

N° 3831

N° 341

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 4 février 2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 février 2021

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission mixte paritaire⁽¹⁾ chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du **code de la justice pénale des mineurs**,*

PAR M. Jean TERLIER,
Rapporteur,
Député

PAR Mme Agnès CANAYER,
Rapporteur,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, sénateur, président ; Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente ; Mme Agnès Canayer, sénateur, M. Jean Terlier, député, rapporteurs.

Membres titulaires : M. Philippe Bas, Mme Dominique Vérien, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-Yves Leconte, Thani Mohamed Soilihi, sénateurs ; Mme Alexandra Louis, MM. Pacôme Rupin, Ian Boucard, Antoine Savignat, Erwan Balanant, députés.

Membres suppléants : Mmes Catherine Di Folco, Jacky Deromedi, Claudine Thomas, M. Hervé Marseille, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Jean-Yves Roux, Mme Éliane Assassi, sénateurs ; M. Stéphane Mazars, Mmes Laetitia Avia, Cécile Untermaier, MM. Dimitri Houbbron, Michel Zumkeller, Ugo Bernalicis, Mme Marie-George Buffet, députés.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : Première lecture : **2367, 3637** et T.A. **534**

Sénat : Première lecture : **228, 291, 292** et T.A. **50** (2020-2021)
Commission mixte paritaire : **342** (2020-2021)

Mesdames, Messieurs,

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs s'est réunie au Sénat le jeudi 4 février 2021.

Le bureau a été ainsi constitué :

- M. François-Noël Buffet, sénateur, président ;
- Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente.

La commission a désigné :

- Mme Agnès Canayer, sénateur, rapporteur pour le Sénat ;
- M. Jean Terlier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

*

* *

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Agnès Canayer, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a abordé ce texte de modernisation de la justice pénale des mineurs dans un état d'esprit très constructif. Nous avons été particulièrement froissés par la méthode employée, du recours aux ordonnances à la circulaire « Canada Dry » du mois de décembre, mais cette réforme était attendue. En effet, elle pallie l'épuisement de l'ordonnance de 1945, qui ne répond plus aux enjeux de la nouvelle délinquance des mineurs, du fait notamment des délais de la réponse pénale et d'un nombre excessif de détentions provisoires de mineurs.

C'est pourquoi le Sénat a considéré qu'il fallait aller au bout de cette réforme, tout en respectant les principes cardinaux de la justice pénale des

mineurs posés par l'ordonnance de 1945 et reprise dans celle-ci : la primauté de l'éducatif sur le répressif, ou encore l'atténuation de la responsabilité du mineur en fonction de son âge. À ce titre, nous avons considéré que, si la présomption simple de treize ans était une bonne mesure, qui permettait de se reposer sur la confiance donnée au juge, il fallait en revanche définir le discernement. C'est ce que nous avons fait ; cette définition a ensuite fait l'objet d'amendements en séance.

Un autre principe fort de la justice des mineurs est celui de la spécialisation des juridictions. Nous l'avons poussé jusqu'au bout, considérant que le tribunal de police n'avait pas à être compétent pour les contraventions des quatre premières classes commises par des mineurs. Il s'agit souvent de premières infractions ; les confier à la justice des mineurs permet d'agir très tôt. Quant au rôle du juge des libertés et de la détention (JLD), s'il faut concilier impartialité et spécialisation du juge, il nous a paru préférable au vu de ce même principe de confier cette compétence, préalablement à l'audience de culpabilité, à un autre juge des enfants, voire à un magistrat désigné par le président du tribunal judiciaire.

Les sénateurs ont aussi considéré que la réussite de la réforme dépendra des moyens humains et matériels mis en œuvre, mais aussi de la fluidité et de l'agilité de la procédure. Le lien entre la magistrature et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) est crucial. C'est pourquoi nous avons introduit la numérisation du dossier unique de personnalité du mineur, l'obligation de mettre en place à l'audience de culpabilité une date pour la mise en œuvre des mesures éducatives par la DPJJ et la convocation des parents par tous moyens.

Enfin, conscients des enjeux et soucieux de faire réussir cette réforme attendue, les sénateurs ont considéré qu'il était précipité de prévoir la mise en œuvre de cette réforme dès le 31 mars prochain. Tous les magistrats ne sont pas prêts ; il reste dix juridictions où le stock d'affaires retardées par la crise sanitaire reste important. Cela aggraverait les difficultés liées à la nécessité du double audiencement dans la période de transition. Les moyens informatiques eux-mêmes ne seront pas prêts à cette date. C'est pourquoi il nous a paru opportun de reporter l'entrée en vigueur de cette réforme au 30 septembre prochain.

