

Madame la Ministre

Mesdames et Messieurs les Hautes personnalités

Mesdames et Messieurs

Madame il y a un peu plus de sept mois le 15 avril 2008 vous avez confié à une commission que j'ai eu l'honneur de présider une mission passionnante mais combien difficile, celle de vous proposer une réforme d'un texte quasi mythique, l'ordonnance du 2 février 1945 qui organise actuellement le système de justice pénale des mineurs.

Vous avez souhaité que nos propositions ne s'arrêtent pas à la remise en forme d'un texte dont la lisibilité est devenue très complexe en raison des nombreuses modifications dont-il a fait l'objet mais vous avez également souhaité une réforme en profondeur, une véritable refondation de la justice pénale des mineurs. La tâche était lourde et délicate.

L'ampleur de la tâche nous l'avons vite mesurée lors de nos séances hebdomadaires de travail. Elle explique peut-être notre relatif manque de ponctualité (trois jours de retard) que je vous prie, Madame la Ministre, de bien vouloir excuser. Sans doute avons-nous mal maîtrisé qu'il existe dans notre pays deux mois de l'année où il est bien difficile de réunir une commission de travail. Délicate notre tâche l'était parce que ce thème suscite inévitablement la passion. En effet le sujet de notre réflexion c'est l'enfant au sens du petit d'homme, j'allais dire plus affectivement nos enfants. Je crois pouvoir affirmer que cette donnée n'a jamais été absente de notre réflexion et donc des propositions que nous vous présentons.

Il me revient donc l'honneur Madame la Ministre de vous remettre aujourd'hui ce rapport riche de 70 préconisations, fruit d'une réflexion approfondie, de l'écoute attentive de très nombreux spécialistes, d'échanges et de débats internes parfois passionnés, mais avec la volonté constante de chacun de parvenir à un

réel projet commun. Ce résultat me semble-t-il a été atteint puisque l'immense majorité des propositions présentées (68/70) ont fait l'objet d'un consensus général.

Cela ne veut évidemment pas dire que tous les membres composant notre commission aient d'emblée eu une approche et une vision identiques sur chacun des thèmes abordés. Cela signifie simplement qu'un groupe, composé de parlementaires et de professionnels, riches d'expériences diverses et de personnalités différentes, a pu à l'issue de débats et d'échanges fructueux, dans un climat empreint d'écoute et de courtoisie, se mettre d'accord sur un projet jugé le meilleur possible pour réformer la justice pénale des mineurs.

Avant de vous présenter les grandes lignes de ce projet je voudrais Madame, selon l'usage adresser quelques remerciements.

Permettez-moi tout d'abord Madame la Ministre, de vous remercier de la confiance que vous m'avez faite en me choisissant pour animer cette commission. La mission a été difficile, les critiques sont déjà nombreuses mais j'ai le sentiment que la réflexion que nous avons menée vous sera utile dans l'élaboration du projet de loi que vous envisagez de déposer prochainement devant le Parlement.

Mes remerciements je voudrais ensuite les adresser aux deux directions de votre administration, la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ) et la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG) qui nous ont accompagnés tout au long des travaux. Aux directeurs qui ont motivé leurs services et bien sur aux deux sous directeurs plus directement en charge de cette mission. Une mention toute particulière doit-être faite pour exprimer ma reconnaissance aux rapporteurs, véritables « chevilles ouvrières » de ce travail dont la compétence et la disponibilité a été de tous les instants et qui ont su traduire fidèlement dans un document, précis et synthétique, des débats riches de l'expression de sensibilités diverses.

Mes remerciements je veux enfin les adresser aux membres de la commission qui ont su faire preuve d'une grande disponibilité, malgré leurs lourdes obligations professionnelles, pour venir chaque semaine apporter aux débats la richesse de leur expérience et de leur savoir sans autre ambition que de contribuer à l'élaboration du meilleur projet possible.

Ce projet, Madame il convient maintenant de vous le présenter brièvement.

Le rapport que nous vous remettons se veut global en ce sens qu'il présente un ensemble cohérent de mesures susceptibles de modifier assez profondément la justice pénale des mineurs pour la rendre la plus efficace possible. Nous n'avons pourtant aucunement l'ambition de vous présenter une sorte de projet « clés en mains ». Il ne s'agit pas non plus d'un texte de loi que vous ne nous aviez nullement demandé de réaliser. Pour autant chacune des propositions pourrait facilement s'insérer dans la trame d'un tel texte.

