

N° 291

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 janvier 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs,

Par Mme Agnès CANAYER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

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

Sénat : 228 et 292 (2020-2021)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| L'ESSENTIEL..... | 5 |
| I. UNE RÉFORME ATTENDUE MAIS UNE MÉTHODE CONTESTÉE | 5 |
| A. UNE RÉFLEXION ANCIENNE AUTOUR DE LA RÉFORME DE L'ORDONNANCE DE 1945 | 5 |
| 1. <i>Des principes fondamentaux qui demeurent d'actualité.....</i> | <i>5</i> |
| 2. <i>La nécessaire modernisation d'un texte devenu moins cohérent au fil du temps</i> | <i>7</i> |
| 3. <i>Des délais de jugement souvent excessifs.....</i> | <i>9</i> |
| 4. <i>Des projets de réformes restés inaboutis</i> | <i>10</i> |
| B. DES CRITIQUES SUR LA MÉTHODE..... | 10 |
| 1. <i>La constitution d'un groupe de travail</i> | <i>10</i> |
| 2. <i>Le choix d'une habilitation</i> | <i>11</i> |
| 3. <i>Une concertation insuffisante</i> | <i>12</i> |
| 4. <i>Une ordonnance dont l'entrée en vigueur s'avère complexe</i> | <i>13</i> |
| 5. <i>Un débat parlementaire tardif.....</i> | <i>14</i> |
| II. UNE RÉFORME QUI MÊLE CHANGEMENTS DE FOND ET ÉLÉMENTS DE CONTINUITÉ | 14 |
| A. DES GRANDS PRINCIPES RÉAFFIRMÉS..... | 14 |
| 1. <i>Le primat de l'éducatif sur le répressif.....</i> | <i>14</i> |
| 2. <i>La création d'une présomption de discernement.....</i> | <i>15</i> |
| B. LA CÉSURE DU PROCÈS PÉNAL, NOUVELLE PROCÉDURE DE DROIT COMMUN | 16 |
| 1. <i>Le principe de la césure</i> | <i>16</i> |
| 2. <i>Une audience unique possible sous certaines conditions</i> | <i>17</i> |
| 3. <i>Un rôle renforcé pour le parquet</i> | <i>18</i> |
| C. UNE RATIONALISATION DE LA GAMME DES SANCTIONS | 18 |
| 1. <i>Les mesures éducatives judiciaires.....</i> | <i>19</i> |
| 2. <i>Le régime des peines.....</i> | <i>20</i> |
| D. MESURES PROVISOIRES ET MESURES DE SÛRETÉ..... | 20 |
| 1. <i>La mesure éducative judiciaire provisoire</i> | <i>20</i> |
| 2. <i>Les mesures de sûreté.....</i> | <i>21</i> |
| III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 21 |
| IV. LA POSITION DE LA COMMISSION..... | 22 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 25 |
| • Article 1^{er} Ratification de l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs | 25 |
| • Article 1^{er} bis A (nouveau) Application du code de la justice pénale des mineurs aux poursuites engagées à compter du 30 septembre 2021 | 26 |

| | |
|---|-----------|
| • Article 1 ^{er} bis Prise en compte de l'intérêt supérieur des mineurs dans la mise en œuvre de leur responsabilité pénale | 28 |
| • Article 1 ^{er} ter A (<i>nouveau</i>) Définition de la notion de discernement applicable à la responsabilité pénale des mineurs | 29 |
| • Article 1 ^{er} ter B (<i>nouveau</i>) Suppression de la compétence du tribunal de police pour juger les mineurs | 30 |
| • Article 1 ^{er} ter Spécialisation du juge des libertés et de la détention appelé à se prononcer sur le cas de mineurs | 31 |
| • Article 2 Modification rédactionnelles | 32 |
| • 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 | 32 |
| • Article 3 bis Précisions relatives au fonctionnement des centres éducatifs fermés | 35 |
| • Article 4 Possibilité pour le tribunal de police de prononcer une peine complémentaire | 36 |
| • Article 5 Modifications rédactionnelles | 37 |
| • Article 5 bis Appel des décisions prises par le juge des libertés et de la détention | 38 |
| • 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 | 38 |
| • Article 6 bis (<i>nouveau</i>) Renforcement des sanctions pour les représentants légaux d'un mineur de déférant pas à une convocation à comparaître | 40 |
| • 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 | 40 |
| • Article 8 Déroulé de l'audience et régime de l'assignation à résidence sous surveillance électronique | 42 |
| • Article 9 Possibilité de déroger à l'inscription des décisions concernant des crimes de nature sexuelle ou violente au FIJ AISV pour les mineurs d'au moins treize ans | 44 |
| • Article 10 Modifications rédactionnelles | 45 |
| • Article 11 Suppression de l'expérimentation sur la mesure éducative d'accueil de jour et demande de rapport | 45 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 47 |
| RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS ») | 65 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 67 |
| LA LOI EN CONSTRUCTION | 69 |

L'ESSENTIEL

Réunie le 20 janvier 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains -Rhône), la commission des lois a adopté, sur le rapport d'**Agnès Canayer** (Les Républicains - Seine-Maritime), **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.**

La commission 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.

I. UNE RÉFORME ATTENDUE MAIS UNE MÉTHODE CONTESTÉE

L'entrée en vigueur prochaine du code de la justice pénale des mineurs (CJPM) marque l'aboutissement d'une longue réflexion tendant à réformer l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Il n'en est que plus regrettable que les conditions d'élaboration de ce nouveau code aient pâti du choix de procéder à la réforme par voie d'ordonnance ainsi que d'une insuffisante concertation avec l'ensemble des acteurs de la justice pénale des mineurs.

A. UNE RÉFLEXION ANCIENNE AUTOUR DE LA RÉFORME DE L'ORDONNANCE DE 1945

Adoptée alors que le second conflit mondial n'était pas encore achevé, l'ordonnance du 2 février 1945 a posé les principes qui régissent depuis soixante-quinze ans la justice pénale des mineurs en France.

1. Des principes fondamentaux qui demeurent d'actualité

Le premier principe est l'existence **d'une justice spécialisée** : les mineurs auxquels est imputée une infraction qualifiée de crime ou de délit ne sont pas déférés devant les juridictions pénales de droit commun ; ils ne sont justiciables que des tribunaux pour enfants ou des cours d'assises des mineurs (article premier de l'ordonnance de 1945).

Si le juge des enfants décide de prononcer une mesure ou une sanction éducative, il peut le faire dans le cadre d'une **audience de cabinet**. Pour prononcer une peine, il doit en revanche saisir le **tribunal pour enfants** : présidé par un autre juge des enfants, ce tribunal est composé d'assesseurs, qui sont des juges non professionnels, inscrits sur une liste par le président du tribunal, et recrutés pour l'intérêt qu'ils portent aux questions de l'enfance.

La nécessité d'assurer la protection la plus complète possible des mineurs a conduit à confier également au juge des enfants la compétence non seulement en matière **pénale** mais aussi, depuis l'ordonnance n° 58-1301 du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et l'adolescence en danger, en matière **civile**, puisqu'il peut prononcer, sur le fondement de l'article 375 du code civil, des mesures d'assistance éducative pour protéger les mineurs en danger.

Le deuxième principe est le primat de l'éducatif sur le répressif : l'article 2 de l'ordonnance de 1945 prévoit que la juridiction pour mineurs prononce les mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation qui lui semblent appropriées ; c'est seulement dans le cas où les circonstances ou la personnalité du mineur l'exigent que peuvent être prononcées une sanction éducative, si le mineur a plus de dix ans, ou une peine, si le mineur a plus de treize ans ; l'éventuelle peine d'emprisonnement doit être spécialement motivée.

L'ordonnance dessine ainsi une gradation de la réponse apportée à la délinquance des mineurs : d'abord des mesures éducatives, puis, le cas échéant, une sanction éducative¹, enfin, en dernier ressort, une peine.

Le troisième principe est la prise en compte de la personnalité du mineur : afin que le juge dispose de tous les éléments lui permettant de prendre la décision la plus appropriée, l'article 5 de l'ordonnance de 1945 prévoit qu'« aucune poursuite ne pourra être exercée en matière de crime contre les mineurs sans information préalable » et l'article 5-1 ajoute que, avant toute décision (mesure éducative, sanction éducative ou peine), doivent être réalisées des investigations pour avoir une connaissance suffisante de la personnalité du mineur, ainsi que de sa situation sociale et familiale.

Dernier grand principe, l'**atténuation de la responsabilité pénale** : les mineurs ne peuvent être condamnés à des peines aussi lourdes que celles prévues pour les majeurs. Ainsi, l'article 20-2 de l'ordonnance de 1945 dispose que le tribunal ne peut condamner le mineur de plus de treize ans à une peine privative de liberté supérieure à la moitié de la peine encourue par

¹ Les sanctions éducatives ont été introduites par la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002. Font partie des sanctions éducatives l'avertissement solennel, l'exécution de travaux scolaires, l'interdiction de paraître, l'interdiction de rencontrer la victime, l'interdiction de rencontrer les co-auteurs ou les complices, la confiscation, la mesure d'aide ou de réparation, le stage de formation civique ou le placement.

un adulte ; lorsque la peine encourue est la réclusion ou la détention criminelle à perpétuité, la peine ne peut être supérieure à vingt ans de réclusion ou de détention criminelle. L'article 20-3 pose un principe analogue concernant les amendes : un mineur ne peut se voir infliger une amende supérieure à la moitié de l'amende encourue par un adulte, ni excédant 7 500 euros.

Certaines peines sont en outre exclues pour les mineurs en application de l'article 20-4 : les peines d'interdiction du territoire et de séjour, les peines de jour-amende, l'interdiction des droits civiques, civils et de famille, l'interdiction d'exercer une fonction publique ou une activité professionnelle ou sociale, les peines de fermeture d'établissement ou d'exclusion des marchés publics, l'affichage ou la diffusion de la condamnation ne peuvent être prononcées à l'encontre d'un mineur. L'exclusion de certaines peines s'explique par le souci de **ne pas faire obstacle à la réinsertion du mineur**.

Par sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, le Conseil constitutionnel a accordé une valeur constitutionnelle au principe selon lequel la responsabilité pénale des mineurs doit être atténuée en raison de leur âge, considérant qu'il s'agit là d'un **principe fondamental reconnu par les lois de la République**, de même que le principe selon lequel le **relèvement du mineur est recherché par des mesures adaptées à sa personnalité**.

2. La nécessaire modernisation d'un texte devenu moins cohérent au fil du temps

La perte de lisibilité de l'ordonnance résulte d'abord de la **sédimentation des réformes**, une quarantaine depuis 1945, qui l'ont rendue plus complexe et difficile à appréhender par les professionnels.

Elle a pu être aggravée par une **insuffisante prise en compte des spécificités de la justice des mineurs** à l'occasion de l'examen de textes réformant le droit pénal des majeurs ou à une **insuffisante coordination** entre l'ordonnance de 1945 et les codes pénal et de procédure pénale. En matière de contrôle judiciaire ou de détention provisoire, le texte renvoie implicitement aux textes applicables aux majeurs, ce qui n'en facilite pas la lecture.

L'ordonnance conserve en outre des formules vieillies, comme la remise à parents ou l'admonestation, qui peuvent être peu claires pour les mineurs auxquelles elles s'adressent ou pour leurs parents.

Sur le plan de la procédure, l'ordonnance de 1945 ne répond plus qu'imparfaitement aux exigences d'un procès équitable. Dans un arrêt *Adamkiewicz c. Pologne* du 2 mars 2010, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le **principe d'impartialité** posé la Convention de

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales interdit qu'un juge ayant engagé les poursuites contre un mineur puis ayant rassemblé les preuves de sa culpabilité durant l'instruction renvoie ce mineur devant un tribunal qu'il préside. Dans sa décision du 8 juillet 2011¹, le Conseil constitutionnel en a tiré les conséquences, déclarant contraire à la Constitution le possible **cumul des fonctions d'instruction et de jugement** du juge des enfants en matière délictuelle. Modifié par la loi n° 2011-1940 du 26 décembre 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants, l'article 251-3 du code de l'organisation judiciaire prévoit en conséquence que « *le juge des enfants qui a renvoyé l'affaire devant le tribunal pour enfants ne peut présider cette juridiction* ».

Les juridictions se sont adaptées diversement à cette nouvelle règle : certaines ont mis en place un binôme composé d'un juge qui, ayant mis en examen le mineur, signe l'ordonnance de renvoi et d'un juge qui préside l'audience de jugement ; d'autres ont cherché à préserver la continuité de l'intervention du juge des enfants en prévoyant qu'un même juge procède à l'instruction et préside l'audience de jugement, tandis que l'un de ses collègues signe l'ordonnance de renvoi. Il en découle un morcellement des pratiques et des difficultés d'organisation dans les petites juridictions.

Le cadre international

- Il est fixé d'abord par les **règles dites de Beijing**, issues de la résolution 40/33 adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 29 novembre 1985. Elles constituent un socle minimal pour l'administration d'une justice pénale efficace, juste et humaine à l'égard des mineurs. Elles sont cependant dépourvues de force obligatoire.

- Surtout, la **convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)**, convention des Nations-Unies du 20 novembre 1989, contient, dans son article 40, des dispositions relatives au droit pénal des mineurs.

Elle invite les États parties à se doter de lois, de procédures et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale. Elle recommande en particulier d'établir un âge minimum en-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale.

Elle consacre aussi le principe selon lequel tout enfant a droit à une assistance juridique et à des voies de recours effectives s'il est reconnu coupable d'avoir enfreint la loi pénale.

Concernant les mesures privatives de liberté, l'article 37 de la convention prévoit notamment que « *l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible* ». Ces principes sont cohérents avec ceux de notre droit interne.

¹ Décision n° 2011-147 QPC.

Elle prohibe également certaines peines pour les mineurs : « *ni la peine capitale ni l'emprisonnement à vie sans possibilité de libération ne doivent être prononcés pour les infractions commises par des personnes âgées de moins de dix-huit ans* ».

Concernant la détention, la convention consacre deux principes : en premier lieu, elle indique que tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant ; elle précise ensuite que l'enfant a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par les visites, sauf circonstances exceptionnelles.

3. Des délais de jugement souvent excessifs

La durée des procédures est un autre élément qui plaide en faveur d'une réforme de l'ordonnance de 1945.

Logiquement, les délais sont assez brefs lorsque l'affaire se conclut par un simple rappel à la loi : cinq mois en moyenne, et même trois mois lorsque le rappel à la loi est notifié par un officier de police judiciaire¹.

Mais **le temps judiciaire s'allonge considérablement en cas de poursuites**, puisque le délai de jugement atteint alors, en moyenne, 19 mois (16,1 mois pour un jugement en chambre du conseil et 20,4 mois pour un jugement devant le tribunal pour enfants). 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.

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. Les procédures qui permettent au parquet de saisir directement la juridiction de jugement sont traitées dans des délais plus courts (7 mois en moyenne, 6,6 mois en chambre du conseil et 8,2 mois devant le tribunal pour enfants) mais elles ne concernent que 3 % des affaires.

L'allongement du temps judiciaire a des conséquences sur le nombre de jeunes placés en **détention provisoire**, qui a fortement augmenté ces dernières années. Fin 2020, environ **80 % des mineurs détenus étaient des prévenus placés en détention provisoire**, alors que cette proportion chez les majeurs est de l'ordre d'un tiers. Beaucoup de peines d'emprisonnement prononcées par les juridictions pour mineurs ne sont pas réellement exécutées car elles sont couvertes par le temps passé en détention provisoire.

