

CONTRIBUTION DU SYNDICAT UNITÉ MAGISTRATS SNM FO

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

Commission des lois du Sénat

Première étape d'une réforme unanimement attendue de l'ensemble des praticiens, le code de justice pénale des Mineurs (CJPM) ambitionne d'apporter un gain de lisibilité, de praticité et d'efficacité à une ordonnance de 1945 aujourd'hui dépourvue de cohérence et même de pertinence.

Le projet qui a été soumis aux organisations syndicales, est-il à la hauteur des ambitions affichées ? Sans se prononcer d'emblée, on constate surtout qu'il **réussit le tour de force de ne satisfaire personne**. Cette hostilité générale tient à plusieurs facteurs au premier rang desquels se tient l'habituelle étude d'impact déficiente dont notre Ministère se fait une spécialité. Il en résulte **un texte déconnecté de la réalité** du fonctionnement des juridictions, des besoins en ressources humaines, en financement et en dotations informatiques. A cela, et c'est sans doute le plus grave, s'ajoute **une absence de doctrine lisible et constante**. A défaut d'avoir su trouver un exact équilibre entre éducation et répression, le projet se perd dans des méandres rédactionnels qui aboutissent à une succession d'injonctions contradictoires qui lui font perdre toute lisibilité. Au lieu de la simplification annoncée, on aboutit à **une complexification procédurale qui rendra encore plus ardue la tâche des magistrats** en charge de la délinquance des mineurs.

Plus préoccupante encore est la méthode utilisée par l'exécutif pour réformer la justice pénale des mineurs. Nous contestons le procédé gouvernemental « à la hussarde » visant à réformer un texte fondateur dans des délais aussi contraints en se privant d'un véritable débat démocratique avec la représentation nationale et en altérant le dialogue social par des consultations formel.

En dépit de ce contexte inédit et d'un vote en première lecture par l'Assemblée nationale d'un projet de loi de ratification sans véritable débat de fond¹ et amendé à

¹ Le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 11 septembre 2019 créant le Code de la justice pénale des mineurs a été adopté le 11 décembre 2020, en procédure accélérée, après près de 30 heures de débat, avec 50 votants (sur 577 députés, soit 8,67% de l'Assemblée nationale), 49 suffrages exprimés, 41 pour et 8 contre pour une

la marge², **UNITÉ MAGISTRATS a fait entendre une voix dénuée de tout a priori idéologique.** Uniquement guidés par la conviction que la protection des mineurs et celle de la société n'étaient pas antinomiques, **nous avons défendu, à maintes reprises, et notamment sur les points clés de ce texte, une position divergente de celle des autres organisations syndicales.**

Nos observations s'articuleront autour de ces 5 points clés :

- **la présomption de non-discernement pour les mineurs de moins de 13 ans**
- **la procédure de césure**
- **le prononcé des peines en cabinet**
- **les procédures rapides**
- **les conditions de placement en détention provisoire**

1. LA PRÉSUMPTION DE NON-DISCERNEMENT POUR LES MINEURS DE MOINS DE 13 ANS

UNITÉ MAGISTRATS n'est pas opposé à la fixation d'un seuil d'irresponsabilité pénale à 13 ans, qui permettra une mise en conformité de la France avec l'article 40, 3° de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant et s'inscrit dans le droit positif d'autres États.

Nous sommes favorables au maintien d'une présomption simple qui pourra en fonction des circonstances de l'affaire être renversée, notamment pour des faits graves d'atteinte aux personnes et au regard des éléments de contexte et de personnalité.

Si la notion de discernement peut poser question, elle ne soulève pas de difficultés particulières pour notre syndicat.

Rappelons que le discernement est une notion de fait qui relève du pouvoir souverain d'appréciation des juges du fond et d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation depuis 1956.

La partie réglementaire du code de justice pénale des mineurs prévoit la mention de références jurisprudentielles. Lors de notre audition par la Commission des lois

majorité absolue de 25.

- 2 Sur 369 amendements déposés en commission des lois et 431 déposés lors des débats en séance publique, soit 800 au total, seuls 12% ont été adoptés.

du Sénat, notre organisation a été questionnée sur le bien-fondé d'ajouter dans la partie législative, une définition non restrictive de la notion de discernement applicable aux mineurs.

Notre syndicat est favorable à cet ajout qui sur le plan constitutionnel peut relever du domaine de la loi et dans lequel le législateur, exprimant la volonté générale peut valablement intervenir. Cet apport serait d'autant plus important que **le discernement ne dispose en l'état, d'aucune définition légale.**

Pour satisfaire une visée pragmatique à usage des praticiens, l'élaboration de cette définition pourrait s'inspirer du croisement des ressources existantes, que constituent notamment, [l'article 122-8 du Code pénal](#), [l'arrêt Laboube](#), et les suivants arrêts de confirmation, le droit positif d'autres États européens³ ou bien encore les travaux de la Cour de cassation sur le discernement...