Toutes les préconisations, parfois inspirées de solutions retenues par d'autres systèmes juridiques, même si certaines d'entre elles peuvent sembler très innovantes sont directement applicables. Toutes ont été expertisées par les services de la Chancellerie ce qui en assure la faisabilité. Chaque proposition est donc réaliste, au sens où son application est juridiquement acceptable et techniquement réalisable.

Votre lettre de mission, Madame la Ministre, nous assignait deux objectifs essentiels, d'une part assurer une plus grande lisibilité de la justice pénale des mineurs et d'autre part proposer des solutions nouvelles afin d'apporter une réponse plus adaptée à la délinquance des jeunes dans le but d'endiguer son évolution.

Il n'a pas été très difficile de répondre à la première demande du moins lorsqu'il s'est agi de la mise en forme de solutions déjà acquises.

L'amélioration de la lisibilité formelle du droit pénal des mineurs par l'élaboration d'un code dédié ou par l'adoption de terminologies plus adaptées

n'a guère suscité de débats, tout au plus quelques réticences à la substitution du mot enfant par celui plus neutre de mineur.

Il a paru également judicieux à notre commission de distinguer clairement le domaine de la réaction pénale de celui de l'assistance éducative, au plan des terminologies usitées. Le terme de mesure éducative, d'ailleurs jamais utilisée dans le texte de l'ordonnance de 1945 concerne le domaine civil en revanche dans le domaine pénal il est suggéré d'adopter une distinction binaire entre les sanctions éducatives et les peines. Les premières intègrent évidemment toutes les mesures éducatives jusqu'alors appliquées ainsi que les sanctions éducatives, au sens strict, plus récemment créés. L'idée qui fonde cette solution est simplement que le mineur comprenne qu'il y a un lien direct entre la mesure qui lui est appliquée et l'acte qui lui est reproché, autrement dit qu'elle en est la conséquence.

Les clarifications indispensables de la justice pénale des mineurs passaient ensuite par l'inscription solennelle, en exergue du code, du cadre constitutionnel dans lequel s'inscrit obligatoirement ce droit depuis que la Haute juridiction a défini un dixième principe fondamental reconnu par les lois de la République. Au-delà d'un article préliminaire reprenant les considérants du Conseil constitutionnel il nous a paru nécessaire de décliner toute une série de principes directeurs tant dans le domaine de la responsabilité pénale que dans celui de la procédure pénale. Ces principes découlent pour la plupart des règles constitutionnelles mais aussi parfois de conventions internationales signées par la France.

On peut souligner que d'autres principes, qui apparaissent comme une sorte de fil rouge de la réforme proposée, ont également été inscrits. Il en est ainsi de la nécessité d'une réponse, non nécessairement pénale, à toute infraction et de la cohérence de la réponse qui doit être adaptée non seulement à la gravité des faits mais aussi à l'évolution de la personnalité du mineur. La nécessaire

connaissance de cette personnalité, avant toute condamnation, est également posée comme une règle indispensable.

Inévitablement le choix de propositions nouvelles conduisant à une réforme en profondeur du droit pénal des mineurs par un renforcement de leur responsabilisation était nécessairement moins consensuel.

Comment en effet concilier l'autonomie indispensable d'un droit pénal des mineurs fondée sur la *primauté* de l'éducatif de la réponse pénale et le caractère subsidiaire de la peine et la nécessité d'adapter la répression pour une petite minorité de mineurs multirécidivants ou multirécidivistes dont la délinquance peut légitimement inquiéter.

Face à ces deux objectifs un peu contradictoires la commission a répondu par des préconisations de réforme raisonnables mais pourtant résolument innovantes.

Raisnable le qualificatif peut surprendre mais dans mon esprit cela signifie simplement mesuré. Il fallait en effet que nos propositions soient constitutionnellement acceptables mais il nous a également semblé qu'elles devaient être comprises du plus grand nombre dans un domaine dont on a déjà dit qu'il suscite les passions.

Pour autant je n'ai pas la naïveté d'imaginer qu'elles feront l'unanimité. Peut être cette volonté du raisonnable conduira-t-elle à ce que nos propositions soient jugées trop timorées par ceux qui attendaient une sorte d'alignement, pourtant impossible, avec la justice des majeurs, pour les mineurs de 16 à 18 ans profondément installés dans la délinquance mais dans le même temps elles seront jugées inacceptables par ceux qui considèrent qu'il y a une sorte d'incompatibilité totale entre éducation et sanction. Tout rapprochement avec la justice des majeurs conduirait inéluctablement, pour ces derniers à la disparition du modèle protectionniste.

