



...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

Réunie le mercredi 20 janvier 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a examiné le rapport d'Agnès Canayer (Les Républicains – Seine-Maritime) sur le **projet de loi n° 228 (2020-2021) ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs**.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission des lois a adopté ce texte, qui procède à une importante réforme de la procédure pénale applicable aux mineurs, après l'avoir modifié pour conforter notamment le principe de spécialisation des acteurs, précisé la notion de discernement et prévu un délai supplémentaire pour préparer l'entrée en vigueur de la réforme.

1. UNE RÉFORME ATTENDUE MAIS UNE MÉTHODE CONTESTÉE

A. L'ABOUTISSEMENT D'UNE RÉFLEXION ANCIENNE

Le code de la justice pénale des mineurs (CJPM) a vocation à se substituer à l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Texte fondateur, l'ordonnance de 1945 a posé les principes fondamentaux qui régissent depuis soixante-quinze ans le droit pénal des mineurs. Modifiée une quarantaine de fois, elle est devenue, de l'avis des praticiens, difficilement lisible et a perdu en cohérence, ce qui plaide en faveur d'une recodification.

La durée des procédures est un autre élément qui justifie une réforme. Si les délais sont assez brefs lorsque l'affaire se conclut par un simple rappel à la loi (cinq mois en moyenne), **le temps judiciaire s'allonge considérablement en cas de poursuites** : le délai de jugement atteint, en moyenne, dix-neuf mois. Ces délais résultent notamment de la phase d'information préalable, obligatoire devant le juge des enfants lorsque celui-ci est saisi par convocation par officier de police judiciaire (COPJ) aux fins de mise en examen ou par requête pénale du procureur de la République.

Or une décision de justice trop tardive perd une part de sa portée : les adolescents évoluant rapidement, certains seront sortis de la délinquance quand la condamnation sera prononcée, tandis que d'autres auront au contraire récidivé faute d'un coup d'arrêt marqué suffisamment tôt par l'institution judiciaire. La durée des procédures contribue également à l'augmentation du nombre de mineurs placés en **détention provisoire**.

L'idée d'une réforme avait été envisagée dès 2008, à la suite de la publication du rapport de la commission présidée par le professeur André Varinard, mais sans être menée à son terme. Un autre projet de réécriture avait été élaboré en 2015, sans voir le jour en raison des attentats terroristes qui avaient conduit la Chancellerie à donner la priorité à d'autres textes législatifs.

Si l'aboutissement de la réforme constitue donc un motif de satisfaction, les conditions de sa préparation n'ont pas été optimales.

B. DES CRITIQUES SUR LA MÉTHODE

L'ordonnance du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs a été prise sur le fondement de l'article 93 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, qui a habilité le Gouvernement à réformer les dispositions législatives relatives à la justice pénale des mineurs.

Le Sénat s'était à l'époque opposé au choix d'une habilitation, considérant que l'adoption d'un véritable projet de loi aurait été plus respectueux des droits du Parlement.

L'habilitation a donné au Gouvernement un délai limité à six mois pour prendre l'ordonnance, ce qui a réduit le temps consacré à la nécessaire concertation avec les acteurs de la justice des mineurs. Les personnes entendues par le rapporteur, tant du côté des magistrats que de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ont souvent regretté de n'avoir pas été suffisamment associées à l'élaboration du projet de nouveau code.

Les événements qui ont jalonné l'année 2020 – grève des avocats puis crise sanitaire – ont ensuite contraint le Gouvernement à revoir son calendrier. En vertu de l'article 9 de l'ordonnance du 11 septembre 2019, le CJPM devait initialement entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2020. Les retards pris dans l'apurement des stocks, dans le développement des applications informatiques et dans la formation des personnels ont conduit le législateur à reporter cette date au **31 mars 2021**¹, report que la commission avait jugé sans doute insuffisant.

2. UNE RÉFORME QUI MÊLE CHANGEMENTS DE FOND ET ÉLÉMENTS DE CONTINUITÉ

La réécriture à laquelle procède le CJPM devrait avoir pour première conséquence de rendre le droit pénal des mineurs plus clair et accessible. Le CJPM ne procède cependant pas à une recodification à droit constant mais bien à une réforme d'ensemble qui répond à plusieurs objectifs fixés par la loi d'habilitation : simplification, accélération de la procédure, mise à l'épreuve éducative renforcée, meilleure prise en compte des victimes, dans le respect des principes constitutionnels et des conventions internationales.