Nous ne partageons pas les demandes d'autres organisations syndicales préconisant le recours systématique à une expertise psychologique ou pédopsychiatrique afin d'apprécier le discernement. Nous sommes opposés à un recours obligatoire de cet examen en rappelant que d'une part, nous manquons d'experts, et d'autre part, les délais de dépôt de l'expertise rallongeront d'autant la procédure. Ce préalable n'est d'ailleurs pas davantage justifié dès lors qu'en **assistance éducative, cette notion est déjà pratiquée** par les juges des enfants pour l'audition du mineur. Plus généralement, le discernement est aux termes de [l'article 388-1 du Code civil](#) un critère de l'audition de l'enfant en justice.

Enfin, notre syndicat considère que la question du discernement **intéressera inévitablement les avocats de la défense** en cas de poursuites d'un mineur de moins de 13 ans.

Dès lors, une autre question nous interpelle, **comment allons-nous traiter la frange des mineurs concernés par cette présomption de non discernement, soit 6,5 % des 10-13 ans⁴ sur les 3,6 % des mineurs de 10 à 17 ans impliqués dans une affaire pénale représentant 9,5% de l'ensemble des affaires⁵ ?**

3 La présomption de non-discernement s'échelonne en Europe d'un seuil de 8 à 18 ans, avec des variantes de responsabilité pénale absolue et d'irresponsabilité pénale relative et avec des circonstances permettant de déroger à la présomption d'irresponsabilité qui s'apprécient différemment : par exemple, maturité et discernement pour l'Allemagne, capacité de vouloir et de comprendre pour l'Italie, la Belgique insistant sur l'adéquation des mesures que peuvent prendre les juridictions spécialisées – Source : [Le droit pénal des mineurs en Europe – 27 février 2017 – Site du Ministère de la justice](#).

4 Statistiques des infractions commises par les mineurs, sur les cinq dernières années, chiffres du Ministère de l'intérieur; Source : [Assemblée nationale - Rapport d'information sur la justice des mineurs - 20 février 2019, p.19](#)

5 [Source : Assemblée nationale – Rapport d'information sur la justice des mineurs – 20 février 2019, p.13](#)

Nous pouvons **nous satisfaire du principe prévoyant la possibilité pour le Procureur de la République, quelle que soit l'orientation donnée à l'action publique, de saisir en protection de l'enfance.** Le code de justice pénale des mineurs procède ici à un rappel fondamental: **la législation pénale des mineurs et la protection de l'enfance se complètent** et la justice des mineurs a cette double mission.

Pour autant, **UNITÉ MAGISTRATS** s'interroge sur **les conséquences induites par cette présomption de non-discernement pour les mineurs de moins de 13 ans**, en termes de moyens humains et financiers pour garantir si besoin, leur prise en charge en protection de l'enfance.

En effet, le défaut de traitement au pénal d'une affaire impliquant un mineur non discernant risque de générer un transfert de charge vers les départements⁶ et d'aggraver les difficultés récurrentes et structurelles d'articulation entre une gestion administrative par les départements et un traitement judiciaire des mineurs en danger ou susceptible de l'être.

[Le rapport de la Cour de comptes du 30 novembre 2020 sur la protection de l'enfance](#) renforce nos inquiétudes. Sous-titré « *Une politique inadaptée au temps de l'enfant* », ce rapport pointe notamment l'application encore partielle des lois de 2007 et de 2016, la défaillance du pilotage national et local, l'insuffisance des réactivité des acteurs locaux, l'empilement des délais de prise en charge, les carences d'anticipation...

Alors qu'une réorganisation conséquente au sein des juridictions pour mineurs sera nécessaire pour prioriser l'application du code de justice pénale des mineurs, une potentielle **augmentation de l'activité en assistance éducative est à craindre**. Or, cette activité connaît déjà une croissance exponentielle. Selon le rapport précité, le nombre d'enfants ayant bénéficié d'une mesure de protection ne cesse d'augmenter avec **une hausse de 12,1% entre 2009 et 2018**⁷. Nonobstant le principe de subsidiarité judiciaire posé par le législateur, le juge des enfants est à l'origine de 75% des décisions de prise en charge⁸.

6 Source : [13 juin 2019 – Justice des mineurs : instauration d'un seuil d'irresponsabilité pénale à 13 ans, cecile untermaier.fr](#)

7 Source : [Synthèse du rapport public thématique de la Cour des comptes, La protection de l'enfance – Une politique inadaptée au temps de l'enfant – Novembre 2020](#), p. 5

8 Source : [Rapport public thématique de la Cour des comptes, La protection de l'enfance – Une politique inadaptée au temps de l'enfant – Novembre 2020](#), p. 20

De plus, dans son premier rapport intermédiaire de mars 2020⁹ relatif à sa mission d'appui à la mise en œuvre de la réforme de la justice pénale des mineurs ¹⁰ l'Inspection générale de la Justice relève une prééminence de l'activité en assistance éducative sur l'activité pénale. Ainsi, **l'augmentation entre 2011 et 2017, du nombre de mineurs vue par les juges en assistance éducative s'élève à 26%¹¹ et celle des affaires nouvelles sur la même période de 38%**. Ce rapport précise en outre que si les ETPT globaux de juges des enfants ont augmenté de 11% sur cette période, **le nombre d'ETPT affectés sur l'activité civile n'a augmenté que de 5%**.