¹ Ces données sont issues du numéro 168 d'Infostat Justice (avril 2019), qui porte sur les données de l'année 2017.

Cette situation insatisfaisante traduit une forme d'épuisement de la procédure issue de l'ordonnance de 1945.

4. Des projets de réformes restés inaboutis

Cela fait maintenant une douzaine d'années que le projet d'une réécriture de l'ordonnance de 1945 est apparu sous la plume du professeur André Varinard.

En 2008, le rapport Varinard¹ préconisait l'élaboration d'un code dédié à la justice pénale des mineurs permettant une réécriture formelle des dispositions applicables afin de renforcer leur cohérence et de leur donner une meilleure lisibilité. Un projet de code pénal des mineurs a été mis en chantier dans le courant de l'année 2009 mais n'a pas abouti.

Une autre tentative de réécriture remonte à 2015, mais ces travaux n'ont de nouveau pas été menés à leur terme en raison des attentats terroristes, qui ont conduit le ministère de la justice à retenir d'autres priorités en matière de réformes législatives. Ce code de la justice pénale des mineurs en préparation conservait les grands principes de l'ordonnance de 1945.

Le Gouvernement actuel paraît déterminé à mener à son terme cette réforme. Si elle salue cette ambition réformatrice, la commission des lois regrette cependant la méthode employée qui n'a pas permis de placer l'entrée en vigueur du futur CJPM sous les meilleures auspices.

B. DES CRITIQUES SUR LA MÉTHODE

Le choix de procéder à la réforme par voie d'ordonnance apparaît rétrospectivement peu justifié : il a enfermé l'élaboration du CJPM dans un calendrier contraint peu propice à une concertation sereine avec l'ensemble des parties prenantes.

1. La constitution d'un groupe de travail

La rédaction du CJPM a été précédée par la création d'un groupe de travail, associant des professionnels de la justice des mineurs et des parlementaires², chargé d'en fixer les grands principes. Ce groupe de travail s'est réuni au cours du deuxième semestre de l'année 2018 et a remis ses conclusions à la garde des sceaux, Nicole Belloubet, à la fin du mois de mars 2019.

¹ Rapport de la commission présidée par le recteur André Varinard, professeur de droit pénal, remis à la ministre de la justice en 2008.

² Le Sénat était représenté par nos deux anciens collègues Catherine Troendlé et Michel Amiel.

Le groupe de travail a mis l'accent sur plusieurs grands principes : le maintien de la notion de discernement pour déterminer le seuil de responsabilité pénale ; la souplesse de la réponse éducative ; la lutte contre la récidive et la réinsertion du mineur délinquant ; la place plus importante donnée à la césure du procès pénal, afin qu'une décision soit prise rapidement sur la culpabilité du mineur et sur l'indemnisation des parties civiles, tout en se donnant le temps d'étudier la situation du mineur pour choisir la sanction la plus adaptée ; enfin, la nécessité de répondre aux exigences du Conseil constitutionnel concernant l'impartialité du tribunal pour enfants tout en favorisant la continuité de l'intervention du juge des enfants auprès d'un même mineur.

Ce travail préparatoire aurait pu être suivi de l'élaboration d'un projet de loi soumis à l'examen du Parlement mais le Gouvernement a préféré demander au Parlement à être habilité à adopter la réforme par voie d'ordonnance.

2. Le choix d'une habilitation

Le 23 novembre 2018, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, devenu l'article 93 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, tendant à l'habiliter à réformer par ordonnance le droit pénal applicable aux mineurs.

Plus précisément, **quatre objectifs** étaient assignés à la réforme :

- simplifier la procédure pénale applicable aux mineurs délinquants ;
- accélérer leur jugement pour qu'il soit statué rapidement sur leur culpabilité ;
- renforcer leur prise en charge par des mesures probatoires adaptées et efficaces avant le prononcé de leur peine, notamment pour les mineurs récidivistes ou en état de réitération ;
- enfin, améliorer la prise en compte de leurs victimes.

La commission des lois avait à l'époque critiqué le choix de la procédure ainsi retenue. Elle avait d'abord regretté le recours à la technique de l'habilitation, considérant qu'une réforme de cette importance, sur un sujet si sensible, aurait justifié l'élaboration d'un projet de loi distinct soumis à l'examen du Parlement. Elle avait également contesté le fait que cette demande d'habilitation, qui ne figurait pas dans le projet de loi initial, n'a pas été présentée au Sénat, première assemblée saisie, mais seulement à l'Assemblée nationale, ce qui avait empêché le Sénat de délibérer sur cette demande avant la réunion de la commission mixte paritaire.

En réponse, la garde des sceaux, Nicole Belloubet, avait pris l'engagement de saisir l'occasion de l'examen du projet de loi de ratification

pour avoir un débat de fond sur l'ensemble de la réforme et de ne pas faire entrer en vigueur l'ordonnance avant que le débat parlementaire ait eu lieu¹.

La loi a donné au Gouvernement un délai de six mois pour prendre l'ordonnance, ce qui lui a imposé un calendrier très contraint pour finaliser le nouveau CJPM.

3. Une concertation insuffisante

Les organisations syndicales de magistrats comme les syndicats de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) entendus par votre rapporteur ont déploré que la concertation préalable à l'adoption de l'ordonnance ait été trop rapide. Elle n'a pas permis des échanges aussi approfondis qu'ils l'auraient souhaité sur les finalités de la réforme, ses aspects techniques et les conditions concrètes de sa mise en œuvre.

Si plusieurs groupes de travail internes et mécanismes de concertation ont été mis en place, notamment l'envoi d'un questionnaire à l'ensemble des agents de la PJJ, le **sentiment général est celui de l'absence de co-construction, voire de prise en compte effective du point de vue des organisations professionnelles.**

Un travail technique a été réalisé en parallèle par la **commission supérieure de codification** qui s'est réunie à plusieurs reprises en mai et en juin 2019 pour examiner le projet de code de la justice pénale des mineurs et formuler des propositions d'amélioration sur le plan juridique et légistique. La commission a regretté une évolution dans la terminologie, avec l'emploi des formules « mineur de moins de quinze ans » ou « mineur de moins de treize ans » au lieu des formules classiques « mineurs de quinze ans » ou « mineurs de treize ans ». Étymologiquement, le mot mineur vient d'un mot latin qui signifie « plus petit que » ou « inférieur à », de sorte que la formulation retenue peut paraître redondante. Le ministère de la justice a cependant été sensible à l'intérêt de privilégier une expression plus aisément compréhensible par le grand public².

Le Gouvernement a également confié à l'inspection générale de la justice (IGJ) le soin de mener une **mission d'appui à la mise en œuvre de la réforme**. L'inspection a remis en mars 2020 un premier rapport, complété au mois d'octobre par une note d'étape, suivie en décembre d'un guide d'entrée dans la réforme à l'intention des juridictions et de la PJJ. Ces documents visent à éclairer les acteurs sur les conditions à réunir et les actions à réaliser pour préparer l'entrée en application de l'ordonnance.

¹ Entendue par la commission des lois le 30 janvier 2019, la garde des sceaux avait déclaré que « le temps de la ratification sera pleinement employé pour que les deux chambres débattent de cette réforme et modifient le texte que le Gouvernement leur proposera dans le sens qui leur semblera utile ».

² Le code pénal ou le code de procédure pénale continuent à employer l'expression « mineur de ». Une mise en cohérence devra sans doute un jour être effectuée.

4. Une ordonnance dont l'entrée en vigueur s'avère complexe

L'ordonnance a finalement été publiée au Journal officiel le 13 septembre 2019, soit dans le délai prescrit par la loi d'habilitation.

Son article 9 prévoyait **initialement une entrée en vigueur à compter du 1^{er} octobre 2020**, étant précisé que le CJPM a vocation à s'appliquer **aux poursuites engagées à compter de son entrée en vigueur**. Les poursuites engagées avant son entrée en vigueur resteront soumises aux règles de procédures prévues par l'ordonnance de 1945.

Ces dispositions impliquent donc la **coexistence, pendant une période de transition, de la nouvelle et de l'ancienne procédure**, ce qui constitue un facteur de complexité difficile à gérer pour les juridictions. C'est la raison pour laquelle la Chancellerie avait souhaité initialement que les juridictions réduisent le stock d'affaires en attente de jugement avant l'entrée en vigueur du CJPM, de manière à ce que cette période de coexistence des deux procédures reste la plus brève possible.

La grève des avocats au début de l'année 2020 puis la crise sanitaire, qui a considérablement réduit l'activité des juridictions pendant le premier confinement, n'ont pas permis d'atteindre cet objectif. Le stock d'affaires en instance de jugement a au contraire augmenté.

La crise sanitaire a également perturbé le déroulement des opérations préalables à la mise en œuvre de la réforme, qu'il s'agisse des actions de formation auprès des magistrats, des greffiers et des personnels de la PJJ ou du développement des applications informatiques, lesquelles n'auraient sans doute pas pu être menées à terme même en l'absence de crise sanitaire.

Pour ces raisons, le Gouvernement a proposé, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, de **reporter l'entrée en vigueur du CJPM au 31 mars 2021**. Le Sénat a accepté ce report, estimant que les conditions pour une application satisfaisante de la réforme au 1^{er} octobre 2020 n'étaient pas réunies. Ainsi que l'avait noté à l'époque le rapporteur Muriel Jourda « Ce délai peut paraître court au regard des difficultés à surmonter pour que les nouvelles procédures de jugement puissent être mises en place »¹.

Il s'écoulera ainsi plus de dix-huit mois entre la publication du CJPM et son entrée en vigueur, ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence de la méthode retenue : l'élaboration d'un projet de loi n'aurait pas retardé

¹ Rapport n° 453 (2019-2020) de Mme Muriel JOURDA, fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, déposé le 20 mai 2020.

l'application de la réforme, aurait laissé plus de temps à la concertation sur le projet et aurait été plus respectueuse des prérogatives du Parlement.

5. Un débat parlementaire tardif

Alors que l'Assemblée nationale a examiné le texte en décembre 2020, le Sénat en est saisi à la fin du mois de janvier 2021, de sorte que l'adoption définitive du projet de loi de ratification n'aura lieu que quelques semaines avant l'entrée en vigueur de la réforme.

En raison du choix par le Gouvernement de ce calendrier, **l'élaboration de la partie réglementaire du code a précédé l'adoption de la partie législative** stabilisée, ce qui suggère qu'il sera fait peu de cas des apports qui pourraient résulter de la discussion parlementaire.

Le ministère de la justice a même diffusé aux juridictions de premières notes d'orientation sur la mise en œuvre de la réforme, qui ressemblent fort à des circulaires, sans attendre l'examen du projet de loi au Sénat.

Entendue par le rapporteur, la directrice de la PJJ, Charlotte Caubel, a fait observer, à raison, que l'information des juridictions et des services de la PJJ devait débiter dès à présent, sans quoi l'échéance du 31 mars ne pourrait être tenue. Il est cependant regrettable que le Gouvernement n'ait pas programmé plus tôt le débat parlementaire, ce qui aurait permis de stabiliser la partie législative avant de rédiger la partie réglementaire du code et de diffuser l'information indispensable sur le terrain.

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

Tout en réaffirmant les grands principes issus de l'ordonnance de 1945, le CJPM rénove la procédure applicable au jugement des mineurs délinquants et rationalise les mesures éducatives et les peines pouvant être décidées par les juridictions.

A. DES GRANDS PRINCIPES RÉAFFIRMÉS

1. Le primat de l'éducatif sur le répressif

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 ».

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. L'article L. 11-2 dispose ainsi que « *les décisions prises à l'égard des mineurs tendent à leur relèvement éducatif et moral ainsi qu'à la prévention de la récidive et à la protection de l'intérêt des victimes* », tandis que l'article L. 11-3 indique que « *les mineurs déclarés coupables d'une infraction pénale peuvent faire l'objet de mesures éducatives et, si les circonstances et leur personnalité l'exigent, de peines* ».

Il ne remet par ailleurs pas en cause la double compétence du juge des enfants qui intervient à la fois en matière pénale et en matière civile (assistance éducative).

2. La création d'une présomption de discernement

Le CJPM conserve le principe selon lequel les mineurs sont pénalement responsables lorsqu'ils sont capables de discernement. Il innove toutefois **en introduisant une présomption simple de discernement pour les mineurs âgés de plus de treize ans** et, symétriquement, 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 (CEF), ce principe étant confirmé à l'article 11-4 du projet de code. Ils peuvent seulement faire l'objet de mesures éducatives ou de sanctions éducatives. Après la réforme, ils ne pourront, en principe, faire l'objet de telles mesures mais ils seront pris en charge au civil dans le cadre de mesures d'assistance éducative, peu éloignées dans leur contenu des mesures éducatives décidées au pénal.

Enfin, sur un plan quantitatif, environ 2 000 mineurs de treize ans font l'objet chaque année de poursuites pénales, ce qui représente une faible part des quelques 58 000 poursuites engagées contre des mineurs. La présomption de non discernement pourrait entraîner un report de charges - d'ampleur limitée - des services de la PJJ vers les conseils départementaux chargés de mettre en œuvre les mesures d'assistance éducatives.

B. LA CÉSURE DU PROCÈS PÉNAL, NOUVELLE PROCÉDURE DE DROIT COMMUN

C'est sur le plan procédural que les changements introduits par le CJPM sont les plus significatifs.

1. Le principe de la césure

Le nouveau code consacre **la césure du procès pénal comme règle de principe**¹, ce qui implique que chaque affaire donne lieu désormais à **deux audiences** : au cours de la **première audience**, la juridiction statue sur la **culpabilité du mineur** et, le cas échéant, sur les réparations accordées à la victime ; au cours de la **seconde audience**, elle statue sur la **sanction** (mesure éducative ou peine).

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.

Afin de réduire les délais de réponse pénale, la nouvelle procédure est enserrée dans des **délais courts** : la première audience doit se tenir dans un délai qui ne peut être inférieur à dix 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. La procédure, en première instance, serait ainsi achevée dans un délai compris entre six mois et dix jours au minimum et douze mois au plus.

Cette nouvelle organisation de la procédure présente plusieurs avantages selon ses promoteurs : en statuant rapidement sur la culpabilité, la juridiction rend possible un travail éducatif plus efficace², le mineur ne pouvant plus prétendre qu'il n'a pas commis les faits qui lui sont reprochés ; elle permet d'accorder une réparation à la victime dans un délai plus court ; et la mise à l'épreuve éducative permet à la juridiction de statuer sur la

¹ Il est à noter que, depuis 2011, une forme de césure du procès pénal est autorisée, puisque l'article 24-6 de l'ordonnance de 1945 permet d'ajourner le prononcé de la mesure éducative, de la sanction éducative ou de la peine. En pratique, cette possibilité est cependant rarement utilisée, la charge de travail des juridictions ne les incitant guère à organiser deux audiences si une seule peut suffire à juger une affaire.

² Entendue par la commission le 13 janvier 2020, Madeleine Mathieu-Héraud, alors directrice de la PJJ, notait que « la décision de statuer plus rapidement sur la culpabilité résulte des évolutions des neurosciences et de la pédopsychiatrie, qui ont bien mis en évidence que les adolescents ont une perception du temps différente de celle des adultes. Un trop grand intervalle de temps entre la commission des faits et la réponse apportée entraîne une perte de sens pour les jeunes ».

sanction à la lumière du comportement du mineur pendant cette période intermédiaire.