M. Jean Terlier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. -

Je suis très heureux d'être ce matin parmi vous pour parler d'un texte aussi important. Je veux remercier le Sénat pour son accueil et plus particulièrement son rapporteur, Mme Agnès Canayer, avec qui j'ai pris beaucoup de plaisir à travailler.

Le Sénat a considérablement enrichi le texte transmis par l'Assemblée nationale ; nos discussions ont mis en évidence de nombreux points de convergence. Je veux saluer l'esprit d'ouverture dont a fait preuve

Mme le rapporteur, qui a permis au texte voté par le Sénat de refléter les différentes sensibilités politiques sur le sujet qui nous occupe.

Il nous est demandé de ratifier une ordonnance qui élabore un nouveau code. Il arrive que les ratifications ou les codifications ne soient qu'une formalité, mais, dans le cas présent, l'ensemble du code a pu être discuté et amendé, y compris les dispositions codifiées à droit constant.

Cet examen est intervenu dans le prolongement d'une série de travaux préparatoires. Je rappellerai la mission d'information du Sénat sur la réinsertion des mineurs enfermés, menée par Catherine Troendlé et Michel Amiel, et celle de l'Assemblée nationale sur la justice pénale des mineurs, conduite par Cécile Untermaier et moi-même. Cette réforme a été coconstruite avec le Gouvernement, au travers d'un groupe de travail, puis d'un groupe de contact transpartisan. Cela nous a permis d'avoir un débat constructif et apaisé dans nos deux assemblées, malgré la sensibilité de ce sujet, qui avait fait reporter cette réforme à plusieurs reprises. Je salue à cet égard le courage politique de notre ancienne garde des sceaux, Mme Nicole Belloubet.

Cette ambition a également présidé à la préparation de cette commission mixte paritaire. Nous avons pu, par des efforts conjoints, trouver les compromis qui nous permettront d'aboutir à un accord, comme cela a été souvent le cas depuis le début de la législature. J'y vois la preuve de l'esprit de responsabilité et de consensus du Parlement, dont je ne peux que me féliciter.

Permettez-moi donc de vous présenter les éléments sur lesquels nous sommes tombés d'accord et les quelques points qui restent en suspens, mais sur lesquels nos échanges permettront de trouver une solution. Rappelons que l'essentiel du texte a été adopté par nos deux chambres en des termes identiques. Seules les différences entre nos deux textes nous intéressent ici !

Plusieurs apports du Sénat nous ont semblé très opportuns. C'est le cas de l'introduction de la définition du discernement à l'article 1er *ter* A, qui devait intervenir au niveau réglementaire, mais qu'il nous semble plus judicieux d'inscrire dans la loi, tant il s'agit d'un pilier fondateur de la nouvelle architecture du code.

Il était également judicieux de rappeler la possibilité de numériser le dossier unique de personnalité et d'y donner accès au personnel du secteur associatif habilité ; cela permettra de faciliter la circulation des informations entre les nombreux acteurs de la justice des mineurs. Sur ce point, je vous présenterai une nécessaire précision de rédaction, qui ne porte aucunement atteinte au sens de la disposition adoptée par le Sénat.

Dans un souci de clarification, nous avons également jugé pertinent l'ajout de deux dispositions. D'une part, le Sénat a souhaité que la date de mise en place des mesures éducatives soit communiquée au mineur à l'issue

de son audience de culpabilité. Nous avons eu un débat à l'Assemblée nationale quant à la manière d'accélérer la prise en charge éducative du mineur ; il me semble que cette solution répond à nos inquiétudes. D'autre part, le Sénat a souhaité permettre que la convocation des représentants légaux se fasse « par tous moyens » ; cela me semble répondre à l'exigence de souplesse nécessaire au bon fonctionnement de la justice des mineurs.

Enfin, le Sénat a adopté deux dispositions qui protégeront nos mineurs et faciliteront leur réinsertion : l'obligation de disposer des réquisitions du parquet pour placer un mineur sous contrôle judiciaire, quel que soit le stade de la procédure, et l'effacement simplifié des dispenses de mesure et des déclarations de réussite dans le casier judiciaire.