Or, force est de constater que l'élaboration du code de justice pénale des mineurs n'a guère intégré ces données préoccupantes en vision globale de l'activité des tribunaux pour enfants. Il n'a été procédé à aucune corrélation pertinente entre ces éléments objectivés de la part des rédacteurs qui se sont contentés de fixer dans le texte, une multitude de délais contraints pour satisfaire au seul objectif de jugement plus rapide...à moyens saturés et constants.

Notre syndicat dénonce, en outre, l'absence d'anticipation d'une politique de prévention de nature à enrayer l'utilisation par les réseaux de criminalité organisée des mineurs de moins de 13 ans.

2. LA PROCÉDURE DE CÉSURE

UNITÉ MAGISTRATS est opposé, à la différence des autres syndicats, au principe même de la césure car il procède d'une **confusion entre le temps de la réponse judiciaire/pénale et le temps de la réponse éducative**.

Si nous partageons l'objectif d'un jugement rapide pour les mineurs, culpabilité et sanction doivent être conjuguées sur un même temps d'audience et le comportement du mineur apprécié dans le cadre d'un éventuel aménagement de peine.

9 Source : Ministère de la justice, Inspection générale de la justice, Mission d'appui à la mise en œuvre de la réforme de la justice pénale des mineurs, Premier rapport intermédiaire, Mars 2020, N°13-20, Ω n°2020/00017, p.30, point 1.2.3

10 Par lettre du 2 décembre 2019, l'ex-Garde des sceaux a saisi l'inspection générale de la justice d'une mission d'accompagnement en vue de la mise en œuvre de la réforme de la justice pénale des mineurs, à la suite de la promulgation, le 13 septembre 2019, de l'ordonnance du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de justice pénale des mineurs et du dépôt devant le Parlement, le 31 octobre 2019, du projet de loi de ratification de cette ordonnance.

11 Source : Annexe budgétaire du projet de loi de finances 2019 pour le programme 166

Si le bénéfice recherché de la césure est de contourner la décision du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2011¹², ce sera bien le seul.

Cette procédure méconnaît le sens de la peine, distancie la sanction de la commission des faits, alourdit la procédure, rallonge les délais, atténue le rôle des assesseurs et ne fait qu'illusion sur la prise en charge éducative.

Dans tous les cas, **UNITÉ MAGISTRATS** dénonce **des délais entre les deux audiences de culpabilité et de prononcé de la sanction, irréalistes et irréalisables compte tenu des délais moyens de jugement de 14 mois en audience de cabinet et de 17 mois au tribunal pour enfants**, tels qu'indiqués par l'ex-Garde des sceaux le 25 février 2019 lors de l'annonce de la réforme de la justice pénale des mineurs¹³.

Ces délais sont tout autant intenable au regard de la **capacité de jugement actuel des juridictions** et du **délai théorique d'écoulement des stocks qui selon l'Inspection générale de la justice était de 19 mois en juillet 2019 et de 28 mois en juillet 2020** (soit une variation de 50 %). La mission d'inspection précise par ailleurs, qu'il serait proche de celui de 2019 **si les juridictions pour mineurs parvenaient à retrouver leur pleine capacité de jugement, soit de 20 mois** au vu du nombre de jugements rendus entre juillet 2018 et 2019. Pour la mission d'appui à la mise en œuvre de la réforme de la justice pénale des mineurs, ce dernier reste en tout état de cause **trop important au regard de la date d'entrée en vigueur du code de justice pénale des mineurs, fixée au 31 mars 2021**¹⁴.

Ces délais sont également inadaptés **aux sous-effectifs structurels de la justice**. La mission d'appui dans son premier rapport intermédiaire indique que pour l'ensemble des juridictions de première instance, le rapprochement des sources collectées fait apparaître **un déficit de 160 équivalents temps plein effectifs au sein des tribunaux pour enfant pour un besoin total estimé à 911 ETPE en**

12 [Décision n°2011-147 QPC](#) Le Conseil constitutionnel a considéré contraire à la Constitution car portant atteinte au principe d'impartialité des juridictions, la disposition permettant au juge des enfants qui a été chargé d'accomplir les diligences utiles pour parvenir à la manifestation de la vérité et qui a renvoyé le mineur devant le tribunal pour enfants de présider cette juridiction de jugement habilitée à prononcer des peines. L'article L.251-3 du code de l'organisation judiciaire a été modifié en conséquence : alinéa 2 « Le juge des enfants qui a renvoyé l'affaire devant le tribunal pour enfants ne peut présider cette juridiction ».

