

La réforme(tte) du droit pénal des mineurs

Christophe DAADOUCH

Ce sont pas moins de 115 articles réformant une dizaine de codes qui viennent d'être publiés dans une loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 dite, avec un peu d'emphase, « de modernisation de la justice du XXI^e siècle ». Faisons publiquement acte de contrition : on a pas tout compris à la réforme des baux ruraux ou des gages de stocks (?). Par contre on ne pouvait rester insensible aux articles 29 à 33 réformant le droit pénal des mineurs. Non calmez-vous ce n'est pas la grande réforme tant annoncée glissée discrètement au milieu de ce maelstrom juridique. Juste une réformette.

La suppression du tribunal correctionnel des mineurs : mieux vaut tard que jamais

Disposition emblématique de la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale, le tribunal correctionnel des mineurs (TCM) était vivement critiqué car portant atteinte au principe de spécialisation de la justice des mineurs. Dédiés aux plus de 16 ans récidivistes, il était composé d'un juge des enfants et de deux juges des majeurs. Il s'agissait, dans une logique officiellement bienveillante, de préparer ces jeunes à leur passage à la majorité et à ce que peut être la justice des majeurs. Par la même, cela permettait de critiquer le prétendu laxisme des assesseurs qui siègent en tribunal pour enfant¹.

Si le Conseil constitutionnel avait validé ce TCM², il n'en demeurait pas moins critiqué. Politiquement d'abord : tant François Hollande³ que Christine Taubira⁴ avaient annoncé sa suppression. Critiqué également par le comité des nations unies des droits de l'enfant⁵. Quant à son efficacité il est difficile d'en juger tant rares sont les mineurs à y avoir été renvoyés⁶.

Il aura donc fallu attendre la toute fin du mandat pour que cet engagement de campagne soit respecté. Jusqu'à la prochaine échéance. Car les programmes de nombre de candidats à la présidentielle prévoient son rétablissement.

¹ Voir les propos très symptomatiques d'un juge pour enfant, Frédéric Carteron, très engagé à droite : « sans remettre en cause le dévouement des assesseurs, ceux-ci ne bénéficient pas du recul et de l'expérience nécessaires pour juger des mineurs au parcours de délinquance particulièrement compliqué. La pratique a démontré que les assesseurs peinent à adapter leur positionnement au parcours particulièrement complexe et violent de tels mineurs ». <http://www.institutpourlajustice.org/wp-content/uploads/2015/07/la-justice-des-mineurs-est-malade-de-son-ideologie.pdf>.

² Décision n° 2011-635 DC du 4 août 2011.

³ Voir la lettre du candidat Hollande adressé à l'association des magistrats de la jeunesse (alors dirigée par l'actuelle directrice de la PJJ) : <https://fr.scribd.com/doc/94982330/Lettre-de-Francois-Hollande-a-l-AFMJF>.

⁴ http://www.l'express.fr/actualite/societe/justice/tribunaux-correctionnels-pour-mineurs-taubira-propose-leur-suppression-en-2015_1557615.html.

⁵ Le comité sur les droits de l'enfant de l'ONU (CRC), dans un rapport du 4 février 2016, « exhorte l'Etat à mettre son système de justice pour mineurs en ligne avec la convention ».

⁶ 0,78 % des affaires en 2013 ; 0,87 % en 2014.

L'article 29 de ladite loi prévoit donc en une douzaine d'alinéas de faire disparaître de l'ordonnance de 1945 toute référence à ce TCM. Et dans un délai d'un mois après la publication de la loi plus aucun mineur ne pourra y être jugé et sera renvoyé devant un tribunal pour enfant.

Le rétablissement de la COPJ jugement devant le juge des enfants

Une loi n°96-585 du 1^{er} juillet 1996 avait créé à l'article 8.1 de l'ordonnance de 1945 une procédure de Convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement devant le juge des enfants⁷. Elle permettait au parquet de faire convoquer un mineur par officier de police judiciaire (OPJ) devant le juge des enfants aux fins de jugement, ce dernier ne pouvant que relaxer le mineur, le dispenser de peine ou le condamner à une mesure éducative. Il s'agissait d'obtenir rapidement une réponse pénale dans le cas d'affaires simples portant sur des infractions de faible gravité.