A. DE GRANDS PRINCIPES RÉAFFIRMÉS

Le CJPM comporte un article préliminaire qui rappelle les principes directeurs du droit pénal des mineurs : le nouveau code « *régit les conditions dans lesquelles la responsabilité pénale des mineurs est mise en œuvre, en prenant en compte l'atténuation de cette responsabilité en fonction de leur âge et la nécessité de rechercher leur relèvement éducatif et moral par des mesures adaptées à leur âge et leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures adaptées* ». L'Assemblée nationale a complété cet article en introduisant une référence à la notion d'**intérêt supérieur du mineur**.

Le chapitre 1^{er}, relatif aux principes généraux du droit pénal applicable aux mineurs, rappelle ensuite que la priorité est le relèvement éducatif du mineur et que la peine ne doit être infligée qu'en dernier ressort.

Le nouveau code ne remet pas non plus en cause la double compétence du juge des enfants qui intervient à la fois en matière pénale et en matière civile (assistance éducative).

Le CJPM conserve le principe selon lequel les mineurs sont pénalement responsables lorsqu'ils sont capables de discernement. Il introduit toutefois une **présomption simple de discernement pour les mineurs âgés de plus de treize ans, et une présomption simple de non-discernement pour les mineurs de moins de treize ans**. Bien qu'elle soit très discutée, il convient de ne pas exagérer la portée de cette mesure. D'abord, parce qu'il s'agit d'une présomption simple qui pourra donc être écartée par la juridiction si elle estime que la maturité du mineur le justifie. Ensuite, parce que les mineurs de moins de treize ans ne peuvent actuellement être condamnés à une peine de prison ou d'amende, ni placés dans un centre éducatif fermé

¹ Ce report est prévu par l'article 25 de la loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

(CEF). Enfin, sur un plan quantitatif, environ 2 000 mineurs de moins de treize ans font l'objet chaque année de poursuites pénales, ce qui représente une très faible part de l'ensemble.

B. LA CÉSURE DU PROCÈS PÉNAL

Les changements sont plus significatifs lorsque l'on considère la procédure puisqu'il est prévu de consacrer la césure du procès pénal comme règle de principe : au cours d'une première audience, la juridiction statue sur la **culpabilité du mineur** et, le cas échéant, sur les **réparations accordées à la victime**, tandis que la seconde audience a pour objet de **statuer sur la sanction**.

Dans l'intervalle, le mineur déclaré coupable est soumis à une période de **mise à l'épreuve éducative**, qui peut notamment comporter des mesures éducatives, mises en œuvre par la PJJ, ainsi que des mesures de sûreté.

Si certaines conditions sont réunies, la juridiction peut éventuellement statuer au cours d'une **audience unique** sur la culpabilité et sur la sanction ; le mineur doit en particulier avoir déjà fait l'objet d'une procédure ayant donné lieu à un rapport datant de moins d'un an.

Afin de réduire les délais de réponse pénale, **la procédure est enserrée dans des délais courts** : la première audience se tient dans un délai qui ne peut être inférieur à 10 jours ni supérieur à trois mois, à compter de la convocation délivrée par le procureur de la République ; puis la juridiction fixe, au cours de l'audience de culpabilité, la date de la seconde audience qui doit se tenir dans un délai compris entre six et neuf mois.

En matière délictuelle, le CJPM fait disparaître l'instruction devant le juge des enfants et **renforce les prérogatives du parquet**. Il revient à ce dernier, maître de l'orientation de la procédure, de saisir la juridiction de jugement (juge des enfants ou tribunal pour enfants) en retenant la voie de la césure ou de l'audience unique et de définir une politique pénale cohérente dans le ressort de la juridiction.

C. UNE RATIONALISATION DE LA GAMME DES SANCTIONS

Le CJPM procède à une simplification des mesures éducatives et des peines en supprimant la catégorie des sanctions éducatives et en ramenant à deux le nombre de mesures éducatives : **l'avertissement judiciaire** et la **mesure éducative judiciaire**.