13 [Ministère de la justice, Réforme de la justice pénale des mineurs : lancement de la concertation, déplacement de Nicole Belloubet, 25 février 2019](#), dossier presse, p. 7

14 Source : Ministère de la justice, Inspection générale de la justice, Mission d'appui à la mise en œuvre de la réforme de la justice pénale des mineurs, Deuxième note d'étape, Octobre 2020, N°77-20, Ω n°2020/00017, p.11, point 1.1

2018¹⁵.

Ils sont également distanciés de la réalité de l'activité des tribunaux pour enfants, en flux tendu pour la majorité des cabinets en assistance éducative tel qu'évoqué précédemment.

Les modestes renforts en magistrats et en greffiers de la Direction des services judiciaires¹⁶, le soutien méthodologique et organisationnel de l'Inspection générale de la justice dans sa mission d'accompagnement¹⁷ et les possibilités de réorientation des procédures par la loi du 17 juin 2020¹⁸ n'auront qu'un impact minime. **Les moyens n'étant pas à la hauteur de l'affichage politique**, la césure s'inscrit dans un contexte fortement défavorable augurant de son échec. Prétendre juger rapidement un mineur alors que l'exécution de la sanction sera tardive ou inexistante est un leurre.

Par conséquent, **UNITÉ MAGISTRATS est favorable aux dispositions du code de la justice pénale des mineurs prévoyant la possibilité de contourner la césure en jugeant le mineur en une audience unique de culpabilité et de prononcé de la sanction.**

Nous soutenons notamment le recours à une audience unique à l'égard des mineurs poursuivis pour le délit de refus de signalisation¹⁹. Cette faculté constitue pour les parquets une réponse pénale adaptée et pragmatique au traitement de la délinquance notamment celle des mineurs non accompagnés (MNA) en s'intégrant dans les pratiques constatées dans les tribunaux.

S'agissant d'une éventuelle incompatibilité constitutionnelle ou conventionnelle,

15 Source : Ministère de la justice, Inspection générale de la justice, Mission d'appui à la mise en œuvre de la réforme de la justice pénale des mineurs, Premier rapport intermédiaire, Mars 2020, N°13-20, Ω n°2020/00017, p.28, point 1.2.2

16 La note de présentation de la transparence annuelle 2020 de la DSJ du 19 février 2020 mentionne : « Afin d'accompagner la mise en œuvre de la réforme de la justice pénale des mineurs qui entrera en vigueur au 1er octobre 2020, et de poursuivre l'effort de réduction des délais de jugement, tant en matière civile que pénale, ce sont 72 emplois de magistrats (juge des enfants, parquets mineurs, juges et substituts placés) qui sont affectés dans les juridictions en 2020 ». Aux termes du rapport précité de mars 2020 de l'IGJ (p.29), « La DSJ indique que 100 créations d'emplois de greffiers supplémentaires en soutien de l'activité de la justice des mineurs ont été obtenus en 2020, en plus des 313 créations d'emplois de greffier déjà prévues. Elle précise que 32 emplois destinés à renforcer les TPE ont été offerts à la promotion sortant de l'école nationale des greffes et que le recrutement de 100 greffiers supplémentaires a été anticipé dès 2019, eu égard au temps de scolarité de 18 mois, afin de permettre un renforcement effectif des juridictions dès 2021 ».

17 Guide d'entrée dans la réforme, Décembre 2020, N°098-20, Ω n°2020/00154, diffusé aux chefs de cour des juridictions et aux directeurs interrégionaux par note du Garde des sceaux du 18 décembre 2020

18 [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](#)

19 article L. 423-4 du nouveau code

nous soulignons que l'utilisation dérogatoire de l'audience unique sans application de l'alinéa 2 dudit article est conditionnée par des poursuites sur le fondement de l'article 55-1 dernier alinéa et ne vise pas expressément les mineurs non accompagnés.

Rappelons par ailleurs que l'Inspection générale de la justice a souligné dans sa deuxième note d'étape du 6 octobre 2020, **l'intérêt d'approfondir la question de la réponse pénale apportée aux mineurs non accompagnés poursuivis, qui selon les praticiens interrogés par la mission seraient soumis à une présentation à l'issue de leur garde à vue, ne donnant lieu ni à des mesures de sûreté, ni à des mesures éducatives**²⁰.

De plus, dans le rapport 2018 du contrôleur général des lieux de privation des libertés²¹, il est fait état d'**un tiers de mineurs non accompagnés dans certains quartiers mineurs, et jusqu'à 50 % en établissement pénitentiaire pour mineurs**²².

UNITÉ MAGISTRATS réclame en urgence **une politique pénale et éducative sur le traitement judiciaire des mineurs non accompagnés** qui faute de clarification nationale phagocytera l'activité des juridictions.

