui, veuillez préciser.
5. Quel est le rôle spécifique du procureur dans la détention avant le jugement, lors des audiences et lors de la détention après la condamnation, lorsqu'il s'agit de mineurs ?
6. Quel est le rôle joué par les procureurs dans le partenariat avec les agences locales socio-administratives agissant dans le domaine de la délinquance des mineurs ? Les procureurs sont-ils par exemple associés à des choix de politique de la ville et participent-ils à des instances où l'on retrouve ces partenaires et des élus (comme par exemple les maires des villes), les établissements d'enseignement et les enseignants, etc. ?
7. Dans la pratique, quel rôle les procureurs jouent-ils dans la coordination et la coopération des principaux acteurs impliqués dans le processus d'enquête (tels que les services de protection de l'enfance, la police, les tribunaux, les professionnels médicaux, autres) ? Veuillez préciser.

II. Système de justice civile et procédures administratives :

8. Quel est le rôle des procureurs dans l'accès à la justice pour les mineurs ? Veuillez distinguer entre les mineurs en danger éducatif, matériel etc., qui ont besoin d'une protection par la justice, et les mineurs victimes d'infractions qui demandent réparation.

9. Dans votre pays, y a-t-il des situations touchant les mineurs dans lesquelles les procureurs peuvent diligenter des enquêtes de leur propre initiative ? Si oui, veuillez préciser.
10. Quel est le rôle spécifique du procureur dans l'application des mesures de protection éducatives au regard des mineurs ? Dans ce cadre, les procureurs sont-ils en relation avec d'autres instances ou organisations, comme par exemple les foyers d'hébergement, les établissements d'enseignement, et comment sont organisés leurs contacts avec ceux-ci (correspondants désignés, numéro de téléphone gratuit, etc.)?
11. Quel est le rôle du procureur dans les cas de soustraction d'un enfant par un parent et d'autres cas qui relèvent du droit de la famille ?
12. Quel est le rôle du procureur dans des cas de rétention des mineurs en attente d'expulsion ou d'autres cas ?

III. Autres remarques et particularités qui vous paraissent devoir être signalées et touchant au rôle des procureurs de votre pays en matière de justice des mineurs

REPONSE

Dans les réponses présentées on a procédé à une modification de l'ordre des questions formulées, dans le but de recueillir des bénéfices de leur ajustement sur la façon comme, en général, est organisé le système portugais de justice juvénile.
Ainsi:

↓
Système de Justice pour Mineurs

Au Portugal, le système de justice pour mineurs peut se dessiner à partir de trois grands axes:

a) tutelaire civil – où essentiellement on règle le lien des mineurs¹ à la famille (réglementation des responsabilités parentales²/ autorité parentale; inhibition du pouvoir parental; investigation d'office de paternité/maternité; adoption; tutelle, etc.), Code civil et organisation tutélaire de mineurs (OTM);

b) promotion et protection - adressé aux enfants et jeunes, de 0 à 18 ans, pouvant être étendu jusqu'à 21 ans, qui se trouvent en situation de danger pour leur sécurité, leur santé, leur formation, leur éducation ou leur développement, et ne disposant pas de support familial capable d'écarter tel danger - loi sur la protection des enfants et des jeunes en danger (LPCJP) (loi n° 147/99, de 1^{er} septembre, qui est entrée en vigueur le 1.1.2001)

¹ "Est considéré comme mineur quiconque n'a pas atteint l'âge de dix-huit ans révolus" ; - article 122 du Code civil.

² Récemment, par le biais de la loi n.º 61/2008, du 31 octobre, on a procédé à la modification de la terminologie, l'"autorité parentale" étant désormais désignée par "responsabilités parentales".

c) tuteur éducatif – adressé aux jeunes, de 12 à 16³ ans, qui pratiquent des faits qualifiés par la loi de crime - loi tuteur éducative (LTE) ((loi n.º 166/99, du 14 septembre, qui est entrée en vigueur le 1.1.2001).

La politique générale, qui préside à un quelconque de ces axes, contient dans sa genèse la défense du supérieur intérêt de l'enfant ou du jeune, le Ministère public (procureurs) exerçant dans sa poursuite, et en général, la fonction de magistrature d'initiative.

II

Le Ministère Public dans le Système de Justice pour Mineurs

Ainsi, incombant au Ministère public, d'après la loi, la défense et la représentation des mineurs⁴, il lui appartient et il a la légitimité pour:

a) dans le domaine tuteur civil - de nature essentiellement judiciaire, entamer des initiatives processuelles visant à la régularisation des rapports entre parents et enfants ou à la définition de la situation juridique de l'enfant ou du jeune.