On peut ajouter que notre position s'inscrit parfaitement dans les principes posés par le Conseil Constitutionnel, du moins si l'on veut bien examiner

l'intégralité du système proposé dans les différents considérants, puisqu'il repose sur l'idée d'équilibre pour toute solution concernant le droit pénal des mineurs.

Dès lors il paraît indispensable d'indiquer en quoi nos propositions sont raisonnables (I) et fondamentalement innovantes (II).

I. Modifications raisonnables

La fixation à 12 ans de l'âge minimum de la responsabilité pénale nous paraît une première réponse empreinte de raison. En effet certains souhaitaient l'âge de 10 ans ce qui aurait placé le droit français dans la catégorie des systèmes les plus répressifs. D'autres au contraire préféraient 13 ans mais cela aurait conduit à nier une réalité sociologique indiscutable à savoir le rajeunissement de la délinquance des mineurs d'autant qu'on observe un bond quantitatif important au delà de 12 ans c'est-à-dire l'âge d'entrée au collège. La raison c'était aussi d'éviter au maximum l'incarcération des très jeunes enfants ce qui a amené notre commission à reporter l'âge de la prison au-delà de 14 ans laissant la possibilité de l'incarcération en matière criminelle à un tribunal pour mineurs dans les cas où elle paraîtrait indispensable ce qui aurait pu concerner en 2007 une quinzaine de mineurs. On est bien loin d'un principe d'une incarcération à 12 ans. On ne peut assimiler responsabilité pénale et emprisonnement. Ajoutons qu'en choisissant cet âge on est en conformité avec les principes internationaux. De même qu'en inscrivant au titre des principes généraux le caractère exceptionnel de l'emprisonnement.

La raison a également conduit la commission à proposer des solutions pour résoudre certains problèmes résultant de l'exclusion de la sphère pénale des enfants de moins de 12 ans.

Le caractère raisonnable des propositions c'est aussi affirmer clairement que tous les mineurs de 18 ans relèvent d'un régime spécifique alors qu'il pouvait y avoir la tentation d'exclure certains mineurs de plus de 16 ans. Le

maintien des tranches d'âge permet d'adapter la répression à l'évolution de la personnalité du mineur donc à son degré de responsabilité. Même si elle doit être la solution ultime, l'incarcération apparaît parfois comme la seule solution. La progressivité de la réponse n'a donc nullement été remise en cause puisque la commission a admis, pratiquement sans débat, le maintien des dispositions relatives aux peines plancher et celles concernant la limitation de la diminution légale de peine pour les multirécidivistes. Dans un système qui reste fondé sur le primat de l'éducatif il faut des sanctions suffisamment dissuasives parce qu'on ne peut pas éluder le problème posé par certains mineurs.

On peut noter, qu'à aucun moment de nos travaux, n'a vraiment été mise en cause la nécessité d'une articulation efficace entre sanction et éducation de même que le cumul possible de ces mesures.

Raisnable enfin l'idée de maintenir la double compétence du juge des mineurs. Si la suppression de ce principe était apparue intéressante au Président de cette commission il faut bien reconnaître qu'elle n'a pratiquement eu aucun écho au sein même de la commission et qu'elle a été rejetée par l'ensemble des personnes auditionnées. Au-delà d'arguments souvent très convaincants cet abandon aurait, d'un point de vue symbolique, été considéré comme une remise en cause du modèle français de justice pénale des mineurs.

Ces premières orientations de notre réflexion pourraient être interprétées comme le signe d'une frilosité de nos propositions de réforme. La réalité de nombreuses innovations fondamentales peut aisément démontrer le contraire.

II. Innovations fondamentales

Elles sont très nombreuses et sont organisées autour de trois idées très simples : nécessité de la réponse, cohérence, célérité.

- En 1^{er} lieu, il a paru essentiel de rappeler la nécessité d'une réponse à tout acte de délinquance ce qui ne signifie nullement une pénalisation

systematique bien au contraire. Toutes les statistiques indiquent que la grande majorité des mineurs qui sont traduits devant une juridiction pour mineurs ne récidivent pas. On peut alors se demander si cette judiciarisation n'aurait pas pu être évitée dans de nombreux cas. A l'image de ce, qui se passe dans plusieurs pays européens notamment, où l'on parle de communautarisation de la réponse il a paru judicieux d'imaginer un tel système dans notre droit. Il s'agirait, à l'initiative du parquet et pour des infractions de faible gravité de renvoyer le mineur devant une instance qui pourrait être une émanation des conseils locaux de prévention de la délinquance. L'intérêt de cette solution est évidemment d'impliquer la société civile tout entière dans la résolution des problèmes de délinquance des mineurs.