Cette dernière mesure peut cependant comporter **quatre modules** (d'insertion, de réparation, de santé et de placement), de sorte que la plupart des sanctions et mesures éducatives actuellement prévues par l'ordonnance de 1945 pourront toujours être mises en œuvre sous l'empire du nouveau code. Outre les modules, la juridiction de jugement pourra imposer au mineur des interdictions de paraître, d'entrer en contact avec la victime ou avec les coauteurs ou complices, d'aller et venir sur la voie publique, des mesures de confiscation ou l'obligation de suivre un stage.

Concernant le régime des peines, le seul changement notable porte sur la possibilité reconnue au **juge des enfants de prononcer certaines peines dans le cadre d'une audience de cabinet**, alors que seul le tribunal pour enfants est actuellement compétent. Trois peines sont concernées : la peine de confiscation de l'objet ayant servi à commettre l'infraction, la peine de stage et la peine de travail d'intérêt général (TIG), réservée aux mineurs d'au moins seize ans.

D. LES MESURES PROVISOIRES ET LES MESURES DE SURETÉ

Le CJPM offre la possibilité de prononcer sans délai une mesure éducative judiciaire provisoire ainsi que des mesures de sûreté (contrôle judiciaire ou assignation à résidence avec surveillance électronique).

Il cherche à réduire le recours à la détention provisoire en précisant qu'elle ne pourra être décidée qu'en cas de **violation répétée ou d'une particulière gravité** de ses obligations par le mineur et si le simple rappel ou l'aggravation de ses obligations apparaît insuffisant. Pour mieux garantir les droits du mineur, l'Assemblée nationale a décidé d'interdire le recours à la visio-conférence pour le débat sur le placement en détention provisoire.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : SOUTENIR LA RÉFORME TOUT EN CONFORTANT LE PRINCIPE DE SPÉCIALISATION DES ACTEURS ET EN AJUSTANT SON CALENDRIER DE MISE EN OEUVRE

A. MIEUX DÉFINIR LA NOTION DE DISCERNEMENT

La **notion de discernement demeure l'élément clef de la responsabilité pénale du mineur**. Elle n'est pas propre à ce domaine mais doit être appréhendée de manière spécifique.

En effet, le discernement du mineur n'est pas seulement soumis au risque d'altération ou d'abolition du fait d'une pathologie mentale mais à sa maturité, qui varie selon les individus.

À l'initiative du rapporteur, la commission a donc inscrit dans le code les caractéristiques du discernement telles que posées par la jurisprudence et a choisi de faire spécifiquement référence à **la maturité** du mineur, qui est une personnalité en construction.

B. CONFORTER LA SPÉCIALISATION DES ACTEURS

La **spécialisation des juridictions et des juges** amenés à connaître des affaires concernant les mineurs est un principe du droit pénal des mineurs qui correspond à la nécessité d'assurer un suivi et de mettre en place des mesures éducatives le plus tôt possible. Pour ces raisons, la commission a, à l'initiative du rapporteur, **confié au juge des enfants la compétence des contraventions de première à quatrième catégorie qui est actuellement exercée par le tribunal de police, ainsi que celle de décider de l'éventuelle détention provisoire d'un mineur avant l'audience de culpabilité**. Toutefois, pour répondre au principe constitutionnel d'impartialité du juge, seul un juge des enfants **non chargé de l'affaire** pourra se prononcer.

C. CHOISIR UN CALENDRIER RÉALISTE POUR UNE BONNE APPLICATION DE LA RÉFORME

Considérant que le respect des délais indicatifs prévus par le code, l'organisation des services de la protection judiciaire de la jeunesse et les moyens mis à la disposition des juridictions seront les éléments clefs du succès de cette réforme, la commission, à l'initiative du rapporteur et de Laurence Harribey (Socialiste, Ecologiste et Républicain - Gironde), **a repoussé l'entrée en vigueur de la réforme au 30 septembre 2021**. Ce report de six mois permet de tenir compte de l'état de préparation de l'ensemble des juridictions et de la protection judiciaire de la jeunesse tout en garantissant une entrée en vigueur rapide de la réforme.

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

Le projet de loi sera examiné en séance publique le mardi 26 janvier 2021.

| | | |
|---|---|---|
|  |  | Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale http://www.senat.fr/commission/loi/index.html Téléphone : 01.42.34.23.37 |
| François-Noël Buffet | Agnès Canayer | |
| Président de la commission | Rapporteur | Consulter le dossier législatif : http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-228.html |
| Sénateur (Les Républicains) du Rhône | Sénateur (Les Républicains) de la Seine-Maritime | |