La loi de 2011 précitée avait supprimé cette procédure, peu utilisée, et l'avait remplacé par un article 8.3 prévoyant une convocation par officier de police judiciaire aux fins de jugement devant le tribunal pour enfant. Car l'objectif affiché était alors de juger vite et fort. Or le juge des enfants en cabinet ne peut prononcer que des mesures éducatives. Dans la circulaire d'application il était d'ailleurs clairement indiqué ce qui était reproché à cette procédure COPJ JE⁸ : elle «*liait le juge des enfants en le contraignant à juger en chambre du conseil sans pouvoir, quand bien même il l'aurait estimé nécessaire, renvoyer le mineur devant le tribunal pour enfants* ».

Est donc rétabli un article 8-1 (la place en termes de numérotation était restée libre !) qui prévoit que «*si les faits ne nécessitent aucune investigation supplémentaire* », le juge des enfants statue en cabinet et, s'il y a lieu, sur l'action civile.

Il peut alors prononcer la relaxe, la dispense de peine, l'admonestation, la remise à parents ou à personne digne de confiance, ou une mesure de réparation. Toutefois, tout comme dans la loi de 1996 - et on peut le regretter- il ne pourra prononcer immédiatement ni une mise sous protection judiciaire, ni un placement dans l'un des établissements. S'il envisage le prononcé de l'une de ces mesures, il est tenu de renvoyer l'affaire à une prochaine audience.

Seule nouveauté, le juge pour enfant pourra ordonner la césure du procès avec ajournement telle que prévue aux articles 24-5 et 24-6, y compris s'il constate que les investigations sur la personnalité du mineur ne sont pas suffisantes (voir plus bas).

Le cumul des mesures éducatives et des peines

S'il est un point sur lequel l'ordonnance de 1945 est complexe c'est sur la question des cumuls possibles des réponses pénales. Tous les juristes spécialisés se sont un jour ou l'autre évertué à essayer de comprendre les cumuls possibles et ceux impossibles. En 2011 les possibilités de cumul entre les sanctions éducatives (art 15.1) et les peines avaient été redéfinies à l'article 2 de l'ordonnance. Il s'agit maintenant de poser un principe général de cumul des réponses pénales.

⁷ A distinguer de la COPJ aux fins de mise en examen, inchangée, prévue à l'article 5 de l'ordonnance.

⁸ Circulaire du 11 août 2011.

Ainsi le prononcé d'une condamnation pénale (sanctions éducatives ou peines) par le tribunal pour enfant est cumulable avec une réparation (art 12.1), avec la remise à parent, les placements, l'avertissement solennel (art 16), mesure d'activité de jour (16 ter), ou la mise sous protection judiciaire (art 16 bis). De la même manière la cour d'assises des mineurs peut prononcer une condamnation pénale et des mesures éducatives selon les modalités prévues au dernier alinéa de l'article 20 à l'exception notable de la mesure d'activité de jour.

Si cette réforme procède d'une volonté de clarification, ces cumuls (loi de 2011 puis 2016) réinterrogent le principe de graduation de la réponse pénale. Alors que la philosophie initiale était la primauté de la mesure éducative. Subsidiairement la sanction éducative pouvait être prononcée et encore plus subsidiairement la peine, elles sont désormais cumulables.

Selon la sénatrice Cécile Cukierman⁹, « ces dispositions constituent une régression par rapport à l'ordonnance du 2 février 1945 (...). À nos yeux, consacrer le cumul des mesures éducatives et des peines au stade du jugement en élargissant les possibilités de cette combinaison aura pour effet de tirer la réponse pénale vers le champ de la peine. Au lieu de revenir sur les possibilités extrêmement larges ouvertes aux tribunaux pour enfants de prononcer des peines à l'égard des mineurs dès treize ans, le texte entérine cette évolution (...) le choix d'une peine sera banalisé, la dimension éducative pouvant être ajoutée par le prononcé simultané d'une mesure éducative s'apparentant surtout à un vernis. La mise en œuvre de ce dispositif conduira mécaniquement à ce que les condamnations pénales soient privilégiées, au détriment des mesures éducatives ».