Notre organisation salue l'annonce lors de l'examen par la Commission des lois du Sénat des crédits du programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice » inscrits au projet de loi de finances 2021²³, par Monsieur le Sénateur François-Noël Buffet du projet de création d'un groupe de travail commun avec **la commission des affaires sociales sur la question des mineurs étrangers non accompagnés. Notre syndicat souhaite pouvoir y être associé.**

3. LE PRONONCÉ DES PEINES EN CABINET

Contrairement aux autres syndicats, **UNITÉ MAGISTRATS est favorable au développement du prononcé de certaines peines en cabinet.**

20 Source : Ministère de la justice, Inspection générale de la justice, Mission d'appui à la mise en oeuvre de la réforme de la justice pénale des mineurs, Deuxième note d'étape, Octobre 2020, N°77-20, Ω n°2020/00017, p.29, point 2.3

21 [Le contrôleur général des lieux de privation de liberté. Rapport d'activité 2018](#), p.27, point 1.3.2 Le cas particulier des mineurs étrangers non accompagnés

22 Source : Observatoire international des prisons, section française, [Mineurs non accompagnés : les victimes d'un système](#)

23 [Projet de loi de finances pour 2021 : Protection judiciaire de la jeunesse. Avis n°144, session ordinaire de 2020-2021- Mercredi 18 novembre 2020](#)

Pour rappel, dans d'autres systèmes judiciaires européens, c'est un juge unique qui prononce les peines et mesures de sûreté. De même, le juge des enfants peut valider une composition pénale²⁴ qui permet d'exécuter une ou plusieurs obligations en échange de l'extinction de l'action publique et parmi ces obligations figurent celle de verser une amende ou d'accomplir un travail non rémunéré.

En considération du nécessaire **fonctionnement pragmatique des tribunaux pour enfants et de la recherche d'un traitement efficace des faits délictueux commis par les mineurs**, nous soutenons que la possibilité de prononcer certaines peines en cabinet serait de nature à **simplifier la procédure, faciliter l'écoulement des stocks et le respect des délais, dans l'intérêt des mineurs, des victimes et de la société. Un tel dispositif est indiscutablement de nature à améliorer la réponse pénale face à la délinquance des mineurs.**

En l'état du droit positif, pour prononcer un TIG, le mineur doit être jugé par le tribunal pour enfants, avec toutes les contraintes que cela suppose (réunir deux assesseurs, un parquetier, trouver une salle d'audience, prévoir un huissier audiencier....).

La possibilité offerte au magistrat de **prononcer une peine de travail d'intérêt général (TIG) en chambre du conseil**, -sous réserve de prévoir une peine encourue en cas de non-exécution pour les mineurs âgés de 16 à 18 ans- **correspond à l'une des revendications de notre syndicat**. Nous saluons donc cette ouverture permise par le code de justice pénale des mineurs.

Toutefois, **UNITÉ MAGISTRATS demeure vigilant sur les garanties qui doivent être apportées sur les lieux d'affectation et d'exécution dans le secteur privé marchand, notamment concernant les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public** : les vertus éducatives du TIG ne sauraient être dévoyées à des fins d'exploitation d'une main d'œuvre à moindres frais.

Mais surtout, cette sanction n'a d'intérêt pour un mineur que si son prononcé s'accompagne d'une exécution dans un délai raisonnable. **Or, en 2016, le délai moyen d'exécution du TIG par un mineur est évalué à 12,8 mois²⁵, ce qui est objectivement trop long**. L'ouverture de son prononcé en chambre du conseil n'aura donc d'efficacité que si **un plan d'action** est parallèlement engagé par la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) pour réduire **son délai d'exécution et consacrer les moyens correspondants**.

24 La procédure de composition pénale prévue par les articles [41-2](#) et [41-3](#) du code de procédure pénale peut être appliquée aux mineurs âgés d'au moins treize ans lorsqu'elle apparaît adaptée à la personnalité de l'intéressé, dans les conditions prévues par [l'article 7-2 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante](#).

25 Source : [« Les leviers permettant de dynamiser le Travail d'Intérêt Général » - Mars 2018](#), p.17

Au-delà du TIG, du placement ou de la confiscation, **UNITÉ MAGISTRATS est favorable à l'extension des possibilités pour le juge des enfants de prononcer en cabinet des peines**, qui pourraient en fonction des éléments du dossier, consister en des peines d'amende ou de sursis simple, avec plafonnement éventuel dans leur quantum et leur montant.

Concernant le prononcé des amendes en cabinet, l'avis de notre organisation a été sollicité par la Commission des lois du Sénat lors de notre audition du 12 janvier 2021 sur la pertinence de maintenir la compétence au Tribunal de police pour juger les contraventions de police des quatre premières classes commises par les mineurs, en lieu et place du juge des enfants.