Sur l'ensemble de ces points, j'estime que nous pouvons retenir les avancées adoptées par nos collègues sénateurs. En revanche, je suis attaché au rétablissement de deux mesures qui ont été supprimées et à l'abandon de deux dispositifs adoptés par le Sénat.

Premièrement, le Sénat a souhaité supprimer la compétence du tribunal de police pour les contraventions des quatre premières classes, au profit du juge des enfants. Je partage le souhait de préserver, autant que possible, la spécialisation des juridictions pour mineurs, principe à valeur constitutionnelle. Toutefois, cette suppression risque d'alourdir considérablement l'office des juges des enfants, en leur confiant environ 5 000 affaires supplémentaires par an, affaires de gravité limitée. C'est pourquoi je vous proposerai de rétablir la compétence du tribunal de police.

Deuxièmement, je suis attaché à ce que nous rétablissions la compétence du JLD en matière de détention provisoire des mineurs. Notre divergence n'est pas aussi profonde qu'il y paraît. En effet, l'Assemblée nationale, par un amendement de la majorité, a souhaité confier la décision de placement en détention provisoire au JLD alors que le nouveau code, dans sa version initiale, confiait cette tâche au même juge des enfants que celui qui était amené à se prononcer sur la culpabilité du mineur. Il nous a semblé qu'il y avait là un risque de porter atteinte à l'impartialité du juge. Le Sénat, également soucieux des principes du procès équitable, a retenu une autre option, que nous avons également envisagée, consistant à confier la mise en détention provisoire à un autre juge des enfants, au nom de la spécialisation. Cette solution présente néanmoins un inconvénient : de nombreuses juridictions n'ont qu'un seul juge des enfants. Or le JLD, même s'il est moins spécialisé en matière de justice des mineurs, est un expert des questions de détention ; il est donc apte à prendre ce type de décision. J'espère que nos collègues sénateurs accepteront cette proposition, qui va dans un sens similaire au leur et représentera, quoi qu'il arrive, un apport considérable du Parlement par rapport au texte initial.

Troisièmement, le Sénat a adopté un article 3 *bis* A qui confie aux établissements du secteur associatif habilité une compétence de principe en

matière d'exécution des mesures, équivalente à celle de la protection judiciaire de la jeunesse. Je ne veux pas minimiser l'importance de la contribution du secteur associatif habilité à la justice des mineurs : ils en sont un acteur essentiel. Je suis d'ailleurs pleinement d'accord pour leur accorder un meilleur accès au dossier unique de personnalité. En revanche, confier des mesures de sûreté ou des peines à ce secteur pose difficulté, car il s'agit d'une mission régaliennne de l'État qui ne saurait être confiée au secteur privé. En outre, la DPJJ ne possède pas de pouvoir d'instruction à l'égard du secteur associatif habilité, mais seulement un contrôle *via* l'habilitation et la tarification, ce qui pourrait être insuffisant pour l'exécution de telles mesures. Cette modification est donc source de difficultés juridiques et pratiques.

Enfin, le Sénat a souhaité rétablir la remise à parents. Dans un souci de simplification et de lisibilité, le code rassemble l'ensemble des avertissements judiciaires dans une seule catégorie. Je rappelle que la remise à parents est une expression symbolique qui désignait un entretien du juge avec le mineur et ses représentants légaux. C'est ce en quoi consistera l'avertissement judiciaire. Je ne crois donc pas que cet ajout soit nécessaire, même si je partage l'importance d'impliquer les parents dans la procédure judiciaire de leur enfant.

Sur tous ces points, j'espère avoir convaincu nos collègues sénateurs d'accepter la position de l'Assemblée nationale.

Enfin, deux éléments présentent une importance particulière. Le premier concerne l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs. L'Assemblée nationale s'était montrée très attachée à la date du 31 mars 2021, qui résultait déjà de plusieurs reports liés à la crise sanitaire. Toutefois, compte tenu de la persistance de cette crise et de l'inquiétude de nos présidents de juridiction, il apparaît raisonnable de reporter cette entrée en vigueur. Le Sénat a proposé un report de six mois, au 30 septembre 2021, afin que les juridictions puissent préparer dans le calme la transition vers les nouvelles procédures. Nous avons un temps envisagé la date du 1^{er} septembre, mais celle-ci risque de poser des difficultés de préparation au cours des congés d'été. Nous pouvons donc nous rallier à la position de nos collègues sénateurs, qui me semble empreinte de sagesse.