Dans les cas de divorce par consentement mutuel, l'accord des parents concernant la réglementation de l'exercice des responsabilités parentales est soumis à l'homologation du Ministère public, étant dispensée l'intervention judiciaire.

Dans ce domaine, l'assistance technique auprès du tribunal (juge/ministère public) est assurée, en particulier, par l'Institut de sécurité sociale, I.P. (IPP, I.P.), et, dans les questions d'expertise du for de la santé, par les services médicaux du service national de santé et de l'institut de médecine légale.

En général, dans ce type de procédures, dès que l'on vérifie qu'il n'y a pas de consensus entre les parents, le mineur impliqué, indépendamment de son âge⁵, est entendu par le tribunal, à moins que des circonstances sérieuses le déconseillent.

Cette audition (prise de déclarations) du mineur, présidée par le juge et en présence du procureur, est entourée des plus grandes précautions, ayant lieu, en principe, dans un milieu informel et calme, pouvant, si tel s'avère utile et nécessaire, être assisté par un technicien spécialisé.

Dépendant toujours des particularités concrètes du cas, on n'exclut pas la possibilité de la réalisation de ces auditions dans une salle de visualisation unidirectionnelle⁶.

Dès qu'il s'avère possible et nécessaire, et dans le but d'éviter des répétitions de dépositions du mineur, les magistrats du Ministère public de l'aire tuteur civile et du crime articulent entre eux des procédures et stratégies.

b) dans le domaine de la promotion et protection, établir le pont entre les commissions de protection d'enfants et jeunes (CPCJ)⁷ et le tribunal, dans la certitude que, dans cette matière, la primauté de la compétence incombe aux CPCJ, le tribunal disposant de compétence subsidiaire.

Dans cette mesure, il appartient au Ministère public, d'après la loi, la fiscalisation et la surveillance de l'activité des CPCJs (article 72 LPCJP), et, lorsque c'est le cas de

³ À partir de 16 ans, les mineurs sont pénalement responsables (article 19 du Code pénal).

⁴ Article 3 du Statut du Ministère Public (loi n.º 47/86, du 15 octobre).

⁵ Modification introduite par la loi n.º 61/2008, du 31 octobre. Jusqu'à alors, seule était obligatoire l'audition du mineur majeur de 14 ans (article 1901, § 2, du Code civil).

⁶ À présent, seul le Tribunal aux affaires familiales de Lisbonne est équipé avec ce type d'équipement.

⁷ Les CPCJs sont des entités officielles, non judiciaires, de composition interinstitutionnelle et interdisciplinaire, ayant une large liaison à la communauté, et installées dans l'aire de la municipalité. A la fin de l'année 2008, étaient installées, dans le continent et îles, 282 CPCJs.

transition vers le Tribunal, il lui appartient également, et en exclusif, d'entamer la procédure de promotion et de protection respective, ainsi qu'accompagner, en intervenant, dans la prise de décision judiciaire, en se prononçant sur la mesure à appliquer, sur son exécution, sa révision et cessation.

De même ici, les assistances techniques sont assurées tel qu'il est précédemment mentionné pour l'aire tutélaire civile.

Dans les procédures judiciaires de promotion et protection, l'audition de l'enfant ou du jeune est obligatoire et se déroule de façon identique à celles susmentionnées, vis-à-vis de l'aire tutélaire civil.

c) dans le domaine tutélaire éducatif, assumer, exclusivement, la titularité, la conduction et la clôture de l'enquête, c'est-à-dire, dans la première phase de la procédure tutélaire éducative.

Lors de la clôture de l'enquête, le Ministère public peut :

1) classer (soit par l'inexistence ou l'insuffisance d'indices de la pratique du fait, soit par l'inutilité d'application de la mesure tutélaire éducative);

2) suspendre ou

3) requérir l'ouverture de la phase juridictionnelle.

L'application d'une mesure tutélaire éducative⁸ est de la compétence exclusive du juge, bien que toujours sous proposition du Ministère public, à qui incombe, aussi, le suivi de son exécution (révision et cessation) de telle mesure.

Dans ce domaine, l'assistance technique auprès du tribunal (juge/Ministère public) est assurée, en particulier, par la Direction générale de réinsertion sociale (DGRS).

