

Intervention de Mme Agnès CANAYER,
Proposition de loi *relative au code de justice pénale des mineurs*.
Séance du 26 janvier 2021

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre,

Chers collègues,

La modernisation de la justice pénale des mineurs est une réforme attendue. Le constat est partagé. L'ordonnance du 2 février 1945, 39 fois modifiée, a perdu de sa cohérence et de son efficacité. La sédimentation des réformes législatives a rendu ce texte peu lisible pour les juristes et peu compréhensible par les mineurs !

Mais surtout l'ordonnance de 1945 ne permet plus de répondre aux exigences du respect des droits de l'enfant et de l'efficacité de la lutte contre la délinquance des mineurs.

Deux chiffres traduisent l'épuisement de l'ordonnance de 1945 :

- 18 mois en moyenne pour la justice pénale des mineurs pour juger un mineur. Et comme 60 % des auteurs ont entre 16 et 18 ans, la sanction arrive souvent après la majorité !

- 80 % des mineurs emprisonnés sont en détention provisoire (660 sur 816). Ce chiffre parle de lui-même !

L'ordonnance du 11 septembre 2019 portant partie législative du Code de la justice pénale des mineurs, dont nous examinons aujourd'hui le projet de loi de ratification, répond clairement à cet ambitieux objectif de modernisation de la Justice pénale des mineurs mais malheureusement a pris une route sinueuse qui impose l'allongement du chemin pour atteindre le but !

Les innovations apportées par le nouveau code de Justice pénale des mineurs sont avant tout procédurales et appellent, mes chers collègues, plusieurs appréciations.

Nous pouvons donc regretter, à ce stade, le manque d'ambition de la réforme. L'acte manqué d'un véritable « code des mineurs » réformant à la fois l'enfance délinquante mais aussi l'enfance en danger. Malheureusement, l'enfant délinquant est trop souvent un enfant victime de carences éducatives, de parents absents, du manque de repères éducatifs. Je me félicite des amendements de ma collègue Valérie BOYER qui tendent à mieux responsabiliser les parents.

Mais nous pouvons, aussi, nous satisfaire que le projet reprenne les grands principes de l'ordonnance de 1945 : l'atténuation de la responsabilité en fonction de l'âge, la primauté de l'éducatif sur le répressif et la spécialisation des juridictions. Principes fondamentaux, ils constituent le socle de la justice pénale des mineurs. Une justice adaptée à un public plus vulnérable.

La spécialisation de l'ensemble des magistrats qui interviennent auprès des mineurs, est la base d'une justice familiarisée aux questions éducatives, indissociables de la répression des mineurs. C'est pourquoi, la Commission des Lois du Sénat a souhaité appliquer ce principe dans son intégralité. Elle a décidé de supprimer le recours au tribunal de Police pour les contraventions des 4 premières classes. Le Juge des enfants, en tant que magistrat spécialisé, doit avoir une vision globale sur l'ensemble des infractions commises par le mineur, même les plus petites pour agir le plus tôt possible. C'est l'esprit même du Code de justice pénal des mineurs ! De même, l'introduction du Juge de la Liberté et de la Détention par les députés, pour statuer sur la détention provisoire des mineurs incarcérés avant l'audience de culpabilité nous paraît une atteinte inutile au principe de spécialisation des juridictions pour les mineurs.

Ce dispositif visait à mieux répondre à l'injonction du Conseil Constitutionnel **du 25 mars 2011** relatives à l'impartialité du juge. Cependant, nous considérons que la conciliation des principes d'impartialité et de spécialisation sera plus équilibrée si le contentieux de la liberté et de la détention est confié à un autre Juge des enfants que celui qui statuera sur la culpabilité ou à défaut à « un magistrat désigné par le Président du tribunal judiciaire en raison de son expérience sur les questions de l'enfance ». C'est le sens de l'amendement adopté en commission. La spécialisation des JLD ne sera que de façade. Ils sont moins nombreux que les juges des enfants et dans les petites juridictions, l'habilitation de tous les JLD reviendra à effacer le principe de spécialisation. Par ailleurs, les JLD seront accaparés par le contentieux de la dignité en prison au détriment du contentieux des mineurs délinquants !

Enfin, concernant les principes cardinaux, l'ordonnance de 2019 fixe l'âge pivot de la présomption de discernement à 13 ans. « Tout mineur de moins de 13 ans est présumé ne pas être capable de discernement et ceux d'au moins 13 ans le sont ». Ce principe nouveau appelle 3 remarques :

- Sur l'âge de 13 ans : il répond aux attentes de l'article 40 de la Convention Internationale des droits de l'enfants ratifiée par la France en 1990. Il n'existe pas aujourd'hui de consensus sur l'âge pivot applicable au discernement du mineur, ni au sein de l'Union européenne ni au sein des professionnels entendues. L'âge de 13 ans est reconnu dans le droit positif français

- De plus, l'introduction de la présomption simple est plus protectrice du mineur et de sa victime. Elle oblige le juge à se poser la question de la capacité de discernement de l'auteur. Si l'auteur à moins de 13 ans et que le juge prouve qu'il est capable de discernement, les poursuites pourront être engagées comme dans la triste affaire de la petite Evaëlle et a contrario. La présomption simple permet la souplesse de l'adaptation à la maturité du mineur. Ce que ne permet pas de déceler la date d'anniversaire.

- Le discernement est défini dans le code pénal à l'article, mais les critères retenus sont l'atteinte par des troubles psychiques ou neuropsychiques, insuffisants pour les mineurs. La Jurisprudence de la Cour de cassation depuis l'arrêt Laboude de 1956, concernant les capacités de discernement d'un enfant de 6 ans qui avait éborgné son

copain en jouant est constante. C'est pourquoi, la rédaction d'un nouveau code de la justice pénale, plus moderne, nous paraît être l'occasion de codifier une définition du discernement adaptée au mineur. Cette définition est attendue par les magistrats. Il appartiendra au pouvoir réglementaire de fixer les critères d'appréciation et non l'inverse !