Un autre sujet a retenu l'attention de nos deux assemblées lors de la préparation de cette réunion. Il s'agit des dispositions de l'article 6 *bis* qui doublent l'amende encourue par les représentants légaux d'un mineur poursuivi qui ne défèrent pas à la convocation à comparaître devant un magistrat ou une juridiction pour mineurs. Ce même article rend possible le cumul de cette amende avec l'obligation d'effectuer un stage de responsabilité parentale. Nous sommes réticents à sanctionner trop lourdement des parents qui, bien souvent, sont dans de grandes difficultés économiques et sociales. Pour autant, je suis sensible à l'importance qu'y accordent nos collègues et je vous proposerai donc la solution suivante :

revenir au niveau initial de l'amende, à hauteur de 3 750 euros, mais retenir le souhait du Sénat de favoriser le recours au stage de responsabilité parentale. Cette alternative pertinente aux poursuites, confiée à des associations spécialisées, est de grande qualité pour les parents en difficulté. J'espère que la voie du compromis pourra être trouvée sur ce point comme sur le reste de ce texte.

Article 1^{er} bis A

**Application du code de la justice pénale des mineurs
aux poursuites engagées à compter du 30 septembre 2021**

L'article 1^{er} bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 1^{er} ter A

**Définition de la notion de discernement
applicable à la responsabilité pénale des mineurs**

L'article 1^{er} ter A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 1^{er} ter B (supprimé)

**Suppression de la compétence du tribunal de police
pour juger les mineurs**

L'article 1^{er} ter B est supprimé.

Article 1^{er} ter

**Spécialisation du juge des libertés et de la détention
appelé à se prononcer sur le cas de mineurs**

L'article 1^{er} ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 2

Modification rédactionnelles

L'article 2 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3

**Allongement de la durée du couvre-feu applicable aux mineurs ;
simplification en matière de cumul entre peines et mesures éducatives ;
contrôle visuel des effets personnels d'un mineur
dans les établissements relevant de la protection judiciaire de la jeunesse**

M. Jean Terlier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. –
Ma proposition de rédaction n° 1 vise à supprimer les alinéas 4 et 5 de la rédaction du Sénat, de manière à supprimer la mention de la remise à parents, procédure désormais comprise dans l'avertissement judiciaire.

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 3 bis A (supprimé)

Compétence du secteur associatif habilité

M. Jean Terlier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 2 vise à supprimer cet article relatif à la compétence du secteur associatif habilité.

Mme Agnès Canayer, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je consens à cette proposition, mais il faudra un jour ou l'autre clarifier les rapports entre la protection judiciaire de la jeunesse et le secteur associatif habilité.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée ; l'article 3 bis A est supprimé.

Article 4

Possibilité pour le tribunal de police de prononcer une peine complémentaire

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 5 bis

Appel des décisions prises par le juge des libertés et de la détention

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6

Interdiction de la visioconférence pour la décision et la prolongation de la détention provisoire et maintien de la prise en charge du mineur par l'aide sociale à l'enfance

Mme Agnès Canayer, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Notre proposition commune de rédaction n° 3 vise à tirer les conséquences de la transmission du dossier unique de personnalité au secteur associatif.

La proposition commune de rédaction n° 3 est adoptée.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 bis

Renforcement des sanctions pour les représentants légaux d'un mineur de déférant pas à une convocation à comparaître

M. Jean Terlier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 4 vise à en revenir au niveau existant de l'amende encourue par les parents d'un mineur qui ne défèrent pas à la

convocation, tout en prévoyant le cumul de cette amende avec le stage de responsabilité pénale.

La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.