Ses détracteurs estiment que l'accélération de la procédure ne laissera plus au travail éducatif le temps nécessaire pour porter ses fruits et faire évoluer le mineur, ce qui pourrait favoriser le prononcé de sanctions plus sévères. En particulier, la première audience se tiendra dans un délai trop court pour que la PJJ puisse mener un travail éducatif susceptible d'amener le mineur à réfléchir sur la notion de culpabilité.

2. Une audience unique possible sous certaines conditions

Si certaines conditions sont réunies, la juridiction peut cependant statuer au cours d'une même audience sur la culpabilité et sur la sanction, le recours à l'audience unique devant être décidé « *à titre exceptionnel* » selon l'article L. 423-4 du CJPM.

L'audience unique n'est possible que pour des faits **d'une certaine gravité** : la peine encourue doit être supérieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement pour le mineur de moins de seize ans et supérieure ou égale à trois ans pour le mineur d'au moins seize ans.

De plus, elle n'est possible que si le mineur est déjà connu de la justice : le mineur doit avoir déjà fait l'objet d'une mesure éducative, d'une mesure judiciaire d'investigation éducative, d'une mesure de sûreté ou d'une peine prononcée dans le cadre d'une autre procédure et ayant donné lieu à un **rapport de personnalité datant de moins d'un an**. Ce rapport permet à la juridiction d'être éclairée sur la personnalité du mineur et de statuer sur la sanction sans qu'il soit besoin d'attendre la fin de la mise à l'épreuve éducative.

Certaines organisations syndicales de magistrats entendues par le rapporteur ont exprimé la crainte que l'audience unique ne perde rapidement son caractère exceptionnel pour devenir un mode de traitement accéléré des procédures dans des juridictions disposant de trop peu de moyens par rapport au nombre de dossiers à traiter.

Charlotte Caubel, directrice de la PJJ, a indiqué que l'étude d'impact réalisée par le ministère de la justice évaluait autour de 20 % la proportion des affaires qui seraient jugées en audience unique. Si cette proportion se trouve confirmée, l'audience unique n'aurait pas le caractère exceptionnel que lui réserve en principe le CJPM.

3. Un rôle renforcé pour le parquet

En matière délictuelle, le CJPM fait disparaître l’instruction devant le juge des enfants et accroît les prérogatives du parquet¹.

Entendu par la commission des lois le 29 janvier 2020, le procureur de la République de Paris, Rémi Heitz, soulignait que le CJPM « place le parquet au cœur du dispositif : c'est le procureur de la République qui orientera la procédure vers la voie qui lui paraît la plus opportune : procédure de droit commun, avec la césure, ou, éventuellement, audience unique au cours de laquelle seront traitées à la fois la question de la culpabilité et celle de la peine prononcée ; audience de cabinet ou audience devant le tribunal pour enfants ».

Ce nouveau rôle d’orientation s’accompagne de la **suppression de l’instruction effectuée par le juge des enfants**, qui est en pratique généralement très limitée, et, corrélativement, de la disparition de l’audience de mise en examen. **Cette nouvelle organisation fait disparaître le problème constitutionnel qui pouvait résulter du cumul par le juge des enfants de la fonction d’instruction et de la présidence de l’audience de jugement.**

Ce nouveau rôle d’orientation dévolu au parquet devrait favoriser la mise en place d’une politique pénale plus cohérente dans le ressort de chaque juridiction. Mais elle entraînera aussi un transfert de charges significatif vers les parquets pour mineurs², ce qui pose la question de l’ajustement des moyens qui leur sont alloués.

C. UNE RATIONALISATION DE LA GAMME DES SANCTIONS

Le CJPM procède à une simplification des mesures éducatives et supprime la catégorie des sanctions éducatives. Créées par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d’orientation et de programmation pour la justice, dite loi « Perben I », les sanctions éducatives sont toujours restées marginales, représentant autour de 3 % des sanctions décidées par les juridictions pour mineurs. Ne subsistent ainsi que les mesures éducatives et les peines.

Le CJPM maintient le principe (articles L. 322-1 et suivants) selon lequel toute décision sur une mesure éducative ou sur une peine est précédée d’investigations permettant d’acquérir une connaissance suffisante de la personnalité du mineur et de sa situation sociale et familiale.

¹ En matière criminelle, un juge d’instruction sera naturellement toujours saisi. Ces affaires sont peu nombreuses : on dénombre chaque année autour de 300 condamnations de mineurs dans des affaires criminelles.

² Dans les grandes juridictions, le parquet comporte une section spécialisée dans la délinquance des mineurs. Dans les plus petites juridictions, un magistrat du parquet est plus spécialement chargé de ce contentieux.

1. Les mesures éducatives judiciaires

Concernant les mesures éducatives, le nouveau code n'en distingue plus que deux : **l'avertissement judiciaire**, qui remplace la remise à parents, l'admonestation et l'avertissement solennel ; et la **mesure éducative judiciaire**. Modulable, la mesure éducative judiciaire absorbe la liberté surveillée, la mesure de placement et les sanctions éducatives.

L'article L. 112-1 indique que la mesure éducative judiciaire « *vise la protection du mineur, son assistance, son éducation, son insertion et son accès aux soins* ». L'article L. 112-2 précise qu'elle « *consiste en un accompagnement individualisé du mineur construit à partir d'une évaluation de sa situation personnelle, familiale, sanitaire et sociale* ». Elle peut se cumuler avec un ou plusieurs modules d'insertion, de réparation, de santé et de placement :

- le **module d'insertion** peut consister en un accueil de jour, un placement dans un internat scolaire ou un placement dans un établissement d'enseignement ou de formation professionnelle ;

- le **module de réparation** peut prendre la forme d'une médiation ou d'une activité d'aide ou de réparation à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité ;

- le **module de santé** peut conduire à orienter le mineur vers une prise en charge sanitaire ou un placement dans un établissement de santé ou médico-social ;

- le **module de placement** permet de confier le mineur à un membre de sa famille ou à une personne de confiance, au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou à un établissement géré par la PJJ¹ ou par une association habilitée, à l'exclusion des centres éducatifs fermés (CEF).

Outre les modules, la juridiction de jugement peut 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 entre 23 heures et 6 heures, la confiscation de l'objet ayant servi à la commission de l'infraction ou qui en est le produit, ou l'obligation de suivre un stage.

Au total, la plupart des mesures et sanctions actuellement prévues par l'ordonnance de 1945 pourront toujours être mises en œuvre sous l'empire du nouveau code.

¹ La PJJ gère des établissements de placement éducatif (EPE), qui se déclinent en unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) ou diversifié (UEHD) et en unités éducatives de centre éducatif renforcé (UE-CER). Elle dispose également d'établissements de placement éducatif et d'insertion (EPEI) qui associent à l'une des unités précitées une ou plusieurs unités éducatives d'activités de jour (UEAJ).

2. Le régime des peines

Le CJPM n'apporte pas de changement au régime des peines en vigueur depuis 1945. L'article L. 121-1 confirme que **certaines peines sont exclues pour les mineurs**. Les articles L. 121-5 et L. 121-6 maintiennent la règle d'**atténuation de la peine**, respectivement pour les peines d'emprisonnement et pour les amendes. L'article L. 121-7 préserve la possibilité, dont dispose actuellement la juridiction, d'écarter la règle d'atténuation des peines si le mineur est âgé de plus de seize ans, au regard des circonstances de l'espèce et de la personnalité et de la situation du mineur.

Le placement en centre éducatif fermé (CEF) est possible, comme aujourd'hui, dans le cadre d'une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis probatoire ou dans le cadre d'une libération conditionnelle.

Le CJPM innove en revanche sur le plan de la procédure, en **autorisant le juge des enfants à 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. MESURES PROVISOIRES ET MESURES DE SÛRETÉ

Le CJPM offre la possibilité de prononcer sans délai une mesure éducative judiciaire provisoire ainsi que des mesures de sûreté. Il cherche également à réduire le recours à la détention provisoire en restreignant les conditions de son utilisation.

1. La mesure éducative judiciaire provisoire

En application des articles L. 323-1 et suivants, la mesure éducative judiciaire qui vient d'être présentée peut être prononcée à titre provisoire, sous réserve de quelques adaptations, lorsque le mineur est en attente de son jugement sur la culpabilité (ou d'une audience unique). Le placement ne peut être ordonné qu'auprès d'un service de l'ASE.

Un travail éducatif peut donc être engagé sans délai auprès du mineur, après qu'il a été entendu assisté d'un avocat et de ses représentants légaux.

2. Les mesures de sûreté

Le CJPM maintient la possibilité de placer les mineurs de plus de treize ans sous contrôle judiciaire, pour les affaires les plus graves. Le mineur âgé d'au moins seize ans peut également être assigné à résidence avec surveillance électronique.

Concernant le placement en **détention provisoire**, les critères légaux paraissent de prime abord inchangés : le placement en détention provisoire ne doit être décidé que s'il est indispensable et si les autres mesures de sûreté ne permettent pas d'atteindre l'objectif visé ; pour les jeunes âgés de plus de treize ans et de moins de seize ans, il peut être décidé dans les affaires criminelles ; pour ceux de plus de seize ans, il peut aussi être décidé dans les affaires correctionnelles, à condition que la peine encourue soit de plus de trois ans d'emprisonnement.

Mais le placement en détention provisoire peut aussi être décidé si le mineur enfreint les obligations qui lui ont été imposées dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'une assignation à résidence avec surveillance électronique. Sur ce point, le CJPM s'efforce de limiter le recours à la détention provisoire en précisant qu'elle ne peut 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.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre de nombreux amendements rédactionnels, de coordination, de mise en cohérence et de réparation d'oublis, l'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications au projet de code de la justice pénale des mineurs notamment :

- la référence dans l'article préliminaire à l'intérêt supérieur du mineur ;

- le transfert au juge des libertés et de la détention de la compétence pour le placement en détention provisoire du mineur avant le prononcé de la culpabilité. Le juge des enfants reste compétent, après avoir statué sur la culpabilité, pour placer le mineur en détention provisoire ou examiner les demandes de mise en liberté avant l'audience de sanction, ce qui correspond à la période de mise à l'épreuve éducative. Le juge des libertés et de la détention devra être spécialement chargé des affaires concernant les mineurs¹ ;

¹ Dans sa lettre-circulaire du 18 décembre 2020, le garde des sceaux indique que les juges devront être habilités à statuer dans les procédures concernant les mineurs.

- l'interdiction du recours à la visio-conférence pour le débat sur le placement en détention provisoire.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission des lois approuve la nécessité de remplacer l'ordonnance de 1945 par un ensemble cohérent de mesures susceptible de clarifier les procédures applicables et d'apporter une **réponse plus efficace aux infractions** commises par les mineurs.

Elle considère qu'étant avant tout procédurale, la réforme proposée n'entraînera en soi ni une moindre pénalisation, ni une sur-pénalisation des mineurs. Elle devrait néanmoins permettre une **meilleure organisation du procès**, susceptible de limiter le recours à la détention provisoire dont le rapport de notre collègue Josiane Costes avait souligné les niveaux historiques en 2019.

Cependant **l'efficacité de la réforme tiendra à la possibilité de tenir les délais**, indicatifs, qui sont fixés par le code, **ce qui suppose tant des moyens humains et matériels adéquats** dans les juridictions qu'une **réorganisation du travail** des services de la protection judiciaire de la jeunesse. Il est donc nécessaire que la mise en œuvre de la réforme ne se fasse pas dans une précipitation préjudiciable.

Comme l'ont souligné plusieurs des sénateurs lors des débats en commission, la question de la justice pénale des mineurs et donc du succès de la réforme est **d'abord celle des moyens mis à disposition des différents intervenants dans les juridictions, magistrats et greffiers et au sein de la protection judiciaire de la jeunesse**, tant pour le service public que pour le secteur associatif habilité. Au-delà des apports temporaires pour faciliter la gestion des stocks d'affaires avant l'application de la procédure prévue par le nouveau code, ce sont de moyens humains pérennes (certes annoncés mais non encore déployés) que les juridictions et leurs greffes ont besoin et de moyens matériels, notamment informatique adaptés aux besoins. Il est d'autant plus nécessaire de permettre aux personnels de se former et aux services de s'organiser tout en leur fournissant les outils adéquats pour exercer les importantes missions qui leurs sont confiées. Le recours accru à des mesures utiles comme le **travail d'intérêt général (TIG)** dont le prononcé est simplifié, ne pourra être effectif que si les possibilités ouvertes aux mineurs sont suffisamment nombreuses et bien connues des magistrats. Un important travail en ce sens a été amorcé par la PJJ mais n'est pas encore pleinement opérationnel. Pour l'ensemble de ces raisons la commission a adopté l'amendement **COM-21** du rapporteur et l'amendement identique **COM-20 de Laurence Harribey tendant à reporter au 30 septembre 2021 l'entrée en vigueur de la réforme.**

La commission a également approuvé la présomption simple de non discernement à treize ans prévue par le projet de code qui est conforme aux seuils existants dans le code pénal et laisse aux magistrats une marge d'appréciation nécessaire tant pour juger de la maturité de mineurs de treize ans que de l'immatunité d'adolescents de treize à dix-huit ans. Elle a cependant souhaité que la **notion de discernement applicable aux mineurs soit définie par la loi** d'une manière qui intègre les apports de la jurisprudence et puisse servir d'appui aux appréciations portées par les magistrats (COM-22).

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 (COM-23), 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 (COM-33).

Enfin la commission estime que la création d'une « période de mise à l'épreuve éducative » est l'occasion de revenir sur la **notion d'éducation**, laquelle reçoit des interprétations très différentes selon les acteurs. Il paraît important que l'insertion et la réhabilitation des jeunes délinquants passent par le rappel des règles, ce qui suppose de poser et de faire respecter des limites.

La commission regrette cependant que le texte présenté manque d'ambition. L'esprit de l'ordonnance de 1945 aurait conduit à traiter tant la question de l'enfance en danger que celle de l'enfance délinquante. C'est parce que ces deux questions sont liées que la compétence des juges des enfants et à la fois civile et pénale. En pratique ce sont la moitié des affaires pénales d'un tribunal comme le Tribunal judiciaire d'Évry qui concernent des mineurs ayant fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative et l'implication des parents dans l'éducation du mineur est malheureusement parfois trop dégradée au moment où une infraction est commise par le mineur pour qu'il puisse simplement leur être remis. Un renforcement de l'action en matière civile serait donc nécessaire. Lors de son audition par la commission des Lois, le Garde des Sceaux est convenu de la cohérence qu'il y aurait à disposer d'un code de la justice des mineurs regroupant les dispositions civile et pénales mais il a considéré que le temps manquait désormais pour élaborer un tel code. Cette réforme partielle du droit applicable aux mineurs apparaît donc comme une occasion manquée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Ratification de l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs

Cet article propose de ratifier l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs, préalable nécessaire à sa modification.

L'ordonnance comporte onze articles dont le premier renvoie à l'annexe comportant le code de la justice pénale des mineurs. Formellement, le code ne figure donc pas parmi les articles de l'ordonnance mais en annexe. Ce choix, qui est celui généralement opéré par les ordonnances de codification, résulte de la volonté d'assurer la plus grande cohérence de rédaction ; la clarté de présentation du code pâtirait d'une inclusion directe dans l'ordonnance de ses quelque 250 dispositions.