Enfin, nous pouvons nous féliciter de la simplification de la procédure et de la rationalisation de la gamme des sanctions applicables au mineur. La principale innovation de cette réforme procédurale consiste à ancrer la césure de la procédure comme principe et l'audience unique comme exception. Le mineur sera jugé selon la procédure de mise à l'épreuve éducative. Celle-ci se déroule en 3 phases, une audience de culpabilité, une période de mise à l'épreuve éducative et une audience de sanction.

Encadrée dans des délais courts, (10 jours à 3 mois pour l'audience de culpabilité et 6 à 9 mois pour l'audience de sanction), cette procédure a le mérite de fixer rapidement le mineur sur son sort et de permettre à la victime d'être indemnisée. Néanmoins, son efficacité dépendra non seulement des moyens dont disposera la justice des mineurs pour respecter les délais non contraignants mais aussi de la capacité qu'auront

les services de la PJJ à mettre en œuvre de manière instantanée les mesures éducatives. A cette fin, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement obligeant la PJJ à fixer la date de mise en œuvre des mesures éducatives provisoires à l'audience de culpabilité. La continuité et la cohérence éducatives sont au cœur de la réforme !

Pour les mineurs déjà fortement connus ou pour lesquels il existe un risque de non-représentation, ils peuvent être jugés au cours d'une audience unique, qui doit rester l'exception.

La rationalisation de la gamme des sanctions constitue un enjeu d'efficacité dans la politique de lutte contre la délinquance des mineurs afin que d'une part, la mesure soit mieux adaptée à la situation du mineur et d'autre part, mieux comprise par le jeune.

Donc, vous le comprenez, cette modernisation du Code de la Justice Pénale des mineurs est une bonne réforme, voulue et attendue par de nombreux professionnels, magistrats, greffiers, éducateurs de la PJJ...C'est la raison pour laquelle, nous ne comprenons pas, Monsieur le Ministre, la méthode employée, peu respectueuse du travail parlementaire mais surtout à marche forcée !

Nous ne nous appesantirons pas sur le recours aux ordonnances. Le parallélisme des formes ne s'imposait pas. Le contexte de 1945 n'est pas comparable avec celui de 2019 ! Un sujet d'ampleur, tel que le nouveau code de la Justice pénale des Mineurs aurait justifié un vrai débat parlementaire, au fond et pas uniquement au détour d'une loi de ratification. Nous ne nous appesantirons pas sur le calendrier parlementaire contraint. La crise de la Covid a naturellement bousculé les priorités législatives. Alors que l'Assemblée nationale a adopté cette ordonnance de près de 245 articles entre deux votes budgétaires, le Sénat est saisi 3 jours, alors qu'il y a tant d'ordonnances qui attendent leur ratification !

Alors, Monsieur le Ministre, pourquoi tant de précipitations ? Pourquoi, vouloir faire adopter à marche forcée cette réforme d'ampleur, attendue, au point de ne pouvoir respecter le travail parlementaire, en rédigeant la partie réglementaire avant les débats au Sénat, en donnant des instructions aux Juridictions sur l'application de la réforme juste après l'adoption de la « petite loi » par l'Assemblée nationale ?

Après 10 ans de gestation, la réforme de la Justice pénale des mineurs n'est plus à quelques mois prêts. La commission des Lois du Sénat, à l'unanimité, a considéré que le report de l'entrée en vigueur de la réforme au 30 septembre 2020 était sage ! Non pas, comme nous pouvons l'entendre, pour enterrer la réforme mais bien au contraire, parce que nous croyons au bien-fondé du nouveau code pénal de la justice des mineurs, pour lui donner toutes les chances d'atteindre son objectif de réduction de la délinquance.

Car, Monsieur le Ministre, même avec tous les efforts d'anticipation les juridictions des mineurs ne sont pas prêtes !

La crise de la Covid et la grève des avocats n'ont pas permis d'écouler tous les stocks possibles. Certes, des moyens humains ont été affectés mais en nombre insuffisant pour réduire les stocks dans des délais aussi contraints, et afin de permettre un double audiencement maîtrisé. Car, si les magistrats spécialisés ont absorbé les enjeux de la réforme, c'est loin d'être le cas des greffiers, toujours en nombre insuffisant et des éducateurs de la PJJ, dont le rôle dans la réussite de la réforme est aussi crucial. La baisse du budget de la formation de la PJJ pour 2021 est un facteur d'inquiétude supplémentaire.

Mais surtout, les outils informatiques à la disposition des magistrats et de la PJJ ne seront pas prêts dans 2 mois. Le logiciel « Cassiopée » qui permet le suivi par les tribunaux judiciaires des affaires pénales, ne sera pas opérationnel. Il faut dire que les informaticiens du ministère ont d'autres priorités, puisque « Cassiopée » n'a toujours pas intégré la réforme du « bloc peines » ! De même, le logiciel « Parcours » de la PJJ essentiel pour la continuité éducative, cœur de la réforme, ne sera totalement déployé qu'en décembre 2021 !

Alors, Monsieur le Garde des Sceaux, mes chers collègues, « beaucoup vont trop vite et nulle part, la direction est plus importante que la vitesse ». Ce sage proverbe doit nous guider pour faire en sorte que la réforme du code de la justice pénale des mineurs qui est sur la bonne direction aille au bout de ses objectifs. C'est pourquoi, nous vous proposons de ratifier cette ordonnance et d'en reporter, avec sagesse, l'entrée en vigueur 30 septembre 2021 !