L'article 6 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 7

Présence de l'avocat à l'audition libre d'un mineur et rétablissement du rôle du juge des libertés et de la détention

Les propositions nos 5 et 6, rédactionnelles, sont adoptées.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8

Déroulé de l'audience et régime de l'assignation à résidence sous surveillance électronique

L'article 8 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 9

Possibilité de déroger à l'inscription des décisions concernant des crimes de nature sexuelle ou violente au FIJAISV pour les mineurs d'au moins treize ans

L'article 9 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 10

Modifications rédactionnelles

L'article 10 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 11

Suppression de l'expérimentation sur la mesure éducative d'accueil de jour et demande de rapport

L'article 11 est adopté dans la rédaction du Sénat.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Je souhaiterais expliquer mon vote négatif sur l'ensemble du texte. Notre groupe votera contre ce projet de loi, même après le succès de cette commission mixte paritaire, avant tout parce que nous sommes très attachés au caractère irréfragable de la présomption de non-discernement en dessous de treize ans, conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant. D'autres points de désaccord demeurent : nous aurions préféré que l'entrée en vigueur du texte soit reportée d'un an ; nous aurions souhaité une meilleure prise en compte du domaine associatif ; enfin, nous sommes attachés à la spécialisation de la

justice des mineurs, ce qui explique notre opposition aux rôles donnés au tribunal de police et au juge des libertés et de la détention.

Mme Dominique Vérien, sénatrice. – Je suis très heureuse que cette commission mixte paritaire soit conclusive, car il est temps de mettre en place ce nouveau code de la justice pénale des mineurs. J'ai un regret : le rôle confié au juge des libertés et de la détention. Il y a peu de juges des enfants, mais il n'y a pas beaucoup plus de JLD ! J'imagine qu'une mission parlementaire étudiera dans quelques années ce nouveau fonctionnement. Quant au report de l'entrée en vigueur de la réforme, seule la Chancellerie n'avait pas compris sa nécessité : merci de l'avoir accepté ! Je salue enfin le maintien du stage de responsabilité parentale et de la transmission du dossier unique de personnalité.

M. Ugo Bernalicis, député. – Je tiens à exprimer ma totale désapprobation avec ce texte, pour les raisons évoquées par M. Sueur. Je regrette qu'un rôle ait été rendu au tribunal de police, ce qui va à l'encontre de la primauté de l'éducatif sur le répressif. Le manque de moyens empêche une nouvelle fois toute discussion sur l'effectivité des principes ! Mon groupe s'opposera au texte issu des travaux de cette commission mixte paritaire.

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur. – Je me félicite de cette commission mixte paritaire conclusive et je remercie en particulier les deux rapporteurs ; on aimerait voir plus souvent un tel travail ! Ce texte est très attendu ; il faudra que les moyens suivent, pour les juges, les greffiers et la protection judiciaire de la jeunesse. Nous resterons donc vigilants. Dans mon territoire, la jeunesse traverse des difficultés inextricables ; espérons que ce texte soit une partie de la solution.

M. Erwan Balanant, député. – Je regrette également que le caractère irréfragable du seuil de treize ans n'ait pas été retenu, mais ce texte contient également de grandes avancées. Mon groupe le soutiendra donc, car il répond à une attente forte et permettra une célérité bienvenue.

Mme Agnès Canayer, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je veux saluer la qualité de nos échanges et de nos travaux. Ce texte est le fruit d'un important travail en amont ; je me félicite qu'il ait eu lieu sur une réforme d'une telle ampleur. Comme tout compromis, ce ne sera pas un texte parfait à nos yeux, mais ce qui compte est avant tout la fluidité accrue qu'il permettra dans la procédure, de manière à répondre plus rapidement aux besoins en la matière. Nous serons vigilants quant aux conditions de sa mise en œuvre, car il faut que cette réforme ait les moyens de ses ambitions !

M. Jean Terlier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je remercie aussi Mme le rapporteur pour les échanges que nous avons eus. Ce texte est le fruit d'un travail de plus de deux ans, un modèle de construction de la loi, par un débat approfondi, que nous aimerions connaître plus souvent au Parlement. Concernant le discernement, il me

semble que la présomption simple permet au juge des enfants d'apprécier selon une variété de critères fixés dans la loi si des mineurs de treize ans qui ne se ressemblent pas tous sont discernants. Un vrai débat contradictoire pourra ainsi être mené ; il est important de le permettre. Enfin, j'aurai la même vigilance que vous quant aux moyens mis en œuvre ; j'espère que nous pourrons conduire conjointement ce contrôle. Les moyens de la justice augmentent substantiellement, et nombre de ces crédits seront fléchés vers la justice pénale des mineurs, mais il conviendra de contrôler leur mise à disposition effective.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente. – Merci à nos deux rapporteurs pour ce beau travail ; je suis ravie que cette commission mixte paritaire ait abouti.

M. François-Noël Buffet, sénateur, président. – Je partage vos propos !

*

* *

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.