



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

contact@union-syndicale-magistrats.org

www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 8 juillet 2019

OBSERVATIONS DE L'USM SUR LE PROJET DE RÉFORME DE L'ORDONNANCE DU 2 FÉVRIER 1945

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (70,8% des voix aux élections à la commission d'avancement en 2016).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

La création d'un code de la justice pénale des mineurs est satisfaisante en ce qu'elle répond aux exigences d'accessibilité et de lisibilité du droit, l'ordonnance de 1945 étant devenue illisible et difficilement utilisable.

Ce projet de code réunit l'intégralité des règles applicables aux mineurs et constituera un outil de travail particulièrement utile à tous les professionnels de la justice pénale des mineurs.

Le plan est clair : il rappelle les principes généraux de la justice pénale des mineurs applicables au droit pénal mais également à la procédure pénale puis aborde :

- les mesures éducatives et les peines applicables,
- la spécialisation des acteurs,
- les dispositions communes aux différentes phases de la procédure pénale,
- la procédure préalable au jugement,
- le jugement,
- l'application et l'exécution des mesures éducatives et des peines.

Ce projet de réforme généralise le principe de la césure du procès pénal, auquel l'USM a toujours été favorable, et met un terme à la procédure d'instruction qui présente un caractère artificiel et ne permet plus d'assurer la continuité de l'intervention du juge des enfants depuis la décision du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2011.

Pour l'USM, la difficulté principale de ce projet réside dans ses conditions d'application au regard de l'état très dégradé des tribunaux pour enfants (I). L'USM formule également plusieurs critiques sur le fond de cette réforme qui ont essentiellement trait à la mise en œuvre des principes généraux de la justice des mineurs (II) ainsi que quelques critiques touchant à la forme exclusivement (III).

I. La difficulté principale : les conditions d'application de ce projet de réforme

La césure du procès pénal n'aura aucun sens pour les mineurs si les délais entre les faits, l'audience de culpabilité et celle relative à la sanction sont trop longs. Le projet prévoit un délai de convocation entre 10 jours et 3 mois, puis un délai de 9 mois maximum entre les audiences de culpabilité et de sanction. Si ces délais ne sont pas critiquables sur le plan théorique, avec cependant une réserve qui sera développée ultérieurement, ils impliquent un audientement à « flux tendu » aujourd'hui impraticable au regard des stocks.

Le principe d'une césure généralisée du procès suppose pour pouvoir fonctionner trois conditions préalables :

- une absence de stock de dossiers à juger :

Si ce projet entre en vigueur alors que les stocks de dossiers à juger sont importants, les délais prévus ne pourront pas être respectés puisque les dossiers anciens devront être jugés avant les nouveaux. Or, tous les tribunaux pour enfants ont un stock de dossiers important au pénal, en lien avec une surcharge chronique de travail en assistance éducative.

- une situation maîtrisée en assistance éducative :

Le projet de réforme ne permettra plus aux juges des enfants de maîtriser avec autant de souplesse qu'aujourd'hui leur audientement au pénal au regard de leur charge globale de travail, lesquels n'ont déjà pas la maîtrise de l'audientement en assistance éducative puisqu'ils sont tributaires des échéances des mesures. Cette maîtrise de l'audientement au pénal permettait aux juges des enfants de réguler leur activité pénale en fonction de leur activité en assistance éducative. La disparition de cette soupape risque, en l'état actuel de la situation, de faire imposer les juridictions des mineurs qui n'auront plus aucun moyen de réguler leur activité.

- une prise en charge immédiate des mesures éducatives judiciaires provisoires par la PJJ :

Les délais d'audientement ne pourront pas être respectés si la PJJ ne dispose pas des moyens nécessaires pour prendre en charge immédiatement et complètement les mesures éducatives prononcées. A l'heure actuelle, la PJJ ne parvient pas à exécuter les mesures provisoires prononcées par les juges dans des conditions satisfaisantes et dans des délais rapprochés.

Le constat est donc simple : la situation actuelle de la justice pénale des mineurs et de la PJJ est trop dégradée pour que cette réforme, théoriquement satisfaisante, soit une réussite.

Il est difficile et aléatoire d'appréhender immédiatement et dans leur totalité les conséquences de cette réforme sur la charge de travail du greffe, du parquet et des juges des enfants. Cette réforme d'envergure métamorphosera totalement la justice pénale des mineurs et doit être préparée. Seule une

étude d'impact sincère et globale le permettra. Celle-ci devra prendre en considération l'activité des juges des enfants dans leur ensemble, c'est-à-dire pénale et civile.