Il est également important que les parents soient plus clairement impliqués, dans les actions dirigées contre leurs enfants ce qui conduit à ne pas exclure d'utiliser certains moyens de contrainte pour les obliger à assister aux audiences à l'image de ce que l'on exige pour un témoin.

C'est enfin une meilleure intégration du droit des victimes, par toute une série de propositions parfois un peu techniques, mais dont l'économie globale est tout à la fois d'améliorer leur accueil et de favoriser leur indemnisation y compris pour les faits commis par les mineurs de moins de douze ans.

Une étude de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse révélant que la plupart des mineurs n'ont aucune empathie pour la victime il a paru essentiel de développer une justice restaurative. Il en résulte que l'on doit développer les mesures de réparation et que toute mesure socio-éducative doit accorder une place, au moins symbolique, à la victime.

- La deuxième ligne directrice des préconisations de la commission c'est la recherche d'une cohérence dans les réponses apportées à la délinquance des mineurs. On connaît l'importance dans cet ensemble des alternatives aux poursuites décidées par le parquet avant qu'un mineur ne soit renvoyé

devant un juge des enfants. L'absence de coordination conduit parfois à ce que la réponse du juge s'inscrive en dégressivité lorsqu'une simple admonestation est prononcée alors que, par exemple, préalablement une mesure de réparation avait été imposée.

L'objectif de notre commission a alors été d'imaginer un ensemble cohérent où la progressivité est en filigrane sans être obligatoire au plan de la procédure comme des sanctions.

Plutôt que de limiter, de manière autoritaire, le nombre des alternatives, il nous a paru préférable d'instaurer une mesure d'avertissement final à la discrétion du ministère public et obligatoirement prononcée par un de ses membres. La conséquence de cet avertissement est que toute nouvelle infraction impliquera obligatoirement la saisine d'un juge des mineurs.

Dans cet espace judiciaire le juge des mineurs gardera un rôle central, compétent en chambre du conseil pour prononcer toutes les sanctions éducatives.

Outre la proposition de permettre à ce juge de statuer à juge unique pour les infractions les moins graves, le tribunal des mineurs dans sa composition actuelle, c'est-à-dire avec les assesseurs non professionnels, est évidemment maintenu pour les infractions les plus graves.

Un dernier échelon dans la progressivité a également été imaginé, en proposant un tribunal correctionnel pour mineurs. Cette juridiction de transition concernerait à la fois certains mineurs de 16 à 18 ans multiréitérants ou multirécidivistes ou déjà majeurs au jour de leur jugement sur saisine du juge des mineurs ou du juge d'instruction et les jeunes majeurs pour des infractions commises dans l'année de leur majorité sur saisine du parquet. Cette juridiction qui restera évidemment spécialisée n'a pas été, loin de là, la plus consensuelle, sans doute en raison de la crainte qu'elle puisse constituer le premier pas vers la soumission de certains mineurs à la justice des majeurs ce qui pourtant paraît assez difficilement envisageable d'un point de vue constitutionnel.

Sur le plan des sanctions applicables aux mineurs il a paru très important d'imaginer une hiérarchisation claire des différentes mesures applicables en différenciant les appellations et les contenus des sanctions éducatives, notamment selon les prescripteurs, parquet ou juridiction de jugement, mais également en distinguant les mesures décidées avant jugement et celles qui sont prononcées comme sanctions. Parce que le temps des mineurs n'est pas celui des majeurs, il nous a paru indispensable de réduire la durée des sanctions éducatives comme celle du sursis avec mise à l'épreuve.

L'interdiction de prononcer contre un mineur, déjà condamné, uniquement une sanction symbolique, comme la possibilité de sanctionner le non respect d'une sanction éducative s'inscrit de la même manière dans ce système de progressivité. Parce que l'absence de suivi peut être considéré comme une forme de désintérêt pour le mineur il est important qu'un juge puisse tirer les conséquences d'une inexécution fautive d'une sanction éducative tel qu'un placement ou une mesure de réparation.

- Le dernier axe de réflexion, mais sans doute le plus important, est celui de la célérité de la réponse pénale. Cela ne signifie nullement une sanction immédiate mais une prise en charge sans délai du mineur. Si le temps éducatif est nécessairement long il n'est pas acceptable qu'un mineur soit jugé parfois plusieurs années après son infraction.

Il faut donc trouver le temps juste pour répondre à la délinquance des mineurs en sachant qu'il existe un préalable au jugement celui d'une connaissance suffisante de la personnalité du mineur.

La commission propose donc que toute première judiciarisation entraîne un examen systématique et complet de la personnalité du mineur, réalisé dans un court délai de 3 mois, cependant renouvelable une fois par décision motivée du juge.