III

Justice Tutélaire Éducative: Spécificités

L'intervention tutélaire éducative ne vise pas la punition du jeune, mais plutôt son éducation pour le droit, cherchant à lui inculquer des notions et des valeurs, notamment, de respect, de responsabilité et d'autorité, et à lui proportionner les instruments/outils lui permettant de s'insérer, dans la vie en communauté, de façon digne et responsable.

1- Pour autant, et si nécessaire, le JUGE peut, sous proposition du Ministère public, appliquer au jeune la mesure tutélaire éducative plus onéreuse, du fait que celle-ci implique la perte de liberté: celle de l'internement dans un centre éducatif⁹.

⁸ les mesures tutélaires éducatives prévues à l'LTE sont 9 (article 4):

- l'admonestation;
- la privation du droit de conduire des cyclomoteurs ou d'obtenir la permission de conduire des cyclomoteurs;
- la réparation à la victime;
- la réalisation de prestations économiques ou de tâches en faveur de la communauté ;
- l'imposition de règles de conduite;
- la fréquentation de programmes formatifs;
- le suivi éducatif;
- l'internement en centre d'action éducative

⁹ En ce moment il y a, dans l'ensemble du pays, 8 Centres éducatifs, dirigés par la Direction générale de réinsertion sociale. Par décision du juge, et sous proposition du Ministère public, la mesure d'internement peut être exécutée en régime ouvert, semi ouvert ou fermé, dépendant de la gravité du fait pratiqué par le jeune et de son âge, dans la certitude que le régime fermé seul peut être appliqué aux jeunes d'un âge supérieur à 14 ans, à la date de l'application de la mesure.

Dans n'importe quelle phase de la procédure tutélaire éducative (PTE), et afin de prévenir le danger de fuite, ou le danger de la pratique d'autres faits qualifiés par la loi de crime, une fois vérifiées certaines conditions relatives à la gravité des faits pratiqués, le juge peut, toujours et seul à la demande du Ministère public pendant la phase d'enquête, appliquer au jeune une mesure conservatoire de garde dans un centre éducatif.

Cette mesure conservatoire de garde a une durée de 3 mois, susceptibles de prorogation jusqu'à la limite maximale de plus de 3 mois, en cas de complexité particulière. En général, et en synthèse, dans le cadre de la procédure tutélaire éducative, il appartient au Ministère public de :

- diriger l'enquête ;
- promouvoir les démarches qu'il considérera utiles et d'interjeter recours, dans la défense et dans l'intérêt du jeune;
- promouvoir l'exécution des mesures tutélaires;
- donner obligatoirement un avis sur les recours, demandes et plaintes formulées ou déposées;
- donner obligatoirement un avis sur le projet éducatif personnel du jeune assujetti au suivi éducatif ou interné dans un centre éducatif;
- réaliser des visites aux centres éducatifs et contacter avec les Jeunes internés.

2. Dans la phase d'enquête, est obligatoire l'audition du jeune, diligence présidée, nécessairement et personnellement, par le procureur, et assistée par le défenseur (avocat) que le jeune ait constitué ou que lui ait été nommé par le procureur.

Dans ce type de procédures il est très fréquent d'apparaître comme victime un autre mineur, qui ainsi ait acquis le statut de témoin. L'audition de ce témoin, dès que celui-ci ait moins de 16 ans, lorsque réalisée dans la phase d'enquête, est présidée, nécessairement et personnellement, par le procureur.

En tout cas, et quelle que soit la phase où se trouve la procédure tutélaire éducative, est assuré au témoin – en particulier le témoin mineur - un ensemble de conditions compatibles avec la sauvegarde des vulnérabilités qu'il présente.

3. Dans le système de justice tutélaire éducatif est permise la détention du jeune, en flagrant délit et en dehors du flagrant délit.

La détention en dehors du flagrant délit a seul lieu lorsque la comparution du mineur ne peut pas être assurée par les parents, le représentant légal ou la personne à qui sa garde ait été confiée de fait et a lieu par mandat du juge, sur requête du Ministère public pendant l'enquête et, ensuite, même d'office (article 51, § 2, LTE).

IV

Le Système de Justice pour Mineurs : Spécialisation

La justice pour mineurs est, en règle, enseignée dans un tribunal de compétence spécialisée mixte: le Tribunal aux affaires familiales (TAF).

Dans le TAF, le Ministère public est représenté par un magistrat avec la catégorie intermédiaire de procureur de la République, ce qui signifie que les magistrats du Ministère public seul peuvent exercer des fonctions dans un TAF après avoir 10 ans au minimum de service.