Les articles 2 à 7 de l'ordonnance assurent la coordination entre le nouveau code et les textes législatifs existants (articles 2 et 6) et plus précisément avec les articles du code pénal (article 3), du code de procédure pénale (article 4) et du code de l'action sociale et des familles (articles 5). En conséquence, l'article 7 abroge l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

L'article 8 de l'ordonnance opère les coordinations nécessaires au sein de différents codes pour l'application des nouvelles dispositions dans les outre-mer.

L'article 9 fixe sa **date d'entrée en vigueur**, donc celle de la partie législative du code de la justice pénale des mineurs, **au 31 mars 2021**. Cette date, initialement fixée au 1^{er} octobre 2020, a été reportée en application de 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.

L'article 10 prévoit que le nouveau code **s'appliquera aux poursuites engagées à compter de son entrée en vigueur à l'exception des mesures plus favorables** aux mineurs qui, selon un principe général du droit pénal, s'appliqueront immédiatement aux affaires en cours.

L'article 11 précise les ministres responsables de l'application de l'ordonnance.

La notification expresse proposée conférerait ainsi une **valeur législative à l'ensemble des dispositions du code de la justice pénale des mineurs**.

La commission a adopté l'article 1^{er} **sans modification**.

Article 1^{er} bis A (nouveau)

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

Cet article adopté par la commission des lois à l'initiative de son rapporteur tend à repousser au 30 septembre 2021 l'entrée en vigueur de la réforme.

À l'initiative du rapporteur, la commission des lois a adopté un amendement tendant à **repousser au 30 septembre 2021 l'entrée en vigueur** du code de la justice pénale des mineurs.

Lors de son audition par la commission comme lors des débats à l'Assemblée nationale, le garde des sceaux a insisté sur l'état de préparation de l'ensemble des acteurs et la conjoncture favorable à l'entrée en vigueur de la réforme. Risquant de mettre en péril le travail effectué sur les stocks de dossier dans les juridictions, un report ne satisferait dès lors, selon lui, que ceux qui souhaitent empêcher la mise en œuvre de la réforme.

L'analyse de la commission est inverse. Elle partage le constat du garde des sceaux selon lequel des moyens supplémentaires, temporaires, ont été alloués aux juridictions afin de résorber les stocks de dossiers et de permettre la mise en œuvre d'une réforme initialement prévue pour entrer en vigueur au 1^{er} octobre 2020, spécialement dans les dix juridictions dont la situation a semblé fragile à la mission d'appui de l'inspection générale de la justice. Plusieurs magistrats et greffiers placés ont permis le traitement de dossiers accumulés dès avant la crise sanitaire, singulièrement du fait de la grève des avocats.

Par ailleurs la possibilité de réorientation des affaires pénales, ouverte par la loi relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne¹, a permis un traitement plus rapide de plus de la moitié des affaires pénales (de 40 à 60 % selon les juridictions) afin de limiter la période de traitement des affaires selon deux procédures distinctes.

¹ Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020.

Les choix opérés ont permis à la grande majorité des parquets de pouvoir envisager l'entrée en vigueur prochaine de la réforme. Il ressort néanmoins des informations transmises au rapporteur que cette réorientation a été engagée plus tardivement s'agissant des affaires concernant les mineurs, ce qui a pu entraîner un examen contraint des dossiers en cours et que certaines des solutions adoptées ont pu paraître insatisfaisantes aux praticiens, l'objectif du droit pénal des mineurs étant, plus encore que la réponse judiciaire, leur relèvement moral, selon les termes de l'ordonnance de 1945.

Plus encore que les mesures prises pour gérer les stocks se pose la **question de la formation des personnels et des moyens mis à leur disposition pour faire en sorte que la réforme soit effectivement mise en place**. On constate en effet qu'en raison des nombreuses réformes intervenues au cours de l'année 2020, les premières affaires devant être jugées selon les nouvelles procédures étaient parfois audiencées plusieurs mois plus tard pour permettre leur traitement effectif. Ainsi le développement des applicatifs techniques et la mise à jour du logiciel Cassiopée, actuellement utilisé par les juridictions, ne paraissent pas être prêts ni surtout diffusables au 1^{er} avril 2021. Ceci est d'autant plus important que les premières périodes de mise à l'épreuve éducative pourraient être mises en place dès le 10 avril prochain.

Parallèlement la Protection judiciaire de la jeunesse a développé un nouveau logiciel de suivi des mineurs faisant l'objet de mesures éducatives, Parcours. Celui-ci offre la possibilité de simplifier l'accès à l'ensemble des pièces relatives à un mineur pour les services de la PJJ mais aussi pour le secteur associatif habilité et pour les magistrats. Or ce logiciel ne leur sera ouvert qu'à partir de septembre, voire à partir de décembre.

Surtout, l'appropriation des nouvelles procédures et modalités de travail par les agents de la protection judiciaire de la jeunesse, malgré l'élaboration de la partie réglementaire du code, est jugée insuffisante par l'ensemble des interlocuteurs du rapporteur à l'exception de la direction de la PJJ qui a indiqué l'ampleur des efforts mis en place.

Dans l'ensemble il apparaît que les premières mises en œuvre du code de la justice pénale des mineurs détermineront le succès de la réforme et notamment le respect des délais, indicatifs, qu'elle comporte et qui constituent une part importante de son apport. Dès lors, la mettre en œuvre avant que les formations et outils nécessaires ne soient mis à disposition des acteurs de terrain des formations serait de nature à nuire à l'objectif recherché par le Gouvernement et que la commission partage.

Le caractère favorable de la conjoncture est enfin particulièrement sujet à caution au regard de la situation sanitaire, qui peut tout à la fois entraver le fonctionnement des juridictions mais aussi limiter les infractions commises par les mineurs.

Dès lors **permettre l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs six mois après la date prévue** et après la période de services allégés liée à l'été, soit le 30 septembre 2021, paraît à la commission une mesure de bonne administration.

Elle a donc adopté l'**amendement COM-21** de son rapporteur ainsi que l'amendement identique **COM-20** de Laurence Harribey.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

Article 1^{er} bis

Prise en compte de l'intérêt supérieur des mineurs dans la mise en œuvre de leur responsabilité pénale

Cet article adopté en séance à l'Assemblée nationale introduit dans l'article préliminaire du code de la justice pénale des mineurs la référence à leur intérêt supérieur.

Issu de trois amendements identiques du groupe Socialistes et apparentés, du groupe La République en Marche et du rapporteur, cet article propose d'inscrire dans l'article préliminaire du code que l'intérêt supérieur des mineurs est l'élément directeur pour la prise en compte des spécificités du régime de responsabilité pénale qui leur est applicable.

L'article 3.1 de la Convention internationale des droits de l'enfant¹ dispose que : « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ». Ce texte joue un rôle particulièrement important dans la jurisprudence tant du Conseil d'État que de la Cour de Cassation et des juridictions européennes, Cour européenne des droits de l'homme et Cour de justice de l'Union européenne. Parallèlement, dans sa décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a déduit des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 que la « protection de l'intérêt supérieur de l'enfant » constitue une exigence constitutionnelle.

¹ La Convention relative aux droits de l'enfant a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations-unies le 20 novembre 1989 et signée par la France le 26 janvier 1990. La loi n° 90-548 du 2 juillet 1990, en a autorisé la ratification, qui est intervenue le 7 août 1990. Conformément à l'article 49 de la Convention, celle-ci est entrée en application en France le 6 septembre 1990.

Si les obligations qui découlent pour les pouvoirs publics de l'intérêt supérieur de l'enfant ont pu évoluer au cours des trente dernières années cette notion paraît aujourd'hui pour la doctrine constituer « la pierre d'angle du droit de l'enfance ». Il paraît donc cohérent que l'article liminaire du code de la justice pénale des mineurs, qui en expose les objectifs, y fasse référence.

La commission a adopté l'article 1^{er} bis **sans modification.**

Article 1^{er} ter A (nouveau)

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

Cet article, introduit par la commission à l'initiative du rapporteur, tend à permettre au magistrat de mieux apprécier la notion de discernement lorsqu'il est amené à se prononcer sur la responsabilité pénale d'un mineur.

Plus encore que la question de la limite d'âge, la question du discernement est déterminante pour la mise en œuvre d'une responsabilité pénale des mineurs qui ne soit pas un simple amoindrissement de la responsabilité des majeurs mais prenne en compte les spécificités d'être en développements. L'obligation de prendre en compte le discernement évite que soient prises des décisions parfois difficiles à comprendre du fait de l'imposition stricte d'une borne d'âge.

On peut rappeler que le **discernement ne s'apprécie pas dans l'absolu mais par rapport aux faits en cause** et que **son appréciation appartient au magistrat**, appuyée sur les éléments du dossier, les enquêtes de personnalité qui lui sont remises par les services de la protection judiciaire de la jeunesse et les expertises qu'il peut demander. Il ne s'agit donc pas d'établir une définition stricte du discernement qui tenterait de se substituer au travail des magistrats.

La demande de critères communs a néanmoins été générale chez les professionnels entendus par votre rapporteur et il ne fait aucun doute que ceux-ci relèvent du domaine de la loi et non du règlement. Actuellement définis par la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de Cassation mais reposant essentiellement sur les pratiques propres à chaque magistrat, la notion de discernement applicable aux mineurs fait l'objet de plusieurs points de consensus. Il est important de noter qu'elle **se distingue du discernement tel que défini en droit pénal général** par l'article 122-1 du code pénal qui pose le principe du discernement, sauf à ce que celui-ci ait été aboli ou altéré au moment des faits. En pratique, l'abolition ou l'altération du discernement résultent le plus souvent d'une pathologie ou d'une

altération ponctuelle de la santé mentale. Tel n'est pas le cas nécessairement pour les mineurs, puisqu'au-delà d'une pathologie mentale susceptible de se déclarer à l'adolescence, c'est le développement même de l'individu qui doit être pris en compte. Ce développement peut être plus ou moins rapide selon les individus et, au même âge et surtout par rapport des faits semblables, le discernement de deux individus n'est pas nécessairement le même.

Pour prendre en compte ces spécificités et poser dans le code de la justice pénale des mineurs les critères communs d'une définition du discernement, la commission a adopté l'**amendement COM-22 du rapporteur** permettant, d'une part, de reprendre les critères établis par la jurisprudence et, d'autre part, de faire référence à la notion de « maturité » qui renvoie à la condition spécifique des mineurs. Appuyée sur les outils susceptibles d'être détaillés dans la partie réglementaire du code, cette définition permettra aux magistrats de disposer d'un socle sur lequel fonder leur appréciation du discernement des mineurs.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

Article 1^{er} ter B (nouveau)

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

Cet article, introduit par la commission à l'initiative du rapporteur, tend à supprimer la compétence du tribunal de police pour juger les contraventions de la première à la quatrième catégorie concernant les mineurs.

Dérogation au principe de spécialité du juge des enfants, le maintien de la compétence du tribunal de police pour juger les contraventions de la première à la quatrième catégorie concernant les mineurs est essentiellement fondé sur des considérations pratiques qui ne paraissent pas dirimantes à la commission.

Trois arguments sont avancés en faveur de ce maintien : tout d'abord, il évite de surcharger le juge des enfants ; en particulier, il lui permet de se concentrer sur les affaires les plus graves ; enfin, la procédure quoique plus simple que celle du tribunal des enfants est néanmoins suffisamment solennelle pour traiter les contraventions jusqu'à la quatrième catégorie.

Le rapporteur n'a pu obtenir de données sur le nombre d'affaires concernant les mineurs devant les tribunaux de police, mais elles semblent peu nombreuses. La procédure décharge donc peu le juge des enfants. Par ailleurs, le principe de la justice pénale des mineurs est qu'ils puissent être

suivis par le même juge pour l'ensemble de leurs affaires, surtout s'ils sont dans une période de délinquance. Enfin, la compétence du tribunal de police est résiduelle, puisque c'est déjà la juridiction des enfants qui traite des contraventions liées à des infractions plus graves. De surcroît, tant le projet de code que les amendements adoptés à l'Assemblée nationale font apparaître la nécessité d'adapter la procédure des tribunaux de police au cas des mineurs.

L'ensemble de ces raisons conduit la commission à considérer qu'il serait **plus cohérent que le juge des enfants soit directement saisi de l'ensemble des infractions**. Elle a en conséquence adopté **l'amendement COM-23 du rapporteur** supprimant la compétence du tribunal de police.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

Article 1^{er} ter

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

Cet article, adopté en séance à l'Assemblée nationale, précise que le juge de la liberté et de la détention appelé à se prononcer sur le maintien en détention ou la mise en liberté du mineur avant son défèrement doit être spécialisé.

1. Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale

Issu de trois amendements identiques de Marie-Georges Buffet et plusieurs de ses collègues, du groupe La République en Marche et du rapporteur, cet article tend à inclure la référence au juge des libertés et de la détention au sein de la liste figurant à l'article L. 12-1 du code, déterminant les juridictions spécialisées ou spécialement désignées ayant pour compétence d'instruire et de juger les crimes, délits et contraventions de la cinquième classe reprochés à un mineur.

2. La position de la commission

Cet article est avec la compétence du juge des libertés et de la détention dont l'Assemblée nationale a souhaité rétablir le rôle pour les décisions de maintien en détention ou de remise en liberté d'un mineur avant défèrement apparaisse dans cette liste.

La commission a toutefois considéré que la compétence en matière de détention provisoire d'un mineur avant l'audience de culpabilité serait mieux exercée par un juge des enfants. Elle s'est également interrogée sur la portée de la spécialisation prévue. Le juge devrait en effet être

« spécialement chargé des affaires concernant les mineurs », mais un juge des libertés et de la détention ne peut consacrer l'intégralité de son activité aux affaires concernant les mineurs, qui constituent une part trop faible du contentieux, ni toutes les affaires concernant le ressort d'un tribunal judiciaire être confiées à un même juge, du fait du faible nombre de juges exerçant ces fonctions.

Elle a donc adopté l'**amendement COM-24** de son rapporteur supprimant cet article.

La commission a **supprimé** l'article 1^{er} *ter*

Article 2

Modification rédactionnelles

Cet article, adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale, rassemble les modifications rédactionnelles proposées par le rapporteur au titre préliminaire du code de la justice pénale des mineurs.

La commission a adopté l'**amendement rédactionnel COM-25** du rapporteur.

La commission a **adopté** l'article 2 ainsi modifié.

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

Cet article regroupe les amendements adoptés par la commission des lois de l'Assemblée nationale portant sur le titre I^{er} du livre I^{er} du code de la justice pénale des mineurs relatif aux mesures éducatives.

1. Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale

1.1. Faciliter le cumul des mesures éducatives judiciaires et des peines

Le projet de code de la justice pénale des mineurs entend renforcer la distinction entre mesures éducatives et peines. À ce titre, la notion de

sanction éducative introduite en 2002¹ au sein de l'ordonnance de 1945 est remplacée par celle de « mesure éducative judiciaire » prévue à l'article L. 111-1 du code. Le cumul entre ces mesures et les peines est limité, notamment par l'impossibilité de cumuler le prononcé d'une peine avec les interdictions figurant parmi les mesures éducatives judiciaires (interdiction de paraître, interdiction d'entrer en contact, interdiction d'aller et venir, dans des conditions définies par l'article L. 112-2 du code).