Le but est alors de constituer, pour chaque mineur, un dossier unique de personnalité incluant non seulement toutes les mesures d'investigation, les

expertises mais aussi toutes les pièces d'un éventuel dossier d'assistance éducative jugées indispensables pour le juge des mineurs. Le mineur pourra donc désormais être jugé non seulement en fonction de son acte mais encore de son évolution et de son parcours personnel.

Ce préalable réglé la procédure concernant les mineurs pouvait être reconfigurée en imaginant un système de césure entre la décision se prononçant sur la culpabilité et les intérêts civils lorsque le mineur reconnaît les faits et la décision sur la sanction. Cette dernière intervenant à l'issue d'une période d'investigation et de probation d'une durée maximum de 6 mois.

Plus globalement l'idée générale qui nous a animée a été de fixer des délais butoirs au cours de la procédure afin d'accélérer la réponse pénale, par exemple pour traiter des requêtes dont sont saisis les juges des mineurs. Tout en respectant le temps nécessaire à l'action éducative il nous a paru indispensable de le dynamiser.

Le dossier de personnalité permet également une autre innovation essentielle à savoir, la possibilité pour le parquet de saisir directement les juridictions pour mineurs par le biais d'une convocation par officier de police judiciaire (C.O.P.J.) aux fins de jugement. Cette solution concerne des mineurs déjà condamnés et pour lesquels on possède tous les éléments de personnalité.

La procédure d'instruction est évidemment maintenue, l'enquête officieuse prenant désormais la forme d'une instruction simplifiée, plus précisément réglementée par la loi, donc plus conforme à l'idée que l'on se fait aujourd'hui du respect des procédures.

Mais il ne suffit pas de rendre des décisions il faut encore qu'elles soient exécutées rapidement. On sait qu'il n'en est rien aujourd'hui, un rapport récent de l'Assemblée Nationale l'ayant amplement montré. Or plus que la sévérité d'une peine ce qui importe c'est la réalité de son exécution. Il nous a donc paru intéressant de reprendre un certain nombre de propositions figurant dans ce rapport mais aussi de proposer une innovation intéressante dans le domaine du

placement des mineurs en prévoyant un mandat de placement. On sait que les décisions de placement ont parfois bien du mal à être exécutées dans des délais acceptables. Le mandat de placement qui serait adressé au directeur départemental de la police judiciaire, à l'image d'un mandat d'arrêt, obligerait donc à une exécution sans délai du placement décidé par le juge. Evidemment cette mesure, laissée à la discrétion du juge des mineurs, impliquerait que le mineur doive être rapidement retiré de son milieu. Le placement dans le type d'établissement choisi par le juge ne pouvant pas toujours être sans délai l'existence de places d'accueil immédiat, dans les dispositifs de placement gérés par la protection judiciaire de la jeunesse, est une conséquence logique de l'instauration d'un tel mandat.

Telles sont Madame la Ministre, rapidement présentées, les principales préconisations que notre commission a formalisées pour réformer la justice pénale des mineurs. Peut-être certaines d'entre elles susciteront-elles la polémique ? Tel n'a pas été la volonté de la commission dont les choix ont toujours été guidés par la recherche de la meilleure solution possible sans jamais renoncer à ce que la solution proposée s'inscrive dans une perspective éducative.

Beaucoup d'autres propositions, à caractère plus technique, apparaîtront peut-être mineures aux yeux des non spécialistes de la justice des mineurs. Elles nous apparaissent cependant fondamentales pour que cette justice, sans rien perdre de sa spécificité, s'insère dans une durée adaptée au temps des mineurs. Un temps qui ne soit ni trop long, ni trop court, un temps juste.

Le projet que nous vous présentons nous paraît équilibré notamment au sens retenu par le Conseil constitutionnel c'est-à-dire conciliant les exigences relatives à l'autonomie du droit des mineurs et la prévention des atteintes à l'ordre public, particulièrement la sécurité des personnes et des biens.

Lors de l'installation de la commission le 15 avril 2008 je vous avais indiqué, parodiant une définition du bon goût de Jean Cocteau, que nous nous « efforcerions de savoir jusqu'où aller trop loin », en vous présentant des

solutions innovantes et efficaces sans jamais oublier que s'agissant de personnes en devenir la dimension éducative de la sanction doit toujours être préservée.

Non sans quelque prétention, il me semble possible d'affirmer, répondant à la question posée il y a près de 8 mois, que la commission a su précisément « jusqu'où elle pouvait aller trop loin ».

Merci de votre attention.

Le 1^{er} décembre 2008

André VARINARD