[L'article 21 de l'ordonnance du 2 février 1945](#) attribue effectivement sous réserve de l'application des articles 524 à 530-1 de code de procédure pénale, cette compétence au Tribunal de police.

[La loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002](#) a conféré compétence à la juridiction de proximité pour juger en lieu et place du tribunal de police les contraventions des quatre premières classes commises par des mineurs.

La promulgation du code de justice pénale des mineurs emportera **abrogation de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquance**. L'occasion est donc permise **d'envisager dans le futur code, un transfert de compétence au juge des enfants pour statuer sur toutes les contraventions de police commises par des mineurs**.

Cette perspective s'accorderait avec notre revendication d'étendre le prononcé des peines d'amende par le juge des enfants en cabinet. Elle correspondrait surtout aussi aux principes constitutionnels de spécificité et de spécialisation de la justice des mineurs.

Toutefois rappelons que le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 août 2002²⁶ sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 ait jugé conforme aux principes propres à la justice des mineurs, la

26 Considérant que le jugement des contraventions des quatre premières classes commises par des mineurs relevait, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 2 février 1945, du tribunal de police ; que, pour les contraventions prévues par le décret mentionné au nouvel article 706-72 du code de procédure pénale, le juge de proximité se substituera au tribunal de police en appliquant les mêmes règles de procédure et de fond ; qu'en particulier, conformément aux dispositions inchangées sur ce point de l'article 21 de l'ordonnance du 2 février 1945, les mineurs de treize ans ne seront passibles que d'une admonestation ; que, de même, la publicité des débats sera soumise aux restrictions prévues par l'article 14 de la même ordonnance ; que, par suite, les dispositions critiquées ne portent pas atteinte aux principes constitutionnels propres à la justice des mineurs » ; ([Conseil constitutionnel, décision n° 2002-461 DC - 29 août 2002, loi d'orientation et de programmation pour la justice n° 2002-1138 du 9 septembre 2002](#) ;

substitution du juge de proximité au tribunal de police pour juger, en appliquant les mêmes règles de procédure et de fond, les contraventions des quatre premières classes commises par des mineurs.

Pour autant, lors de son discours devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale le 1er décembre 2020 sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs, le Garde des sceaux a exposé les trois grands axes de la réforme : une justice des mineurs réactive, une réponse pénale plus efficace, une justice des mineurs plus lisible.

L'attribution au juge des enfants de la compétence pour juger les amendes de toutes les contraventions de police des quatre premières classes commises par les mineurs ne s'inscrirait-elle pas dans ces objectifs ?

Nous concluons ce point en précisant que notre organisation exclut la possibilité d'envisager en jugement en cabinet, les infractions graves et/ou de moyenne gravité commises en récidive et les dispositions de [l'article 9 alinéa 3 de l'ordonnance de 1945](#).

4. LES PROCÉDURES RAPIDES

Conformément à nos revendications, **UNITÉ MAGISTRATS** salue **l'assouplissement des conditions posées pour le recours aux procédures rapides et soutient leur développement.**

Nous dénonçons en effet, les conditions posées par [l'article 14-2 de l'ordonnance du 2 février 1945](#) tenant à l'âge, au quantum de peines encourues, aux éléments de personnalité qui sont trop restrictives et cumulatives pour permettre d'y avoir davantage recours et garantir un traitement judiciaire de certains dossiers, dans des délais raisonnables.

A la différence d'autres syndicats, notre organisation considère que **le recours à des procédures rapides permet de réduire les délais de détention provisoire, pour certains faits et profils de mineurs, de garantir une réponse judiciaire dans des délais proches de la commission de l'infraction, de conforter le sens et les objectifs du traitement de la délinquance des mineurs et d'en simplifier les conditions d'utilisation pour les parquets.** Aussi, ne partageons-nous pas l'assimilation à la comparution immédiate des majeurs faite par certains, les mineurs étant toujours jugés par une juridiction spécialisée.

UNITÉ MAGISTRATS rappelle, de plus, la nécessité de disposer pour les magistrats de la jeunesse d'une **politique pénale nationale clarifiée sur les procédures rapides, qui fait actuellement défaut.**

5. LES CONDITIONS DE PLACEMENT EN DÉTENTION PROVISOIRE

Selon les chiffres de l'Observatoire international des prisons²⁷, section française, le nombre de **mineurs incarcérés** étaient de **804 au 1er janvier 2020**, représentant **1,1 %** de la population carcérale. La plupart sont **en détention provisoire, à hauteur de 82 %**. Le nombre de mineurs incarcérés (3000 par an) est relativement stable depuis une dizaine d'année.

La réduction du nombre de mineurs incarcérés et notamment de ceux placés en détention provisoire relève d'une volonté politique. La restriction des conditions de placement en détention provisoire s'inscrit manifestement dans cet objectif.