Parallèlement et dans un souci de lisibilité des mesures par les mineurs concernés, l'article L. 112-3 du code ne permet pas le cumul de mesures d'insertion en accueil de jour et de mesures de placement.

Considérant que ces limites entravent la possibilité pour le juge de prendre les mesures appropriées aux mineurs, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté deux amendements (devenus les 1^o et 3^o de cet article) d'Alexandra Louis permettant le cumul de l'ensemble des modules, obligations et interdictions mentionnées à l'article L. 112-2.

1.2. Allongement de la période de couvre-feu susceptible d'être imposée aux mineurs

Un amendement de la présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Yaël Braun-Pivet (devenu le 2^o de l'article) permet d'imposer aux mineurs de plus de dix ans une interdiction d'aller et venir débutant à 22 heures et non à 23 heures comme envisagé par le code, reprenant les dispositions de l'ordonnance de 1945.

1.3. Suppression de la possibilité pour un juge de placer un mineur auprès de l'aide sociale à l'enfance dans le cadre d'une mesure éducative judiciaire.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement (devenu le 5^o de l'article) tendant à supprimer la possibilité ouverte par l'article L. 112-14 du code de confier un mineur aux services de l'aide sociale à l'enfance dans le cadre du module de placement des mesures éducatives judiciaires.

Cette mesure paraissait en effet contraire à la distinction entre le rôle de protection de l'enfance, mis à la charge des départements, et celui de prise en charge des mineurs auteurs d'infractions, désormais seul dévolu à la PJJ.

Interrogé lors de son audition par la commission des lois du Sénat sur la question de la continuité du placement des mineurs déjà pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, le garde des sceaux a précisé que celle-ci n'était pas remise en cause, les mesures civile et pénale pouvant se cumuler.

1.4. Contrôle visuel des effets personnels d'un mineur à son entrée dans un établissement relevant de la protection judiciaire de la jeunesse

À l'initiative d'Antoine Savignat, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement (devenu le 8^o de l'article)

¹ Loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002.

créant dans le code un nouvel article L. 113-8 permettant le contrôle visuel des effets personnels d'un mineur lors de son entrée dans un établissement relevant du secteur public ou habilité de la protection judiciaire de la jeunesse, puis l'inspection des chambres par les personnels.

Ces contrôles sont encadrés tant dans leurs modalités que dans leur objectif : il s'agit uniquement de contrôles visuels qui ne peuvent être effectués que par des personnels spécialement désignés par le directeur de l'établissement ; ils ont pour but la prévention de l'introduction d'objets et de substances illicites ou pouvant constituer une menace pour la sécurité des personnes ou des biens.

Les inspections des chambres doivent se tenir en présence du mineur, sauf si celui-ci est dans l'impossibilité de se trouver dans l'établissement. Elles sont consignées dans un registre.

Il est également précisé que ces contrôles s'effectuent « *dans le respect de la dignité des personnes et selon les principes de nécessité* » et « *de proportionnalité* ». En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du rapporteur afin de supprimer une disposition inutile.

2. La position de la commission

La commission estime utiles et proportionnées les modifications apportées par l'Assemblée nationale pour faciliter le cumul des mesures, allonger le couvre-feu ou permettre un contrôle visuel par les personnels des établissements de la PJJ.

L'impossibilité de placer des mineurs jugés coupables au sein des services de l'aide sociale à l'enfance s'inscrit dans le respect de la compétence des départements et de la distinction qui peut être opérée entre enfance protégée et enfance délinquante. La commission note cependant que le placement au sein des services de l'ASE reste possible à titre temporaire, ce qui souligne les limites de la distinction entre les deux secteurs. Elle note aussi que certaines structures du secteur associatif habilité sont mixtes et accueillent des mineurs au titre de l'aide sociale à l'enfance et d'autres au titre de la protection judiciaire de la jeunesse. Un travail de coordination entre les départements, la PJJ et les magistrats demeure donc particulièrement nécessaire pour garantir la continuité de prise en charge d'une population mineure pour partie identique et particulièrement fragile.

| |
|--|
| La commission a adopté l'article 3 sans modification . |
|--|

Article 3 bis

Précisions relatives au fonctionnement des centres éducatifs fermés

Cet article, adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, vise d'une part à accélérer la mise à disposition de places inoccupées dans les établissements de la protection judiciaire de la jeunesse, d'autre part à développer des activités culturelles et socioculturelles au sein des centres éducatifs fermés.

1. Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale

Cet article est issu de la combinaison de deux amendements adoptés en séance publique par l'Assemblée nationale et tendant à compléter l'article L. 113-7 du code relatif aux centres éducatifs fermés.

Le premier, déposé par les membres du groupe La République en Marche, tend à obliger les établissements où une place en principe occupée par un mineur placé est en réalité restée vacante pendant plus de sept jours à saisir le magistrat chargé de l'exécution de cette décision afin qu'il prononce la mainlevée de cette mesure, permettant ainsi d'affecter cette place à un autre mineur.

Le second, déposé par Aurore Bergé et plusieurs de ses collègues, tend à prévoir l'organisation d'activités culturelles et socioculturelles dans les centres éducatifs fermés. Il est précisé que ces activités ont « *notamment pour objet de développer les moyens d'expression, les connaissances et les aptitudes des mineurs* ».

2. La position de la commission

Tout en comprenant l'objectif de ces amendements, le rapporteur s'interroge sur leur portée.

En effet, la possibilité pour un établissement de demander la mainlevée d'une décision de placement existe déjà en dehors de tout texte. Surtout, la question posée est celle du suivi des jeunes placés mais absents. Des informations communiquées au rapporteur, il apparaît que les fugues sont nombreuses mais souvent peu durables et peu signalées à la protection judiciaire de la jeunesse et aux magistrats. Cet article semble considérer comme possible que le magistrat n'ait pas été informé de l'absence d'un mineur pendant sept jours. Cela paraît surtout révélateur de graves dysfonctionnements dans l'organisation des centres et l'information des magistrats.

S'agissant de l'obligation de mettre en place des activités culturelles, la commission relève que les centres éducatifs fermés se caractérisent, aux termes de l'article L. 113-7, par « *un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à [la] personnalité* » des mineurs qui y sont placés. La précision selon laquelle des activités culturelles et socioculturelles à finalité pédagogique et éducative doivent leur être proposées ne semble donc pas juridiquement nécessaire. Il appartient à la PJJ de contrôler la qualité de l'offre proposée

aux mineurs placés, tant au travers des projets d'établissement que de contrôles réguliers.

La commission souhaite donc obtenir plus d'éléments sur ces questions sensibles d'ici la séance.

La commission a **adopté** l'article 3 *bis* sans modification.

Article 4

Possibilité pour le tribunal de police de prononcer une peine complémentaire

Cet article, adopté en commission à l'Assemblée nationale, vise, d'une part, à permettre au tribunal de police de prononcer des peines complémentaires lorsqu'il condamne un mineur à une contravention des première à quatrième catégories et, d'autre part, à apporter des modifications rédactionnelles au titre II du livre I^{er} du code de la justice pénale des mineurs.

1. Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale

Cet article est issu de la combinaison d'amendements rédactionnels adoptés en commission par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur et d'un amendement d'Erwan Balanant tendant à rétablir la possibilité pour le tribunal de police de prononcer les peines complémentaires prévues par l'article 131-6 du code pénal à l'encontre d'un mineur jugé coupable d'une contravention de première à quatrième catégorie.

Ces peines, conçues pour les majeurs, comportent notamment des possibilités de confiscation et des stages qui peuvent trouver à s'appliquer à des mineurs, mais aussi des interdictions souvent peu adaptées à leur situation.

Code pénal - Article 131-16

Le règlement qui réprime une contravention peut prévoir, lorsque le coupable est une personne physique, une ou plusieurs des peines complémentaires suivantes :

1° La suspension, pour une durée de trois ans au plus, du permis de conduire, cette suspension pouvant être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle sauf si le règlement exclut expressément cette limitation ;

2° L'interdiction de détenir ou de porter, pour une durée de trois ans au plus, une arme soumise à autorisation ;

3° La confiscation d'une ou de plusieurs armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition ;

4° Le retrait du permis de chasser, avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant trois ans au plus ;

5° La confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit ;

6° L'interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur, y compris ceux pour la conduite desquels le permis de conduire n'est pas exigé, pour une durée de trois ans au plus ;

7° Les peines de stage prévues à l'article 131-5-1 ;

8° La confiscation de l'animal ayant été utilisé pour commettre l'infraction ou à l'encontre duquel l'infraction a été commise ;

9° L'interdiction, pour une durée de trois ans au plus, de détenir un animal ;

10° Le retrait pour une durée d'un an au plus des titres de conduite en mer des navires de plaisance à moteur et, à l'encontre de toute personne embarquée sur un navire étranger, l'interdiction pour un an au plus de pratiquer la navigation dans les eaux territoriales ou les eaux intérieures maritimes françaises.

2. La position de la commission

Si le rapporteur comprend l'intérêt que certaines des mesures complémentaires peuvent présenter, le fait de permettre au tribunal de police de les prononcer souligne la difficulté à clairement séparer ce qui relève des contraventions et ce qui relève d'infractions plus graves dès lors qu'il s'agit d'apporter la réponse la plus précoce et la plus adéquate possible au comportement délinquant d'un mineur.

Ayant supprimé la compétence des tribunaux de police, la commission a supprimé également cette mesure (**amendement COM-26** du rapporteur). Elle a également adopté l'amendement rédactionnel **COM-27** et l'amendement de coordination **COM-28** du rapporteur.

La commission a **adopté** l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

Modifications rédactionnelles

Cet article, adopté en commission à l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur, comporte plusieurs modifications rédactionnelles au livre II du code de la justice pénale des mineurs.

La commission a **adopté** l'article 5 **sans modification**.

Article 5 bis

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

Cet article, adopté en séance à l'Assemblée nationale, tend à prévoir la procédure d'appel des décisions prises par le juge des libertés et de la détention en matière de détention provisoire des mineurs.

Cet article issu de deux amendements identiques du groupe La République en Marche et du rapporteur de l'Assemblée nationale tend à donner compétence à la chambre spéciale des mineurs de la cour d'appel pour connaître des décisions rendues par le juge des libertés et de la détention concernant la détention provisoire d'un mineur.

Cette compétence découle de la réintroduction du rôle du JLD décidé par l'Assemblée nationale.

En conséquence de la suppression de l'intervention du JLD, la commission demandera la suppression de cet article.

La commission a **adopté** l'article 5 *bis* **sans modification**.

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

Cet article, adopté en commission à l'Assemblée nationale, résulte de la combinaison de modifications rédactionnelles proposées par le rapporteur au Livre III du projet de code et de deux amendements du Gouvernement, l'un précisant la durée possible du placement d'un mineur auprès d'un service de l'aide sociale à l'enfance, l'autre interdisant le recours à la visioconférence pour statuer sur la détention provisoire d'un mineur.

1. Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale

1.1. Limitation de la possibilité de placer provisoirement un mineur au sein d'un service de l'aide sociale à l'enfance

À l'initiative du Gouvernement, la commission des lois de l'Assemblée nationale a complété l'article L. 323-1 du code de la justice pénale des mineurs afin de préciser que le placement d'un mineur auprès d'un service de l'aide sociale à l'enfance dans le cadre d'une mesure éducative judiciaire provisoire ne peut intervenir que jusqu'à sa majorité et non pas jusqu'à 21 ans, comme c'est le cas pour les autres mesures éducatives judiciaires de placement.

Du fait de l'amendement du Gouvernement à l'article 112-14, adopté en commission par l'Assemblée nationale, interdisant de confier un mineur placé à un service d'aide sociale à l'enfance dans le cadre d'une mesure éducative judiciaire, cette possibilité de placement s'interprète donc comme une dérogation susceptible d'intervenir seulement avant le prononcé de la sanction. Ceci signifie qu'une **mesure éducative provisoire de placement au sein d'un service de l'aide sociale à l'enfance ne pourra être prolongée sous forme d'une mesure éducative prononcée lors de l'audience portant sur les sanctions**. Si le souhait de ne pas imposer aux départements la charge de jeunes majeurs condamnés est compréhensible, le rapporteur s'interroge sur la cohérence de ces dispositions.

1.2. Interdiction du recours à la visioconférence pour les audiences relatives à la détention provisoire d'un mineur

L'article 706-71 du code de procédure pénale permet le recours à la visioconférence « *aux fins d'une bonne administration de la justice* ». Son quatrième alinéa ouvre explicitement la possibilité d'y recourir, sous conditions, pour les débats et audiences relatifs à la détention provisoire. En l'absence de disposition spécifique, cet article s'applique au contentieux pénal des mineurs.

Le Gouvernement a, par voie d'amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale, introduit dans le code de la justice pénale des mineurs un nouvel article L. 334-6 tendant à interdire le recours à la visioconférence pour statuer sur le placement en détention provisoire ou la prolongation de la détention provisoire d'un mineur, sauf si son transport paraît devoir être évité en raison de risques graves de trouble à l'ordre public ou d'évasion. Ce choix s'inscrit dans le cadre des mesures destinées à limiter le recours à la détention provisoire pour les mineurs.

1.3. Obligation de prononcer une mesure éducative judiciaire provisoire lors du placement en détention provisoire

Un amendement d'Alexandra Louis et plusieurs de ses collègues a transformé en obligation la possibilité pour le magistrat de prononcer une mesure éducative provisoire lors du placement en détention provisoire d'un mineur, ouverte à l'article L. 334-3 du code.

Deux amendements rédactionnels du rapporteur ont été adoptés en séance publique à l'Assemblée nationale.

2. La position de la commission

La commission considère que l'interdiction, sauf exception, du recours à la visioconférence est conforme à l'objectif de réduction du nombre de mineurs en détention provisoire.

À l'initiative du rapporteur, la commission a également souhaité faciliter le respect des délais prévus par le projet de code de la justice pénale des mineurs en prévoyant à l'article L. 322-8 du code que le dossier unique

de personnalité doit être disponible sous format numérique, notamment pour être communiqué entre juridictions quand cela est nécessaire. Elle a également souhaité que les personnels et service du secteur associatif habilité puissent, comme ceux de la protection judiciaire de la jeunesse accéder à ce dossier (**amendement COM-29**). Par ailleurs elle a adopté les amendements **COM-30** réparant un oubli, **COM-31**, rédactionnel et **COM-32**, de coordination, du rapporteur.

La commission a **adopté** l'article 6 **ainsi modifié**.

Article 6 bis (nouveau)

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

Cet article, introduit par la commission à l'initiative de Valérie Boyer tend à doubler la peine d'amende et à rendre obligatoire un stage de responsabilité parentale pour les représentants légaux qui ne défèrent pas à une convocation à comparaître.

L'article L. 311-5 du projet de code de la justice pénale des mineurs prévoit la possibilité de condamner les représentant légaux d'un mineur qui ne défèrent pas à l'obligation de comparaître devant le juge à une amende de 3750 euros ou à un stage de responsabilité parentale. Considérant qu'il était nécessaire d'inciter les parents à prendre leur responsabilité dans le cas où un mineur est mis en cause devant la justice pénale, la commission a adopté l'amendement **COM-5** présenté par Valérie Boyer et tendant à doubler la peine d'amende et à la cumuler avec l'obligation de suivre un stage de responsabilité parentale.

La commission a adopté cet article **ainsi rédigé**.