On privilégie ainsi l'expérience de vie, associée à l'expérience professionnelle, en expérimentant aussi d'autres formes qui permettent d'apporter la plus grande

consistance possible à la formation spécialisée qu'exige l'exercice de fonctions dans ces lieux.

Ainsi, et par exemple, le centre d'études judiciaires¹⁰, dans son programme de formation permanente de magistrats, fournit, tous les ans, et depuis 20 ans, la fréquence de cours thématiques, multi et interdisciplinaires, dédiés à la juridiction de la famille et des mineurs.

À son tour, les Parquets généraux du district¹¹ organisent, régulièrement, des rencontres et des actions de formation dans ce domaine, dirigées aux magistrats du Ministère public en exercice de fonctions au TFM.

V

Le Système de Justice pour Mineurs: Le Ministère Public et la Communauté

Dans les dernières années, le Ministère public a développé des expériences de partenariat et de collaboration avec des entités locales et socio-administratives, en particulier dans le domaine du combat au phénomène de la violence domestique, souscrivant et agissant dans cadre de Protocoles qui impliquent des maires, professionnels de la santé, enseignants, polices, techniciens de service social, éléments d'institutions particulières de solidarité sociale, etc.

Outre ceci, et dans le champ spécifique de l'intervention protectrice de mineurs, le Ministère public, malgré le fait que celui-ci n'intègre pas les CPCJs¹², a des pouvoirs et fonctions de surveillance et fiscalisation, étant doté dans chaque CPCJ d'un magistrat du Ministère public interlocuteur, circonstance qui a justifié l'émission récente d'une directive conjointe, souscrite par le procureur général de la République et le Président de la Commission nationale d'enfants et jeunes en risque, ayant en vue l'uniformisation de procédures fonctionnelles entre les magistrats interlocuteurs et les CPCJs.

VI

Régime Criminel Spécial pour Jeunes Délinquants

Il s'agit d'un régime spécial, dirigé aux jeunes qui, à la date de la commission du crime, aient déjà atteint l'âge de 16 ans révolus, sans avoir encore atteint 21 ans (DL n.º 401/82, du 23 septembre).

En traits très généraux, ce régime se traduit dans l'éventuelle:

- atténuation spéciale de la peine d'emprisonnement;
- application subsidiaire du régime tutélaire éducatif;
- substitution de la peine d'emprisonnement par des mesures de correction.

En tout cas, l'application de ce régime est de l'exclusive compétence du juge, ce qui ne dispense pas le Ministère public de, dans la respective procédure, maintenir un rôle actif, en promouvant ce qui, même, lui semblera plus ajusté, en syntonie, d'ailleurs, avec les orientations sur la petite criminalité prévues dans la loi de la politique criminelle pour

¹⁰ École portugaise de formation de magistrats du siège et du parquet.

¹¹ Siègés à Lisbonne, Porto, Coimbra et Évora.

¹² La CPCJ est intégrée, notamment, par des représentants de la municipalité; de la sécurité sociale; du Ministère de l'éducation; des institutions particulières de solidarité sociale; des associations de parents, de jeunes et d'organisations privées qui développent des activités sportives, culturelles et récréatives; des forces de sécurité, etc.

la biennale 2009-2011¹³.

De la conjugaison entre le régime spécial, prévu dans le décret-loi n.º 401/82, du 23 septembre, et les orientations de politique criminelle, contenues dans la loi n.º 38/2009, du 20 juillet, il résulte, pour les jeunes prévenus de moins de 21 ans, un modèle punitif caractérisé, en général, par la préférence accordée aux peines non privatives de liberté, incombant au Ministère public le rôle d'instigateur de ce modèle.

Toutefois, ajoutons que celui-ci est un espace de notre ordre juridique de fragilité reconnue, et qui a suscité un débat et une réflexion, aussi bien dans le champ de la jurisprudence que de la doctrine, étant prévisibles, à court/moyen terme, des mutations, ajustements et investissements sur le plan législatif et politique¹⁴.

¹³ Voir, en particulier, les articles 16 et 18 de la loi n.º 38/2009, du 20 juillet, (loi qui définit les objectifs, priorités et orientations de la politique criminelle pour la biennale 2000-2011, dans l'accomplissement de la loi n.º 17/2005, du 23 mai (loi cadre de la politique criminelle)).

¹⁴ D'une certaine manière, une indication dans ce sens est, par exemple, la récente résolution de l'assemblée de la République n.º 2/2010, du 6 janvier, qui recommande au Gouvernement la modification de divers aspects de la loi de politique criminelle pour la biennale 2009-2011.