Dans tous les cas, la pédagogie éducative aura à donner du sens à ces nouveaux panachages et les faire comprendre aux mineurs sous main de justice.

La suppression de la perpétuité pour les mineurs

Un amendement d'origine parlementaire rend désormais impossible le prononcé d'une peine de réclusion ou de détention criminelle à perpétuité pour les mineurs.

La modification de l'article 20.2 s'inscrit dans les exigences de la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989¹⁰. Dans les faits cette peine n'a été prononcée qu'une seule fois, lors de l'affaire dite Chambon-sur-Lignon.

Rappelons que la même affaire a entraîné l'adoption d'une disposition permettant les transmissions d'informations pénales entre Justice et Education nationale¹¹ qui n'a pas ici été rediscutée.

L'avocat obligatoire en garde à vue

L'article 4 de l'ordonnance de 1945 définit les modalités spécifiques du régime de garde à vue des mineurs. Il est modifié à la marge. La phrase selon laquelle le mineur placé en garde à vue « peut demander à être assisté par un avocat » devient « doit être assisté par un avocat ». Le même article précise désormais : « lorsque le mineur ou ses représentants légaux n'ont pas désigné d'avocat, le procureur de la République, le juge chargé de l'instruction ou l'officier de

⁹ Sénat 27 septembre 2016.

¹⁰ Voir le communiqué de Dei France. <http://www.dei-france.org/La-reclusion-a-perpetuite-est.html>

¹¹ Voir notre analyse, <https://www.laurent-mucchielli.org/index.php?post/2012/04/13/Reformes-du-droit-penal-des-mineurs-une-derniere-pour-la-route>.

police judiciaire doit, dès le début de la garde à vue, informer par tout moyen et sans délai le bâtonnier afin qu'il en commette un d'office. ». En ce sens il reprend un principe qui n'existait que dans la retenue judiciaire des 10-13 ans.

Précisons que le ministre de la Justice s'était opposé à cet amendement. Citons Jean-Jacques Urvoas : « *Rendre obligatoire l'assistance d'un avocat pour tous les mineurs de plus de 13 ans créerait une dépense supplémentaire à la charge de l'État, dont l'impact n'a pu être mesuré et anticipé. Les données de 2013 permettent tout de même d'estimer que le nombre annuel de mineurs gardés à vue s'élève à 57 600 – tous relevant de l'aide juridictionnelle –, nombre susceptible d'augmenter chaque année* ». Ah l'intérêt de l'enfant quand tu nous tiens !!

Puisqu'on est sur ce registre notons que cette disposition obligera les familles non admises à l'aide juridictionnelle, à financer les avocats qui auront été commis d'office pour leur enfant, même lorsqu'elles n'auront pas demandé l'assistance d'un avocat.

La césure pénale : c'est pour quand ?

La loi de 2011 a mis en place un régime de césure du procès pénal des mineurs aux articles 24.5 et suivants. Cette procédure permet à la juridiction de jugement, avant de prononcer la sanction, de demander la césure de l'audience afin de mener des investigations complémentaires sur la personnalité de l'auteur ou de permettre l'évolution de sa personnalité.

Entre les deux, une période de six mois permet de mettre en place différents outils éducatifs.

Deux audiences sont, du coup, prévues : une première audience prononce la culpabilité de l'auteur ainsi que l'indemnisation de la victime ; une seconde audience (après la césure) permet de prononcer la réponse la plus adaptée au regard des résultats des investigations : peine, dispense de peine, mesure éducative, etc..

Cinq ans après la loi de 2011, et ce alors que tant Christine Taubira¹² que Catherine Sultan (directrice de la PJJ) faisaient de cette procédure un axe central de leur politique pénale à l'égard des mineurs¹³, elle n'est pas utilisée et n'a pas été portée politiquement. Il faut dire qu'elle supposait des moyens supplémentaires aux juridictions et en particulier aux greffes.

Afin de faciliter le recours à cette procédure la loi de 2016 fixe expressément l'échéance de la décision finale sur la réponse pénale un an (et non plus six mois) après la première décision d'ajournement au plus tard.