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

Cet article, adopté en commission à l'Assemblée nationale et substantiellement complété en séance, comporte des modifications rédactionnelles au livre IV du projet de code ainsi que deux modifications de fond :

- la suppression de la possibilité pour le magistrat de dispenser le mineur de la présence d'un avocat lors de l'audition libre ;
- la compétence du juge des libertés et de la détention pour statuer sur le placement du mineur en détention provisoire

1. Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale

En commission, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs modifications rédactionnelles. Elle a également souhaité l'insertion, au sein de l'article L. 423-4 du projet de code relatif aux décisions prises sur les poursuites par le procureur de la République, de la faculté pour la juridiction saisie aux fins de jugement en audience unique de procéder à la césure du procès. Constatant que cette possibilité était déjà prévue à l'article L. 521-27 relatif à la procédure de jugement en audience unique, l'Assemblée nationale a adopté l'amendement de suppression déposé par le Gouvernement en séance publique.

1.1. Recours obligatoire à un avocat lors de l'audition libre

À l'initiative du rapporteur, la commission des lois a également supprimé la possibilité pour le magistrat, dans le cas où un avocat n'a pas été désigné par le mineur ou ses représentants légaux, de ne pas solliciter du bâtonnier qu'il en commette un d'office. Le magistrat peut choisir de ne pas demander la désignation d'un avocat si, selon l'article L. 412-2 du code, il « estime que l'assistance d'un avocat n'apparaît pas proportionnée au regard des circonstances de l'espèce, de la gravité de l'infraction, de la complexité de l'affaire et des mesures susceptibles d'être adoptées en rapport avec celle-ci, étant entendu que l'intérêt supérieur de l'enfant demeure toujours une considération primordiale ».

Considérant qu'en pratique l'intérêt supérieur de l'enfant suppose toujours l'assistance d'un avocat et que la pratique des audiences libres est conforme à ce principe, la commission a supprimé la possibilité de ne pas recourir à un avocat.

1.2. Compétence du juge des libertés et de la détention pour statuer sur la détention provisoire du mineur

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques du groupe La république en Marche et du rapporteur, tendant à confier au juge des libertés et de la détention la décision de placement du mineur en détention provisoire sur réquisition du procureur de la République dans les cas où celui-ci a saisi le tribunal pour enfant aux fins d'audience unique, ou lorsque le juge pour enfants le saisit aux fins de révocation des mesures de sureté mises en place entre le déferrement du mineur et sa comparution pour l'audience de culpabilité.

Cette solution résulte de la volonté de garantir l'impartialité du jugement. Le Conseil constitutionnel a en effet déjà considéré que le juge qui a conduit la phase d'instruction ne peut présider la formation de jugement

statuant sur la culpabilité d'un mineur : or le fait de statuer sur la détention provisoire conduit également à une analyse et à une appréciation sur le dossier en amont de l'audience.

2. La position de la commission

La commission s'est interrogée sur l'opportunité du rétablissement du rôle du juge des libertés et de la détention pour répondre aux exigences constitutionnelles d'impartialité du juge. **Le juge naturel des mineurs reste le juge des enfants.** Il lui a donc paru préférable de confier les décisions concernant la liberté et la détention avant l'audience de culpabilité à un juge pour enfant qui ne serait pas chargé de l'affaire. Cette solution est conforme à l'objectif initial de la réforme. Elle permet également de prendre en compte la situation spécifique des mineurs de manière plus systématique, alors que la spécialisation de juge des libertés et de la détention est destinée à rester surtout formelle, et les échanges d'informations entre magistrats des enfants et JLD, qui permettront en fait pour le JLD de recueillir l'avis de ses collègues ayant connaissance du mineur, nécessairement moins efficaces. Elle a donc adopté l'amendement **COM-33** du rapporteur, confiant la compétence en matière de détention provisoire à un juge des enfants non chargé de l'affaire. Elle a par ailleurs prévu le mécanisme de désignation d'un juge ayant une expérience sur les questions de l'enfance dans les cas où aucun autre juge des mineurs que celui qui sera chargé de l'affaire n'est présent.

À l'initiative du rapporteur, la commission a également souhaité préciser que les représentants légaux du mineurs peuvent être convoqués par tout moyen afin d'éviter l'allongement inutile des délais parfois lié à la remise des convocations par huissier (amendement **COM-34**).

Elle a également adopté l'amendement de précision **COM-13** de Thani Mohamed Soilihi.

La commission a **adopté** l'article 7 ainsi modifié.

Article 8

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

Cet article, adopté en commission à l'Assemblée nationale, résulte de la combinaison de plusieurs amendements. Il tend notamment, au cours de l'audience, à permettre au juge de faire sortir les autres parties lors de l'examen de la situation personnelle d'un mineur et à compléter les conditions de révocation de l'assignation à résidence sous surveillance électronique.

1. Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale

1.1. La possibilité de limiter la présence des parties à l'audience

L'article L. 511-2 du code de la justice pénale des mineurs prévoit que le magistrat qui préside les débats peut demander à tout moment au mineur de se retirer. À l'initiative du rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, cet article a été complété pour permettre au magistrat de demander aux autres parties de se retirer, leurs avocats restant présents, quand la situation individuelle d'un mineur est examinée. Eu égard au nombre de présents et au caractère parfois sensible des faits, cette solution doit permettre d'évoquer les situations personnelles et non seulement les faits eux-mêmes, pour l'examen desquels toutes les parties doivent être présentes.

1.2. Conditions de révocation de l'assignation à résidence avec surveillance électronique (ARSE)

En commission, l'Assemblée nationale a également adopté trois amendements du Gouvernement visant à corriger l'omission de la possibilité de révoquer une mesure d'assignation à résidence sous surveillance électronique.

Le code prévoit que la possibilité de révoquer l'assignation à résidence sous surveillance électronique en cas de manquement n'est possible que pour les mineurs de 16 ans déférés, avant l'audience de culpabilité (L. 423-12).

Afin de permettre de révoquer l'assignation dans les autres cas où elle apparaît nécessaire, l'article 8 propose d'aligner la possibilité de révoquer l'ARSE sur la révocation du contrôle judiciaire, au stade de l'audience de culpabilité (L. 521-10) et au stade de la mise à l'épreuve éducative (L. 521-16)

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels du rapporteur.

2. La position de la commission

La commission estime utiles les modifications et compléments apportés par l'Assemblée nationale.

À l'initiative du rapporteur, elle a souhaité inscrire dans la partie législative du code qu'une date de mise en place des mesures éducatives provisoires est communiquée au mineur reconnu coupable dès la fin de l'audience (**amendement COM-35**). Elle a également adopté les amendements **COM-36**, rédactionnel, et **COM-37**, de cohérence du rapporteur.

| |
|--|
| La commission a adopté l'article 8 ainsi modifié . |
|--|

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**

Cet article, adopté en commission à l'Assemblée nationale, résulte de la combinaison de plusieurs amendements. Il ouvre notamment la possibilité de déroger au caractère automatique de l'inscription au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV) pour des décisions concernant un crime de nature sexuelle par une décision contraire spécialement motivée de la juridiction de jugement.

1. Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale

L'article L. 632-3 du code dispose que les décisions concernant les mineurs âgés d'au moins treize ans relatives à un crime relevant de l'article 706-47 (crime de nature sexuelle) du code de procédure pénale sont inscrites de plein droit dans le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes.

En commission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement d'Alexandra Louis et plusieurs de ses collègues tendant à permettre de déroger à cette obligation par décision motivée.

2. La position de la commission

La commission partage la volonté de ne pas rendre automatique l'inscription au FIJAISV des décisions concernant les mineurs. Elle s'interroge cependant sur les motivations qui pourront conduire le juge à ne pas y recourir. C'est sans doute en amont, au moment de déterminer le discernement du mineur, que la question de l'impact d'un crime de nature sexuelle sur le reste de la vie du mineur est le plus souvent appelée à se poser.

A l'initiative du rapporteur la commission a adopté l'amendement **COM-38** visant à réparer un oubli et l'amendement **COM-39** tendant à aligner les conditions d'effacement des mesures éducatives sur celles prévues pour les dispenses de peines au B1 du casier judiciaire.

La commission a **adopté** l'article 9 ainsi modifié.

Article 10

Modifications rédactionnelles

Cet article, adopté en commission à l'Assemblée nationale, rassemble des modifications rédactionnelles au livre VII du code de la justice pénale des mineurs.

La commission a adopté l'amendement **COM-40** de coordination.

La commission a **adopté** l'article 10 ainsi modifié.

Article 11

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

Cet article, adopté en commission à l'Assemblée nationale, tend à supprimer une expérimentation devenu inutile et à demander au Gouvernement un rapport d'application deux ans après l'entrée en vigueur du code.

La commission estime utile en la circonstance qu'un rapport d'évaluation soit remis au Parlement.

Elle a adopté les amendements de coordination **COM-41**, **COM-42** et **COM-44** du rapporteur ainsi que son amendement **COM-45** précisant la continuité entre les mesures éducatives du CJPM et celle de l'ordonnance de 1945.

La commission a **adopté** l'article 11 ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 20 JANVIER 2021

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons maintenant 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

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Lors de l’examen de la loi de programmation et de réforme pour la justice de mars 2019, l’Assemblée nationale a adopté un amendement visant à autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer l’ordonnance du 2 février 1945 relative à l’enfance délinquante.

L’ordonnance du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs qui nous est soumise pour ratification devait entrer en vigueur au 1^{er} octobre 2020. Cette date a été reportée au 31 mars 2021 par la loi de juillet 2020 autorisant la prorogation de l’état d’urgence sanitaire.

Cette réforme est attendue. L’ordonnance du 2 février 1945 a été modifiée trente-neuf fois, si bien qu’elle n’est plus lisible ni compréhensible, et encore moins par les mineurs. De plus, ce texte a perdu de son efficacité : du fait des délais de jugement, qui sont de l’ordre de dix-huit mois en moyenne, les jeunes sont souvent majeurs au moment où ils sont jugés. Par ailleurs, sur 816 mineurs détenus en 2020, 660 étaient placés en détention provisoire dans l’attente d’un jugement.

Enfin, l’ordonnance de 1945 n’est pas conforme aux engagements internationaux de la France. L’article 40 de la Convention internationale des droits de l’enfant prévoit qu’il appartient aux États parties de fixer un âge au-dessous duquel les enfants sont présumés ne pas avoir la capacité d’enfreindre la loi pénale.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a considéré en 2011 que la procédure pénale applicable aux mineurs n’était pas respectueuse du principe constitutionnel d’impartialité du juge qui est également énoncé à l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme.

Si cette réforme est donc justifiée, force est de constater qu’elle manque d’ambition. L’enfance délinquante est souvent aussi une enfance en danger. Or ce nouveau code repose d’abord sur une réforme procédurale. Il reprend les grands principes de l’ordonnance de 1945, notamment la primauté de l’éducatif sur le répressif, l’atténuation des peines et la présomption simple de discernement. Cette dernière est précisée, puisque l’article 11 prévoit un âge pivot, fixé à 13 ans, en deçà duquel le mineur est présumé ne pas être capable de discernement.

S'il n'y a pas de consensus européen sur l'âge pivot, on constate que, en droit positif français, 13 ans est un âge reconnu, que ce soit en matière de consentement ou de violences sexuelles sur les mineurs. Notons toutefois qu'en 2019, en France, moins de 3 % des 62 568 mineurs délinquants avaient moins de 13 ans.

Cette présomption simple - et non pas irréfragable - nous paraît adaptée, car il est possible de la lever en cas de preuve contraire. Le juge est ainsi conduit à se poser la question du discernement et à adapter les jugements en fonction des situations.

Cela implique de définir ce qu'est le discernement, qui, dans le droit actuel, est visé dans le code pénal pour les adultes en lien avec les notions de troubles psychiques ou neuropsychiques. Il doit être adapté aux mineurs et prendre en compte les critères tels qu'ils découlent de la jurisprudence constante de la Cour de cassation depuis 1956, notamment la notion de maturité. Je vous proposerai donc un amendement visant à inscrire dans la loi qu'« est capable de discernement le mineur dont la maturité lui permet de comprendre l'acte qui lui est reproché et sa portée ».

Le dernier principe de l'ordonnance de 1945 repris par ce nouveau code est la spécialisation des juridictions, que nous souhaitons renforcer. Je vous proposerai donc de supprimer le tribunal de police aujourd'hui compétent pour les contraventions des quatre premières classes. De même, nous estimons qu'il ne devrait pas revenir au juge des libertés et de la détention, mais à un juge des enfants, ou à défaut à un autre magistrat, par exemple à un juge aux affaires familiales (JAF), de se prononcer sur la poursuite ou la levée des mesures de détention provisoire du mineur avant la décision définitive de sanction.

Cette ordonnance instaure une procédure accélérée, puisque les affaires pourront être traitées en six mois, et simplifiée en trois actes : l'audience de culpabilité, qui doit être prononcée dans un délai de dix jours à trois mois, la période de mise à l'épreuve éducative et l'audience portant sur les sanctions, qui doit être prononcée dans un délai de six à neuf mois. Ce principe de « césure » permet au jeune d'entamer le travail de relèvement éducatif entre les deux audiences. Les délais moyens devraient ainsi être ramenés à six mois, mais il s'agit de délais indicatifs qui ne pourront être tenus à défaut de moyens suffisants. L'ensemble de la procédure se fera sous la houlette des parquets, ce qui devrait garantir une politique pénale des mineurs plus cohérente à l'échelle des juridictions. Le parquet qui oriente peut décider un classement sans suite, des alternatives aux poursuites, ou, dans le cas d'une décision de poursuite, de saisir selon le cas le juge des enfants ou le juge d'instruction.

Cette ordonnance ouvre également la possibilité de recourir à l'audience unique dès lors que le jeune est bien connu des services de la justice. En effet, plus de 50 % du contentieux concerne 5 % des jeunes. Du fait

des réitérations d'actes dont ils sont fréquemment coupables, des mineurs non accompagnés seront sans doute souvent jugés par voie d'audience unique.

La réforme vise à renforcer la cohérence éducative, puisqu'il est prévu que le même magistrat suive le mineur. De plus, les mesures éducatives seront clarifiées, notamment par une rationalisation de la gamme des sanctions qui comprendra un module d'insertion, un module de placement, un module de réparation et un module de santé, ces modules pouvant être associés à d'autres types de peines, notamment des interdictions. Enfin, cette ordonnance introduit la possibilité pour le juge des enfants de prononcer un certain nombre de peines en chambre du conseil. Parmi ces peines, notons que le travail d'intérêt général (TIG) est une bonne mesure, mais que les moyens manquent pour l'appliquer.

Cette réforme est mise en œuvre selon un calendrier peu respectueux du travail parlementaire, son entrée en vigueur étant prévue pour le 31 mars 2021, très peu de temps après l'adoption du texte et dans le contexte sanitaire que nous connaissons. Les acteurs sont un peu pris à la gorge, à commencer par les services du ministère, qui ont dû rédiger la partie réglementaire du code avant la stabilisation de sa partie législative, et envoyer aux juridictions en décembre dernier après adoption de ce texte par l'Assemblée nationale une lettre d'information sur sa mise en œuvre pour sensibiliser les magistrats, car ces derniers n'auront pas le temps de se former.