Alors que le droit positif consacre déjà son caractère exceptionnel, la détention provisoire sera hors criminel, réservée aux mineurs réitérants ou en cas de violations répétées des obligations fixées dans un cadre judiciaire.

Les règles posées par le code de justice pénale des mineurs sont donc plus restrictives. Serait-ce pour satisfaire ceux qui dénoncent un CJPM primant le répressif sur l'éducatif ?

UNITÉ MAGISTRATS est opposé à la mise en place de conditions plus restrictives à la détention provisoire des mineurs en rappelant que les postures idéologiques ou démagogiques ne doivent pas l'emporter sur l'adéquation des réponses pénales au traitement de la délinquance des mineurs.

Selon les travaux publiés en 2002 par la commission d'enquêtes sénatoriale sur la délinquance des mineurs²⁸, **5 % d'entre eux commettent 60 % à 80 % du total des infractions. Ces mineurs sur lesquels les mesures éducatives n'ont aucune prise accaparent l'activité des juges des enfants.**

Force est de constater que le code de justice pénale des mineurs n'a pas du tout

²⁷ [Source : Observatoire international des prisons – Section française- Mineurs détenus](#)

²⁸ Délinquance des mineurs : La république en quête de respect (rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs), audition du 6 mars 2002 de Sébastien ROCHÉ, sociologue, [point 3 du rapport](#) : « *Une délinquance concentrée : la théorie des 5%* »

appréhendé cette question en tentant d'apporter des réponses pénales adaptées.

Alors que le droit positif consacre le caractère exceptionnel de la détention, dans le nouveau code, elle sera réservée aux mineurs réitérants ou en cas de violations répétées des obligations fixées dans un cadre judiciaire.

Les règles posées par le projet de Code pour placer un mineur en détention provisoire sont encore plus restrictives.

En effet, le texte actuel réduit les possibilités de détention provisoire ce qui peut poser problème pour les mineurs primo-délinquants commettant un acte grave (violences contre des policiers ou gendarmes en cas d'émeutes avec ITT importantes, par exemple) lequel ne nécessitera pas l'ouverture d'une information judiciaire. En l'état des textes, le parquet pouvait déférer le mineur et requérir un mandat de dépôt, étant suivi en cela par le juge des enfants. Avec le code de justice pénale des mineurs cela ne sera plus possible sauf pour le parquet à saisir le juge d'instruction.

Par ailleurs, la détention provisoire ne peut être envisagée pour les mineurs de moins de seize ans si une peine correctionnelle est encourue qu'en cas de violation délibérée d'un placement dans un centre éducatif fermé prononcé dans le cadre d'un contrôle judiciaire, violation qui doit être répétée ou d'une particulière gravité de cette obligation et lorsque le rappel ou l'aggravation de ces obligations n'est pas suffisant pour atteindre les objectifs prévus à l'article 144 du Code de procédure pénale.

Pour les mineurs d'au moins 16 ans, aux termes de 3° de L 334-5 en cas de soustraction volontaire aux obligations d'un contrôle judiciaire ou d'une assignation à résidence avec surveillance électronique, violation qui doit être répétée ou d'une particulière gravité de cette obligation et lorsque le rappel ou l'aggravation de ces obligations n'est pas suffisant pour atteindre les objectifs prévus à l'article 144 du Code de procédure pénale.

UNITÉ MAGISTRATS est opposé à la mise en place de conditions plus restrictives pour la détention provisoire des mineurs. Nous rappelons que les peines d'emprisonnement font partie de l'échelle des peines applicables aux mineurs et que la détention provisoire en l'état du droit positif répond à des objectifs précis et constitue une réponse judiciaire adaptée à certaines situations.

Ainsi nous demandons, que ce soit pour les mineurs de moins de seize ans en placement en centre éducatif fermé ou les mineurs d'au moins 16 ans sous contrôle judiciaire ou en assignation à résidence avec surveillance électronique, **la suppression des mentions visant les cas de violations répétées ou d'une particulière gravité d'une obligation lorsque le rappel ou l'aggravation ne peut**

suffire (...)

Il en va de la légitimité du prononcé d'obligations par les magistrats et de la compréhension des contraintes par le mineur. Les placements contraignants n'auront dès lors qu'une portée relative en l'absence de sanctions concrètes ou si des violations répétées sont autorisées. Par ailleurs, quelle cohérence éducative sera assurée dans le cadre d'un placement en centre éducatif fermé si le mineur a tout le loisir d'en violer le règlement de manière réitérée ?

A cet égard, **Maurice Berger, pédopsychiatre, psychanaliste**, spécialiste de la prise en charge des enfants et des adolescents et intervenant à l'École nationale de la magistrature a qualifié le code de la justice pénale des mineurs de « loi criminogène » et a expliqué pourquoi ce texte est « profondément inadapté à la réalité de la délinquance des mineurs, et par conséquent dangereux pour la société ». **Il considère que « plusieurs dispositions du code de la justice pénale des mineurs reposent sur une représentation angélique des jeunes concernés et traduisent une méconnaissance de leur fonctionnement psychologique »**²⁹.