Ainsi donc l'article 24.5 prévoit : « *des renvois ultérieurs sont possibles mais, dans tous les cas, la décision sur la mesure éducative, la sanction éducative ou la peine intervient au plus tard un an après la première décision d'ajournement.* ». Ce qui permettra plus de temps pour le travail éducatif, pour l'évaluation de sa personnalité mais aussi pour l'organisation de la deuxième audience.

Reste qu'il n'est pas certain que l'allongement du délai suffise à rendre effective une procédure éducativement intéressante mais lourde au niveau organisationnel.

¹² Voir son intervention à l'Assemblée nationale le 25 février 2014.

¹³ <http://www.dalloz-actualite.fr/interview/quelle-justice-des-mineurs-pour-demain#.WDXX-dXhDIU>

Le recours à la force publique pour l'exécution de mesures éducatives de placement prononcées par le juge

Enfin, la réforme donne une base légale au recours à la force publique pour l'exécution des mesures éducatives de placement prononcées dans le cadre pénal. Il s'agit en fait de corriger les effets de l'article 10 de l'ordonnance du 8 juin 2006 (réformant le code de l'organisation judiciaire). Le rapport parlementaire précise qu' *«en l'absence de fondement légal, cet accompagnement, parfois contraint, est effectué par les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, ce qui ne relève pourtant pas de leurs missions »*.

L'article adopté permettra donc au juge des enfants, au juge d'instruction, au juge des libertés et de la détention, mais également aux magistrats du parquet de décider d'une telle réquisition, après évaluation de sa nécessité, afin de contraindre le mineur à intégrer ou réintégrer son lieu de placement. A contrario cette modification ne sera pas applicable à l'égard d'un mineur devenu majeur puisque la mesure de placement ne peut, dans ce cas, se poursuivre qu'avec l'accord de l'intéressé. Ainsi donc l'article 43 de l'ordonnance prévoit : *«les magistrats ou juridictions qui ordonnent ou assurent le suivi du placement d'un mineur en application de la présente ordonnance ou les magistrats qui sont chargés de l'exécution de cette décision peuvent requérir directement la force publique pour faire exécuter cette décision, durant la minorité de l'intéressé. »*

A contrario ont été rejetés divers amendements parlementaires portés par Alain Tourret visant à supprimer la possibilité de retirer l'excuse de minorité à partir de 16 ans, à ne pas inscrire au casier judiciaire les mesures d'activité de jour ou encore à permettre de sortir les mineurs du FIJAIS (fichier des auteurs d'infractions sexuelles). Cette dernière proposition, quand on connaît les effets en termes d'insertion professionnelle du FIJAIS, méritait un vrai débat. Bien loin de la désinvolture avec lequel il a rejeté par le ministre de la Justice.

M. le président. *Quel est l'avis du Gouvernement ?*

M. Jean-Jacques Urvoas, *garde des sceaux. Le Gouvernement est défavorable à l'adoption de cet amendement, d'ailleurs assez surprenant de la part d'Alain Tourret, tant attaché à l'individualisation. Exclure par principe les mineurs du fichier serait contraire à cette logique. Cela tendrait même à l'automatisme ; il est inhabituel d'entendre M. Tourret défendre des mesures de ce type...*

M. Alain Tourret. *Vous ironisez !*

M. Jean-Jacques Urvoas, *garde des sceaux. À minuit, monsieur le député, vous m'autoriserez à être un peu ironique. Il est tout de même surprenant d'entendre une telle proposition de votre bouche !¹⁴*

Au final ce mille-feuille de dispositions sans fil rouge ne constitue évidemment pas la réforme tant attendue du droit pénal des mineurs. Pour mille raisons liées aux équilibres politiques au sein de la majorité, les espoirs suscités n'ont pas été couronnés d'effets. Reste à espérer que la prochaine mandature ne marquera pas la fin de la spécificité de la justice des mineurs. Car curieusement les engagements visant à la déconstruire sont plus souvent respectés que ceux tendant à en rétablir l'esprit.

¹⁴ Assemblée nationale, 11 juillet 2016.