Cette étude d'impact devra permettre de mesurer :

- les conséquences de cette réforme en terme d'ETPT pour le greffe, les juges des enfants, le parquet et les cours d'appel ;
- les moyens et les délais nécessaires pour permettre aux tribunaux pour enfants et à la PJJ de se remettre à flot avant l'entrée en vigueur de cette réforme ;
- les moyens nécessaires à sa viabilité dans le temps, au pénal comme au civil.

Seuls une étude d'impact globale, l'allocation de moyens supplémentaires (à la justice des mineurs et à la PJJ) et l'octroi d'un délai permettant le redressement des tribunaux pour enfants, par la réduction de leurs stocks d'affaires à juger pendant une période dont la durée est à déterminer, permettront à cette réforme d'être un succès. À l'inverse, si elle devait entrer en vigueur dans un délai proche, étant immédiatement précisé qu'un délai d'un an apparaît beaucoup trop court, il est certain que cette réforme se solderait par un échec.

II. Les critiques sur le fond

1. La définition des principes généraux de la justice pénale des mineurs

L'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs

Le principe d'une irresponsabilité pénale des mineurs de moins de 13 ans est posé, conformément à ce que revendiquait l'USM s'agissant du principe de fixation d'un seuil de responsabilité pénale pour être enfin en conformité avec les engagements internationaux de la France.

Le principe de priorité de l'éducatif sur le répressif

Ce principe est énoncé à l'article L. 011-2 dont la rédaction pose une difficulté. Il est prévu que : « Toute décision prise à l'égard d'un mineur en application des dispositions du présent code tend à assurer son relèvement éducatif et personnel et à prévenir la récidive, dans le respect des intérêts des victimes ».

Le choix de la réponse pénale la plus appropriée à l'égard d'un mineur qui a commis un acte délinquant doit avoir pour seul critère son relèvement éducatif. Les intérêts des victimes ne devraient pas être un élément à prendre en considération et n'ont d'ailleurs jamais fait partie de la philosophie originelle de l'ordonnance de 1945. La prise en compte des intérêts des victimes pourrait amener à une atténuation du principe de priorité de l'éducatif sur le répressif ce qui n'est pas acceptable. Si leurs intérêts sont un objectif louable, il doit être pris en compte au niveau de l'action civile. Ce projet de réforme leur est déjà très favorable sur ce plan puisque le principe de la césure permettra de statuer sur l'action civile beaucoup plus rapidement qu'auparavant.

L'USM sollicite donc la suppression des mots « dans le respect des intérêts des victimes ».

2. Les mesures éducatives

Les mesures éducatives sont de deux sortes : l'avertissement et la mesure éducative judiciaire ; elles peuvent être prononcées cumulativement avec une peine et peuvent être prononcées par toutes les juridictions des mineurs ; cette simplification répond à une revendication de l'USM.

L'USM relève que l'avertissement judiciaire ne fait pas l'objet d'un article particulier et qu'il n'est pas davantage défini par la loi, ce qui est regrettable à l'occasion de la définition dans le présent code de tous les concepts qui régissent la justice des mineurs.

S'agissant des mesures éducatives judiciaires, si l'USM approuve le principe d'un socle commun auquel il peut être adjoint différentes mesures répondant à des problématiques variées, elle conteste l'utilisation du vocable « module », actuellement très à la mode, lequel porte une dimension aseptisante, voire ludique, incarnant mal la justice pénale des mineurs. Il convient d'ailleurs de rappeler que cette idée de « modules » a finalement été supprimée s'agissant de l'actuelle mesure judiciaire d'investigation éducative. L'USM propose de supprimer ce terme et de décliner dans la mesure éducative l'objectif majeur de celle-ci (exemple : mesure éducative – insertion, mesure éducative – placement, etc.).

L'article L. 112-2 7° dispose que le juge peut prononcer « une interdiction d'aller et venir sur la voie publique entre 23h et 6h sans être accompagné par l'un de ses représentants légaux, pour une durée de six mois maximum ». L'USM observe que la protection des mineurs pourrait imposer de prévoir des horaires moins larges que 23h-6h, les mineurs concernés pouvant être très jeunes.

L'article L. 111-6 prévoit que le juge des enfants ou le tribunal pour enfants peut prononcer une « déclaration de réussite éducative à l'égard du mineur qui, dans le cadre d'une mise à l'épreuve éducative, a pleinement respecté les obligations qui lui étaient imposées ». Cette déclaration de réussite éducative serait mentionnée par principe dans le casier judiciaire.

Cet article appelle deux observations de la part de l'USM :

- il n'entre pas dans la mission du juge des enfants de prononcer des mesures de réussite éducative, mesures dont la nature juridique n'est d'ailleurs pas très claire. Si la mise à l'épreuve est une réussite, elle doit être prise en compte lors de l'audience relative à la sanction, notamment par le prononcé d'une dispense de mesure éducative.
- il n'est pas forcément opportun que soit mentionnée dans un casier judiciaire une déclaration de réussite éducative car il est possible que celle-ci soit suivie de nombreuses mentions, ce qui risquerait de décrédibiliser la justice pénale des mineurs.