L'entrée en vigueur de ce texte au 31 mars prochain paraît totalement irréaliste : les tribunaux ne sont pas prêts, d'autant qu'il leur faudra continuer de traiter les contentieux en cours. Par ailleurs, alors que les acteurs doivent être formés à ce nouveau code, les budgets de formation de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sont en baisse en 2021.

Enfin, les logiciels ne sont pas prêts, ni Cassiopée, ce qui est hélas ! habituel, ni Parcours, le logiciel de la PJJ. Ce dernier devrait être opérationnel le 31 mars pour la PJJ, mais seulement en septembre 2021 pour le secteur associatif habilité et en décembre 2021 pour les magistrats.

Si cette réforme est globalement positive, il paraît dangereux de la conduire ainsi à marche forcée, car elle risque de ne pas produire les effets attendus.

Mme Laurence Harribey. – Je remercie le rapporteur pour son travail. Si nous souscrivons à la nécessité d'engager une réforme d'ampleur en vue d'une meilleure lisibilité et d'une plus grande efficacité, nous estimons nécessaire de rester fidèles à la philosophie du texte de 1945, en maintenant la primauté de l'éducation sur le répressif, la spécialisation des juridictions et l'atténuation de responsabilité en fonction de l'âge.

Nous demeurons toutefois perplexes quant à la méthode : en réformant par voie d'ordonnance, on a raté l'occasion de bâtir un véritable

code de l'enfance. Nous regrettons également l'engagement de la procédure accélérée et les circulaires « Canada Dry » prises avant l'examen du texte par le Sénat.

Nous serons donc très vigilants sur les six points suivants : l'entrée en vigueur de ce texte – nous vous rejoignons sur ce point, madame le rapporteur –, l'irresponsabilité des mineurs de moins de 13 ans et le caractère irréfragable de la présomption, la spécialisation des juridictions en matière de justice des mineurs, la primauté de l'éducatif, qui ne doit pas seulement être de façade du fait du manque de moyens, l'audience unique, qui ne doit pas être généralisée, et la définition du discernement. Je ne suis pas certaine que la notion de « maturité » soit préférable à celle de « discernement » ; nous ferons des propositions en ce sens.

Mme Cécile Cukierman. – Si la réforme de l'ordonnance de 1945 est nécessaire, nous ne partageons pas la philosophie du texte qui nous est soumis.

L'engorgement d'un certain nombre de juridictions, le manque criant de moyens de la protection judiciaire de la jeunesse, l'allongement d'un certain nombre de délais – en un an et demi, un jeune peut complètement se transformer –, des problèmes informatiques loin d'être anecdotiques : telles sont les difficultés auxquelles est confrontée la justice des mineurs.

Sur la forme, nous regrettons l'irrespect total du travail parlementaire par la Chancellerie. Sur le fond, si un certain nombre d'amendements de Mme le rapporteur vont dans le bon sens, ils ne transforment pas en profondeur ce texte qui, en l'état, ne nous paraît pas garantir suffisamment la primauté de l'éducatif. Nous nous y opposerons donc, car nous estimons que, quelle que soit l'infraction commise par le mineur et quel que soit son âge, il appartient à la société de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour que ce jeune s'en sorte et qu'il ne tombe pas dans la récidive.

Mme Dominique Vérien. – Je remercie le rapporteur pour son travail. Les auditions ont notamment montré à quel point cette réforme était attendue par les professionnels.

L'absence de présomption de discernement en deçà de 13 ans nous permet de nous mettre en conformité avec nos engagements internationaux. Conformément au souhait exprimé par les magistrats, le non-discernement n'est toutefois pas irréfragable.

Cette réforme devrait permettre de raccourcir les délais de prise en charge des victimes ainsi que de l'audience de culpabilité. J'espère qu'elle permettra aussi d'accélérer la prise en charge par la PJJ. Nous devons veiller à ce que les délais soient tenus, car aucune contrainte n'est prévue pour les cas où ils ne le seraient pas.

Je vous remercie pour la correction des dispositions relatives au JLD. Ces dernières ont été adoptées par l'Assemblée nationale, sans doute du fait d'une méconnaissance de la situation des tribunaux, notamment de province, qui ne disposent pas de JLD en nombre tel que l'un d'entre eux puisse se spécialiser pour juger des mesures de détention concernant des enfants. Il est donc préférable qu'un autre juge des enfants puisse statuer sur ces mesures.

Je ne comprends pas que le ministre s'arc-boute sur la date du 31 mars. Vu le contexte, la sagesse voudrait que l'on donne quelques mois aux tribunaux pour mettre en place cette réforme dans les meilleures conditions.

Quoi qu'il en soit, le groupe Union Centriste adoptera les amendements de Mme le rapporteur et votera ce texte.

Mme Muriel Jourda. – Madame le rapporteur, vous avez indiqué que le délai moyen de jugement serait désormais de l'ordre de six mois, ce qui serait une bonne chose. Quel serait le délai dans le cas d'une audience unique ? Celui-ci doit être suffisant pour permettre de mesurer une éventuelle évolution de ces multirécidivistes, dont il ne faut pas désespérer.

Mme Esther Benbassa. – Je souhaite à mon tour insister sur la nécessité de prévoir un délai supplémentaire pour l'application de cette ordonnance.

J'ai visité lundi le centre éducatif fermé pour mineurs de Savigny-sur-Orge, où j'ai pu constater l'influence positive du personnel sur ces jeunes. *A contrario*, le désespoir des jeunes de la prison pour mineurs délinquants de Porcheville interpelle. C'est pourquoi je regrette vivement que l'on insiste sur la répression plutôt que sur l'éducation, qu'elle passe par la participation à des ateliers, à des stages ou même par la pédagogie assistée par l'animal.

M. Philippe Bas. – Je remercie Agnès Canayer, qui nous a présenté les lignes de force de ce texte protéiforme tout en rappelant la situation préoccupante de la délinquance juvénile dans notre pays. L'existence de délinquants multirécidivistes montre que le système est défaillant. Le système est engorgé, et la lenteur du processus favorise l'aggravation des situations. Cela justifie que le Gouvernement prenne la main, mais la priorité ne devrait-elle pas être donnée aux moyens plutôt qu'à la réforme de l'ordonnance de 1945 ?

Les principes sont saufs, et le recours à la césure du procès est positif. La possibilité de prendre des mesures éducatives rapidement et de sanctionner le jeune en tenant compte de son évolution pendant leur exécution me paraît de bon sens, de même que l'absence de couperet d'âge, ce qui permet d'apprécier la maturité de chaque jeune.

Il reste que la pratique est défaillante, et que rien ne garantit que cela changera après l'adoption de ce texte, car les moyens d'action manquent. La question de la date d'entrée en vigueur de ce texte traduit d'ailleurs cette difficulté de la Chancellerie à mobiliser les moyens pour rendre la justice plus efficace.

Les modalités d'entrée en vigueur de ce texte sont peu respectueuses du Parlement, mais aussi et d'abord des personnels et des associations concernés. Il est devenu courant en matière de droit pénal de légiférer sans tenir compte des délais nécessaires à l'entrée en vigueur des réformes ni des moyens requis pour qu'elles soient efficaces.

Nous devons engager la discussion avec le Gouvernement sur ces sujets, car nous ne pouvons pas rejeter ce texte même si, de la théorie à la pratique, il y a un pas que le Gouvernement n'a pas franchi.

Mme Marie Mercier. - Je félicite à mon tour Mme le rapporteur pour la qualité de son travail.

Je souhaite également insister sur la qualité de l'accueil proposé aux mineurs par le centre éducatif fermé de Savigny-sur-Orge, car celui-ci repose sur un vrai projet pédagogique. Dans mon département, nous n'avons malheureusement pas connu cela.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. - Je constate qu'il y a entre nous plusieurs points de consensus. Madame Harribey, je considère que l'irréfragabilité ne protège pas, mais enferme. J'estime qu'il faut laisser au juge suffisamment de latitude pour apprécier les situations particulières.

L'audience unique est une procédure utile, mais elle doit rester l'exception. La directrice de la PJJ estime que 20 % des affaires seraient jugées selon cette procédure. Un cadre est fixé dans l'ordonnance, il faut qu'il soit respecté.

Madame Cukierman, nous entendons vos remarques. Nous sommes toutefois convaincus que le texte assure un équilibre entre l'éducatif et le répressif.

Madame Vérien, vous avez raison de souligner qu'il n'y aura pas suffisamment de JLD et que, si nous en restons au dispositif actuel, ils seront faussement habilités ou spécialisés. Par ailleurs, les JLD risquent d'être accaparés par le contentieux relatif à la dignité des conditions de détention et ne pourront traiter les affaires de justice pénale des mineurs que de manière très accessoire.

Madame Jourda, l'audience unique concernera les affaires de mineurs dont le profil est déjà bien établi. Elle jugera de la culpabilité et de la sanction, c'est-à-dire aussi des mesures éducatives. Ces mesures seront définitives, mais le suivi éducatif du jeune pourra être mis en place.

Nous sommes d'accord sur la question du délai d'entrée en vigueur, madame Benbassa. En ce qui concerne les centres éducatifs fermés, Mme Mercier a déjà répondu partiellement. Le Gouvernement va en créer vingt, et quinze d'entre eux seront confiés au secteur associatif. Cette réponse n'est pas exclusive, nous examinerons d'ailleurs des amendements qui visent à imposer la mise en œuvre de mesures éducatives dès lors qu'un placement est décidé.

Le Gouvernement applique la politique du Sparadrap. Il semble ne pas vouloir entendre les réticences exprimées en interne ; il veut mettre en place la réforme au 31 mars et adviene que pourra. Les acteurs judiciaires sont globalement favorables à la réforme, mais il faudra du temps pour s'en imprégner. L'écueil premier réside dans le manque d'anticipation et de moyens pour l'application effective de la loi, si bien que l'on craint de faire une réforme pour rien. Ainsi, il est nécessaire de tout de suite mettre en place les bons mécanismes. Le report du délai d'entrée en vigueur est le moyen non pas de s'opposer à la réforme, mais de faire en sorte qu'elle puisse être réalisée de façon effective.

Mme Laurence Harribey. – La question des moyens reste posée.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Elle est essentielle, en effet. Afin de parvenir à respecter les délais, il faut des moyens informatiques et en personnels adéquats.

Je relève aussi que l'un des enjeux est que la situation des victimes puisse être traitée rapidement.

M. François-Noël Buffet, président. – Cela fait maintenant plus de dix ans que cette réforme est en préparation, et pourtant deux difficultés subsistent.

Premièrement, la lettre envoyée aux juridictions en décembre dernier, informant du vote du texte à l'Assemblée nationale est tout à fait inacceptable, au-delà de l'inélegant mépris de l'institution sénatoriale. Deuxièmement, l'urgence du temps, qui commande tout aujourd'hui, conduit à imposer la date du 31 mars 2021 pour l'entrée en vigueur de la réforme. Indépendamment de toute polémique, quand on interroge des chefs de juridiction, ils affirment qu'elle sera dans certains cas inapplicable – alors qu'ils souhaitent pourtant sa réalisation –, compromettant ainsi le traitement des dossiers dans les tribunaux qui font face à la difficulté de stocks. La date du 31 mars n'est donc pas de bon aloi ; tout ce qui compte, au fond, est que la réforme fonctionne !

Là où le bât blesse, c'est que l'on n'a pas développé le numérique. Ce problème a été déjà soulevé dans notre rapport sur la justice en 2017. La numérisation de la justice est indéniablement en panne, en dépit des moyens budgétaires consentis.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Il me revient de définir le périmètre du projet de loi pour l'application de l'article 45 de la Constitution. Compte tenu du fait que ce texte contient des dispositions procédurales spécifiques relatives aux conditions de mise en cause de la responsabilité pénale d'une personne de moins de dix-huit ans, toutes les dispositions concernant les questions de procédure applicables aux mineurs en matière pénale sont recevables. En revanche, ne seront pas recevables les dispositions concernant les peines qui ne sont pas applicables aux mineurs.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles additionnels après l'article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-1 vise à créer trois seuils de responsabilité pour les mineurs : irresponsabilité en deçà de dix ans, discernement entre treize et seize ans et responsabilité pénale de plein droit au-delà de seize ans. La solution de la présomption simple de non-discernement en deçà de treize ans offre plus de souplesse aux magistrats, pour mieux s'adapter aux situations réelles. Comme il convient de ne pas multiplier les seuils, je sollicite le retrait de l'amendement, faute de quoi l'avis est défavorable.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-2 a pour objet la création d'une présomption irréfragable de discernement des mineurs entre seize et dix-huit ans. J'émet un avis défavorable pour les mêmes raisons.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-15 vise à créer une irresponsabilité pénale en deçà de treize ans. Je demande le retrait de cet amendement et, à défaut, j'émet un avis défavorable.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-17 tend à supprimer toutes les mesures d'interdiction comprises dans le cadre des mesures éducatives. Plusieurs mesures d'interdiction peuvent être prises en complément d'une mesure éducative, comme l'interdiction de paraître dans certains lieux, de rentrer en contact et la confiscation de l'objet. Ces interdictions nous semblent complémentaires et jouer un véritable rôle éducatif. Je sollicite le retrait de l'amendement, faute de quoi l'avis est défavorable.

L'amendement COM-17 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-19 tend à définir la notion de discernement. J'en demande le retrait au profit de l'amendement du rapporteur.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-14 propose le report d'un an de l'entrée en vigueur de la réforme. Je demande le retrait de l'amendement au profit de celui portant l'entrée en vigueur au 30 septembre 2021.

L'amendement COM-14 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-21 a pour objet un report de l'application du texte au 30 septembre 2021.

L'amendement COM-21 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement identique COM-20.

L'amendement COM-20 est adopté.

Articles additionnels après l'article 1^{er} bis (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-22 vise à définir le discernement du mineur comme l'état de « maturité qui lui permet de comprendre l'acte qui lui est reproché et sa peine ».

L'amendement COM-22 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-23 a pour objet la suppression de la compétence du tribunal de police pour les contraventions des quatre premières catégories concernant les mineurs.

L'amendement COM-23 est adopté.

Article 1^{er} ter (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-24 a pour objet la suppression de la compétence du juge des libertés et de la détention (JLD).

L'amendement COM-24 est adopté.

Article 2 (nouveau)

L'amendement rédactionnel COM-25 est adopté.

Article 3 (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-4 tend à inverser deux articles du code. Cela ne me paraît pas nécessaire. Je sollicite donc le retrait de cet amendement.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 3 (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à ce que la gravité des faits soit prise en compte dans l'élaboration des mesures éducatives judiciaires. Ces dernières sont relatives au « relèvement éducatif et moral » du jeune concerné, et se concentrent sur son environnement. Je pense que la gravité des faits doit avant tout apparaître dans le volet « sanctions ». Je sollicite le retrait de cet amendement, faute de quoi l'avis est défavorable.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

Article 4 (nouveau)

L'amendement de coordination COM-26 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-11 donne des précisions sur les peines complémentaires applicables dans le cadre des quatre premières catégories de contraventions. Je demande le retrait de l'amendement, car il n'a plus d'objet avec la suppression de la compétence du tribunal de police. Il en est de même pour l'amendement COM-12.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté ; non plus que l'amendement COM-12.

L'amendement rédactionnel COM-27 est adopté.

L'amendement de coordination COM-28 est adopté.

Articles additionnels après l'article 4 (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-7 vise à exclure du territoire national les mineurs ayant commis certains faits particulièrement graves. Cette disposition paraît contraire à la décision du Conseil constitutionnel du 26 juillet 2019. C'est pourquoi je sollicite le retrait de l'amendement, faute de quoi l'avis est défavorable.