De plus, compte tenu de l'état actuel des juridictions et des prévisions de renforcement d'audience lié à la mise en œuvre du code de justice pénale des mineurs, **le délai d'un mois pour audier les dossiers avec détention provisoire est trop contraint.** Ce court délai ne permettra pas de construire un projet éducatif solide et structurant pour le mineur lorsque l'on sait le temps nécessaire pour l'élaborer et celui imposé...pour attendre une place disponible.

Envisager dans le code de justice pénale des mineurs, une remise en liberté d'office à défaut de respecter ce délai est totalement irresponsable en termes de politique pénale et inadaptée au traitement de la délinquance des mineurs.

Nous considérons qu'un **délai de deux mois serait plus adéquat**, délai actuellement applicable en cas de maintien du mandat de dépôt.

Enfin, et cette question est essentielle, **quelle réponse allons-nous apporter à ces mineurs qu'il sera impossible de placer en détention provisoire ou à ceux qui seront remis en liberté d'office ?**

Restons réalistes et cohérents, avant de prétendre diminuer les détentions provisoires pour les mineurs, **il est de la responsabilité des maîtres d'œuvre du code de justice pénale des mineurs de mettre un terme à l'insuffisance structurelle des disponibilités de places au pénal en structure de la protection**

²⁹ [Tribune libre – Institut pour la justice – n°41, décembre 2020, « Le Code de la justice pénale des mineurs : une loi criminogène », Maurice Berger](#)

judiciaire de la jeunesse. Alors que la création de 20 centres éducatifs fermés en sus des 51 existants a été annoncée à grand renfort médiatique par l'ex-Garde des sceaux le 27 septembre 2018, à ce jour le principe de réalité se confronte à la communication politique : près d'un an et demi après, aucune pierre n'a été posée...

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 sera discuté en séance publique les 26, 27 et 28 janvier 2021 par la Commission des lois du Sénat.

UNITÉ MAGISTRATS réitère son souhait de voir les sénateurs reprendre, par voie d'amendements, l'initiative sur un texte dont la partie réglementaire n'aurait jamais dû être rédigée et encore moins examinée en Comité technique ministériel, avant l'issue des débats parlementaires. Cette inversion des normes, sous couvert de célérité, est surtout révélatrice du peu de cas accordé par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif.

UNITÉ MAGISTRATS déplore sur ce projet de texte l'insuffisance des débats de fond à l'Assemblée nationale et la pauvreté des amendements apportés.

Compte tenu des enjeux majeurs du projet de loi ratifiant l'ordonnance du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs, **UNITÉ MAGISTRATS** rappelle que la responsabilité de la représentation nationale est ici plus importante que jamais.

Des questions essentielles demeurent :

Peut-on cautionner un code de justice pénale des mineurs qui comporte une majorité de dispositions inapplicables compte tenu de la réalité du fonctionnement des juridictions et des services de la protection judiciaire de la jeunesse ?

Peut-on faire croire à la société civile que le traitement de la délinquance des mineurs trouvera une réponse opérationnelle et efficace par la seule promulgation du code de justice pénale des mineurs ?

Peut-on accepter d'asphyxier les tribunaux pour enfants, déjà en déficit d'effectifs, de dotations informatiques opérantes et en surcharge d'activité, avec le passage en force d'un code de justice pénale des mineurs applicable au 31 mars 2021 ?

Seule la représentation nationale est en capacité de reporter cette mise en application et est en mesure de mettre un terme à la fiction d'une netrée en vigueur immédiate du code de justice pénale des mineurs.

Seuls les sénateurs pourront en réalité prendre cette initiative et tirer toutes les conséquences de l'absence d'anticipation sur l'état des stocks, le manque d'effectifs et de moyens matériels des juridictions pour mineurs et les

multiples imperfections de fond voire incohérences du texte soumis à leur examen.

L'échéance fixée par le texte et confirmée en première lecture par l'Assemblée nationale rend l'objectif inaccessible à si court terme, et quel que soit le degré d'engagement des magistrats, des fonctionnaires et des services éducatifs.

Si ce texte devait être adopté en l'état, il appartiendra à chacun de prendre sa part de responsabilité dans cet échec annoncé car pour reprendre la phrase de Paulo Coelho : « *une erreur constamment répétée n'est plus une erreur, c'est un choix* ».

CONTRIBUTION DU SYNDICAT **UNITÉ MAGISTRATS SNM FO**

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019 950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs
Commission des lois du Sénat

16



UNITÉ MAGISTRATS
SNM FO

Adresse postale : 34, Quai des Orfèvres - 75055 PARIS CEDEX 01 • Tél. : 01 44 32 54 63 • Port. : 06 77 38 30 41
Courriel : synd-unite-magistrats@justice.fr • Site : www.unite-magistrats.org