L'USM est donc opposée à l'instauration d'une déclaration de réussite éducative.

3. Les peines

La modification principale du code de la justice pénale des mineurs en matière de peines résulte de l'article L. 121-4 qui prévoit que le juge des enfants peut en prononcer trois en chambre du conseil : la confiscation de l'objet ayant servi à commettre l'infraction, un stage, un TIG si le mineur a 16 ans au moment du prononcé de la peine.

L'USM est opposée à la possibilité de prononcer un stage ou un TIG en chambre du conseil sans collégialité et hors la présence du procureur à l'audience, étant relevé que la lecture de réquisitions écrites à l'audience ne peut être considérée comme équivalente.

Dans l'architecture de la procédure pénale française, nul ne peut être condamné à une peine sans avoir pu entendre les réquisitions orales du procureur. La loi dite « Perben » II du 9 mars 2004 prévoit une exception limitée : en cas de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, il n'y a pas de débat permettant l'expression de réquisitions orales ; toutefois, cette absence est compensée par l'entretien en vue de la proposition de peine entre le procureur et la personne convoquée ou déférée.

La procédure proposée induit un recul de la place du procureur dans la procédure pénale applicable aux mineurs qui est contestable, car l'expérience montre que les réquisitions sont un temps éducatif fort, souvent porteur pour les mineurs, et que les juges des enfants eux-mêmes assoient plus facilement leur autorité lorsque le procureur est présent.

De plus, la non-exécution d'un stage ou d'un travail d'intérêt général constitue un nouveau délit et peut donc amener au prononcé d'une peine d'emprisonnement. Par conséquent, l'USM est opposée au prononcé d'une telle peine, lourde de conséquences, par le juge des enfants en chambre du conseil.

Le texte proposé consacre aussi un recul de la collégialité, inédit en ce qui concerne les mineurs. Jusqu'à présent, un mineur ne pouvait être condamné à une peine que par une juridiction collégiale, et - pour un délit - en présence d'assesseurs non-magistrats s'étant signalés par l'intérêt qu'ils portent aux questions de l'enfance. Ce recul de la collégialité et du tribunal pour enfants dans sa forme originelle doit être dénoncé.

4. La mesure éducative judiciaire provisoire

Le principe de la mesure éducative judiciaire provisoire comprenant un socle commun et pouvant être déclinée selon différentes orientations répondant à des problématiques diverses (sanitaire, d'insertion, de conflit familial etc.) doit être approuvé en ce qu'il simplifie considérablement le droit positif.

L'USM relève cependant que dans le cadre de cette mesure, le placement du mineur peut également être ordonné auprès d'un service de l'ASE ce qui interroge puisqu'on ne comprend pas très bien la raison pour laquelle l'ASE interviendrait dans le champ pénal, étant observé que les conseils départementaux sont déjà en grande difficulté pour assurer l'effectivité des placements prononcés au civil. Cette rédaction génératrice d'ambiguïté entre le champ pénal et l'assistance éducative doit être supprimée.

5. Le déferrement

L'article L. 422-6 fixe les conditions du déroulement du déferrement du mineur devant le procureur de la République qui sont calquées sur celles prévues pour les majeurs. Si l'USM ne conteste pas cette disposition dans son principe, il doit être observé qu'elle va considérablement alourdir la charge de travail des parquets, dont les permanences mineurs sont d'ores-et-déjà saturées.

6. Les délais

L'article L. 422-8 prévoit que l'audience d'examen de la culpabilité doit se tenir dans un délai compris entre 10 jours et 3 mois à compter de la notification de la convocation ou du procès-verbal du procureur de la République. Il est regrettable que la sanction de non-respect du délai de 10 jours ne soit pas précisée.

S'agissant du délai entre les audiences d'examen de la culpabilité et de la sanction (9 mois maximum), il ne peut être qu'indicatif au risque de mettre les juridictions trop en difficulté, ce qui n'est cependant pas satisfaisant d'un point de vue juridique.

7. Le renvoi à l'audience de prononcé de la sanction

L'article L. 521-13 dispose que la juridiction qui déclare un mineur coupable et ordonne l'ouverture d'une période de mise à l'épreuve éducative, renvoie le prononcé de la sanction à une audience devant le juge des enfants ou le tribunal pour enfants, cette seconde audience devant être fixée à la première audience utile à l'expiration d'un délai de six mois.

Si ce texte offre à la juridiction une certaine souplesse, il ne permet pas de prendre en compte l'évolution du mineur au cours de la mise à l'épreuve éducative, ce qui est contradictoire avec le principe même de cette mise à l'épreuve.