Mme Valérie Boyer. – Je profite de cette occasion pour remercier Agnès Canayer pour sa bienveillance dans l'examen de ce texte. Je souligne le bel éclairage qui est fait sur ce système, qui est véritablement en grande souffrance. La prise en charge de la délinquance juvénile est douloureuse pour les mineurs et leurs familles, ainsi que pour les victimes. Il suffit de se rendre au tribunal de Bobigny pour se rendre compte à quel point notre

justice est paupérisée. Il est important, surtout pour les mineurs, que la justice soit rendue dans des lieux dignes. Nous porterons bien évidemment ce débat en séance.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-8 a pour objet la mise en place d'une période de sûreté pour les mineurs. Une telle modalité est déjà prévue dans le code pénal pour certains cas particulièrement graves, mais n'est cependant toujours pas applicable aux mineurs, que l'on espère pouvoir réinsérer en fonction de leur âge. Je suis très réservée sur l'idée de prévoir une peine de sûreté pour les mineurs, car c'est leur donner un avenir très fermé. À ce stade, je sollicite le retrait de l'amendement.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-9 vise à inverser le principe selon lequel les atténuations de peine peuvent être exceptionnellement écartées pour les mineurs de seize à dix-huit ans. Je demande le retrait de l'amendement ; à défaut, l'avis est défavorable.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-10 a pour objet l'exclusion de l'excuse de minorité pour certains crimes et délits commis par les mineurs de seize à dix-huit ans. Le code pénal prévoit déjà des aggravations de peine, notamment lorsque des atteintes sur des militaires de gendarmerie ou des membres de la police nationale sont commises. Ces aggravations s'appliquent aux mineurs, il ne me paraît donc pas nécessaire d'aller au-delà. J'émet un avis défavorable.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

Article 6 (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-29 vise à ce que le dossier unique de personnalité soit numérisé, afin qu'il puisse être transmis entre juridictions et être accessible non seulement à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), mais aussi au secteur associatif habilité.

M. François-Noël Buffet, président. – C'est absolument nécessaire.

L'amendement COM-29 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-30 vise à réparer un oubli : en effet, aucune disposition ne prévoit le recueil préalable des réquisitions avant le placement d'un mineur de plus de seize ans.

L'amendement COM-30 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-31 est adopté.

L'amendement de coordination COM-32 est adopté.

Articles additionnels après l'article 6 (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-5 a pour objet le renforcement des sanctions à l'égard des représentants légaux qui refusent de déférer à une convocation. J'émetts un avis favorable.

L'amendement COM-5 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-6 vise à permettre l'établissement d'un contrat entre l'autorité judiciaire et les parents. Nous comprenons la philosophie qui consiste à mieux responsabiliser les parents ne mettant pas suffisamment en œuvre les moyens pour assurer l'accompagnement éducatif de leur enfant, et ainsi éviter qu'il ne tombe dans la délinquance. Néanmoins, la manière dont est conçu le dispositif n'est pas ici applicable, car on ne peut pas prévoir de contrat entre les magistrats et les parents en droit pénal. À ce stade, je sollicite le retrait de l'amendement.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, président. – Peut-être pourrions-nous trouver, d'ici les débats en séance, une rédaction qui soit plus conforme, tout en conservant l'idée de fond sous-tendue par cet amendement.

Mme Valérie Boyer. – En effet, je crois qu'il est très important d'envoyer un signal sur ce sujet.

Article 7 (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-13 vise à apporter des précisions sur la transmission des dossiers. J'émetts un avis favorable.

L'amendement COM-13 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-33 instaure le nouveau système de remplacement du JLD par le juge des enfants, qui désormais a vocation à statuer. À défaut, un magistrat est désigné par le président du tribunal judiciaire, en raison de son expérience sur les questions de l'enfance.

L'amendement COM-33 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-34 vise à ce que la convocation des représentants légaux se fasse par tout moyen.

L'amendement COM-34 est adopté.

Articles additionnels après l'article 7 (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-16 est déjà satisfait.

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-18 tend à supprimer l'audience unique, alors qu'elle permet pourtant de répondre exceptionnellement à certaines situations. J'émetts donc un avis défavorable.

L'amendement COM-18 n'est pas adopté.

Article 8 (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-35 vise à obliger à ce que l'on fixe la date de mise en place des mesures éducatives dès l'audience de culpabilité. Actuellement, il y a un délai de cinq jours pour un premier rendez-vous, et il faut attendre plus d'un mois pour la mise en œuvre effective du premier contact entre la PJJ et le jeune concerné.

Mme Valérie Boyer. – Je considère que la fixation d'une date est une très bonne chose, surtout dans le cadre de la justice des mineurs. En revanche, que se passe-t-il si les mesures ne sont pas effectuées à la date fixée ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous avons effectivement envisagé ce cas : l'amendement concerne non pas la date de rendez-vous, mais la date de mise en œuvre des mesures éducatives.

L'Assemblée nationale a demandé un rapport d'évaluation de la mise en place des mesures éducatives.

Mme Valérie Boyer. – Encore un !

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous ne supprimerons pas cette disposition, car nous estimons qu'un véritable contrôle de l'application de cette réforme est nécessaire. De plus, la directrice de la PJJ que nous avons entendue nous a fait part de réticences exprimées en interne, s'agissant de leur présence à l'audience de culpabilité. Mais l'intervention de la PJJ à ce stade fonctionne bien dans certaines juridictions : à Evry, par exemple, la PJJ est présente dans les locaux du tribunal, ce qui facilite les choses.

Mme Valérie Boyer. – Peut-on demander sur ce sujet un bilan, pour que le contrôle soit plus contraignant ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous réaliserons un contrôle sur le délai de mise en œuvre des mesures, car il s'agit d'un élément tangible, facile à évaluer.

L'amendement COM-35 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-36 est adopté.

Article 9 (nouveau)

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-37 vise à ce que les représentants légaux puissent être convoqués par tout moyen pour les audiences d’application des peines.

L’amendement COM-37 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-38 a pour objet de permettre au juge des enfants chargé de l’application des peines de prononcer des obligations en matière de sursis probatoire.

L’amendement COM-38 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L’amendement COM-39 tend à aligner les mesures d’effacement dans le casier judiciaire, et faire en sorte que l’effacement des mesures éducatives, de dispenses éducatives et de déclarations de peine suive le même régime que les peines.

L’amendement COM-39 est adopté.

Article 10 (nouveau)

L’amendement de coordination COM-40 est adopté.

Article 11 (nouveau)

Les amendements de coordination COM-41, COM-42 et COM-43 sont adoptés.

L’amendement de clarification COM-44 est adopté.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

| Auteur | N° | Objet | Sort de l’amendement |
|---|-----------|--|-----------------------------|
| Article additionnel après l’article 1^{er} | | | |
| Mme Valérie BOYER | 1 | Création de trois seuils pour les mineurs : irresponsabilité en deçà de dix ans, capables de discernement entre treize et seize ans et responsables pénalement au-delà | Rejeté |
| Mme Valérie BOYER | 2 | Présomption irréfutable de discernement des mineurs entre seize et dix-huit ans | Rejeté |
| Mme HARRIBEY | 15 | Irresponsabilité pénale en deçà de treize ans | Rejeté |
| M. SUEUR | 17 | Suppression de toutes les mesures d’interdiction comprises dans le cadre des mesures éducatives | Rejeté |
| M. SUEUR | 19 | Définition de la notion de discernement | Rejeté |
| Mme HARRIBEY | 14 | Report d’entrée d’un an de l’entrée en vigueur de la réforme | Retiré |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|----|---|--------------------------------|
| Mme CANAYER, rapporteur | 21 | Entrée en vigueur au 30 septembre de la réforme | Adopté |
| Mme HARRIBEY | 20 | Entrée en vigueur au 30 septembre de la réforme | Adopté |
| Articles additionnels après l'article 1^{er} bis (nouveau) | | | |
| Mme CANAYER, rapporteur | 22 | Définition de la notion de discernement | Adopté |
| Mme CANAYER, rapporteur | 23 | Suppression de la compétence du tribunal de police pour les contraventions concernant les mineurs | Adopté |
| Article 1^{er} ter (nouveau) Spécialisation du juge des libertés et de la détention appelé à se prononcer sur le cas de mineurs | | | |
| Mme CANAYER, rapporteur | 24 | Suppression | Adopté |
| Article 2 (nouveau) Modification rédactionnelles | | | |
| Mme CANAYER, rapporteur | 25 | Rédactionnel | Adopté |
| Article 3 (nouveau) 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 | | | |
| Mme Valérie BOYER | 4 | Inversion de deux articles du code | Rejeté |
| Article additionnel après l'article 3 (nouveau) | | | |
| Mme Valérie BOYER | 3 | Prise en compte de la gravité des faits dans l'élaboration des mesures éducatives judiciaires | Rejeté |
| Article 4 (nouveau) Possibilité pour le tribunal de police de prononcer une peine complémentaire | | | |
| Mme CANAYER, rapporteur | 26 | Coordination | Adopté |
| M. MOHAMED SOILIH | 11 | Précisions des peines complémentaires applicables en cas de contravention de la première à la quatrième catégorie | Rejeté |
| M. MOHAMED SOILIH | 12 | Suppression de la possibilité pour le tribunal de police d'écarter l'excuse de minorité | Satisfait ou sans objet |
| Mme CANAYER, rapporteur | 27 | Rédactionnel | Adopté |
| Mme CANAYER, rapporteur | 28 | Coordination | Adopté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|----|--|--------------------------------|
| Articles additionnels après l'article 4 (nouveau) | | | |
| Mme Valérie BOYER | 7 | Possibilité d'exclure du territoire nationale des mineurs ayant commis certains faits particulièrement graves | Rejeté |
| Mme Valérie BOYER | 8 | Mise en place d'une période de sureté pour les mineurs | Rejeté |
| Mme Valérie BOYER | 9 | Inversion du principe selon lequel les atténuations de peines peuvent être exceptionnellement écartées pour les mineurs entre 16 et 18 ans | Rejeté |
| Mme Valérie BOYER | 10 | Exclusion de l'excuse de minorité pour certains crimes et délit commis par les mineurs entre 16 et 18 ans contre des dépositaires de l'autorité publique ou pompiers | Rejeté |
| Article 6 (nouveau) 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 CANAYER, rapporteur | 29 | Numérisation du dossier unique de personnalité et accès du secteur associatif habilité à celui-ci | Adopté |
| Mme CANAYER, rapporteur | 30 | Recueil des réquisitions du parquet avant le placement d'un mineur | Adopté |
| Mme CANAYER, rapporteur | 31 | Rédactionnel | Adopté |
| Mme CANAYER, rapporteur | 32 | Coordination | Adopté |
| Articles additionnels après l'article 6 (nouveau) | | | |
| Mme Valérie BOYER | 5 | Renforcement des sanctions à l'égard des représentants légaux qui refusent de déférer à une convocation | Adopté |
| Mme Valérie BOYER | 6 | Contrat entre l'autorité judiciaire et les parents | Rejeté |
| Article 7 (nouveau) Présence de l'avocat à l'audition libre d'un mineur et rétablissement du rôle du juge des libertés et de la détention | | | |
| M. MOHAMED SOILHI | 13 | Précision sur la transmission des dossiers au parquet | Adopté |
| Mme CANAYER, rapporteur | 33 | Compétence du juge des enfants pour le placement en détention provisoire d'un mineur avant l'audience de culpabilité | Adopté |
| Mme CANAYER, rapporteur | 34 | Convocation portant moyen des représentants légaux | Adopté |
| Articles additionnels après l'article 7 (nouveau) | | | |
| Mme HARRIBEY | 16 | Suppression de la compétence du tribunal de police pour les mineurs | Satisfait ou sans objet |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|-----------|---|-----------------------------|
| M. SUEUR | 18 | Suppression de l'audience unique | Rejeté |
| Article 8 (nouveau) Déroulé de l'audience et régime de l'assignation à résidence sous surveillance électronique | | | |
| Mme CANAYER, rapporteur | 35 | Fixation dès l'audience de culpabilité d'une date de mise en œuvre des mesures éducatives | Adopté |
| Mme CANAYER, rapporteur | 36 | Rédactionnel | Adopté |
| Article 9 (nouveau) 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 | | | |
| Mme CANAYER, rapporteur | 37 | Convocation portant moyen des représentants légaux | Adopté |
| Mme CANAYER, rapporteur | 38 | Précision des compétences du juge en matière de mesures probatoires | Adopté |
| Mme CANAYER, rapporteur | 39 | Alignement des mesures d'effacement du casier judiciaire | Adopté |
| Article 10 (nouveau) Modifications rédactionnelles | | | |
| Mme CANAYER, rapporteur | 40 | Coordination | Adopté |
| Article 11 (nouveau) Suppression de l'expérimentation sur la mesure éducative d'accueil de jour et demande de rapport | | | |
| Mme CANAYER, rapporteur | 41 | Coordination | Adopté |
| Mme CANAYER, rapporteur | 42 | Coordination | Adopté |
| Mme CANAYER, rapporteur | 43 | Coordination | Adopté |
| Mme CANAYER, rapporteur | 44 | Clarification | Adopté |

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 20 janvier 2021, **le périmètre indicatif 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**.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives aux questions de procédure applicable aux mineurs en matière pénale.

En revanche, la commission a estimé que ne présenteraient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements concernant les peines qui ne seraient pas applicables aux mineurs.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

AUDITIONS PLÉNIÈRES

M. Eric Dupond-Moretti, Garde des Sceaux, ministre de la justice

AUDITIONS PAR LE RAPPORTEUR

Table ronde de syndicats de la PJJ

Interco CFDT Justice

M. Patrice Chollier, secrétaire fédéral

UNS-CGT PJJ

M. Josselin Valdenaire, secrétaire général

M. Pierre Lecorcher, secrétaire général adjoint

SN FO PJJ

M. Abdelrezeg Labed, secrétaire général

M. Jordaine Benfiala, secrétaire général adjoint

SNPES PJJ FSU

Mme Alexia Peyre

M. Vito Fortunato, co secrétaires nationaux

UNSa SPJJ

Mme Béatrice Briout, secrétaire générale

Table ronde de syndicats de magistrats

Syndicat de la magistrature

Mme Sophie Legrand, secrétaire générale

Mme Lucille Rouet, secrétaire nationale

Union syndicale des magistrats

Mme Cécile Mamelin, vice-présidente

M. Ludovic Friat, secrétaire général

Conseil national des barreaux

Me Laurence Roques, présidente de la commission Libertés et droits de l'homme du conseil national des barreaux

Me Zohra Ben Bahi Primard, membre du groupe de travail mineurs de la Conférence des bâtonniers

Me Dominique Attias, membre de la commission mineurs du CNB, représentante du Barreau de Paris

M. Mamadou Waggeh, chargé de mission Affaires publiques au CNB

Unité magistrats - Syndicat national des magistrats Force ouvrière

M. Michel Dutrus, délégué général, conseiller à la Cour d'appel de Bordeaux

Mme Claire Danko, trésorière générale adjointe, première substitute à l'administration centrale du ministère de la justice

Ministère de la justice

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Mme Charlotte Caubel, directrice

Mme Anne Coquet, sous-directrice des missions de protection judiciaire et d'éducation

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-228.html>