Le renvoi immédiat du mineur à l'audience de sanction permettra au greffe d'économiser un temps considérable puisqu'il n'y aura plus de citations à notifier, sauf pour les absents. En revanche, il n'est pas le plus pertinent sur le plan éducatif, lequel doit prévaloir.

En outre, ce système risque d'encourager les juges des enfants à renvoyer largement devant le tribunal pour enfants pour se laisser toute la latitude dont ils ont besoin dans la réponse appropriée, et donc, à terme, d'engorger les audiences devant le tribunal pour enfants.

Il serait donc préférable que le choix de saisir le juge des enfants ou le tribunal pour enfants pour l'audience de sanction puisse également être effectué à l'issue de la période probatoire.

8. Les exceptions à la césure du procès pénal

La césure du procès pénal est la procédure de principe de jugement des mineurs. Elle est fondée sur l'idée qu'une réponse pénale doit être apportée rapidement au mineur qui a commis un délit mais que la sanction doit prendre en compte son évolution.

Par conséquent, les possibilités de recourir aux audiences uniques doivent être strictement encadrées et ne concerner schématiquement que deux types de mineurs :

- ceux qui ne présentent pas de difficulté particulière sur le plan éducatif et dont le passage à l'acte délictueux constitue un accident de parcours ; pour ces derniers, une mise à l'épreuve éducative n'apparaît pas toujours utile et une audience unique se soldant par une mesure éducative suffit ;
- ceux qui sont profondément ancrés dans la délinquance, qui sont régulièrement présentés devant le juge des enfants et qui sont très connus des services de la justice et de la PJJ.

Or, l'USM relève que les procédures d'exception du code de la justice pénale des mineurs ne sont pas définies de façon suffisamment restrictive pour s'assurer qu'elles ne deviendront pas la norme.

L'audience unique sur déferrement devant le tribunal pour enfants

L'article L. 422-4 ouvre beaucoup plus largement qu'avant l'ancienne « présentation immédiate »

prévue par l'article 14-2 de l'ordonnance du 2 février 1945, dont les conditions étaient trop strictes et rendaient ce mode de poursuite quasiment impraticable.

Cette ouverture apparaît cependant excessive, la possibilité de recourir à un jugement immédiat devant le tribunal pour enfants sur déferrement s'apparentant désormais à une véritable comparution immédiate pour mineurs. La condition tenant à la peine n'est pas réellement restrictive et sera très souvent remplie. La condition tenant aux antécédents ayant donné lieu à un rapport datant de moins d'un an sera également très souvent remplie, étant relevé qu'un simple rapport suffit sans aucune condition relative à son contenu.

Les principes généraux de la justice pénale des mineurs imposent que le recours à cette procédure soit réservé aux mineurs profondément ancrés dans la délinquance. Or, les conditions fixées par l'article L. 422-4 ne sont pas suffisamment restrictives pour ne concerner que ces mineurs. Ainsi, le procureur de la République pourra poursuivre sur ce fondement tout mineur ayant fait l'objet d'une déclaration de culpabilité, y compris pour des faits de gravité modérée, dès lors qu'il disposera d'un rapport même très succinct datant de moins d'un an.

L'USM est donc opposée à cette disposition et sollicite que la possibilité de poursuivre un mineur sur déferrement en audience unique devant le tribunal pour enfants soit conditionnée à l'existence d'un rapport datant de moins d'un an et devant comporter des éléments permettant une connaissance suffisante de la personnalité du mineur, de sa situation sociale et familiale en cohérence avec l'article L. 321-1.

L'audience unique devant le tribunal pour enfants ou le juge des enfants

Le code de la justice pénale des mineurs prévoit que si le juge des enfants ou le tribunal pour enfants s'estime suffisamment informé sur la personnalité du mineur, il peut décider de ne pas ouvrir une période de mise à l'épreuve éducative et statuer sur le tout. Dans ce cas, le juge des enfants ou le tribunal pour enfants ne peut prononcer qu'une mesure éducative, à moins que le mineur ait un antécédent (mesure éducative, MJIE, mesure de sûreté, déclaration de culpabilité ou peine) ayant donné lieu à un rapport datant de moins d'un an versé au dossier.

Les critères permettant de faire exception au principe de la césure sont donc très larges :

- le juge s'estime suffisamment informé sur la personnalité du mineur,
- le mineur a un antécédent pénal de toute nature ayant donné lieu à un rapport datant de moins d'un an mais dont le contenu n'est toujours pas précisé et pourrait donc être particulièrement succinct.

L'USM s'oppose à l'ouverture trop large de la possibilité de faire exception au principe de la césure au nom de la priorité de l'éducatif sur le répressif et sollicite que la procédure prévue par les articles L. 521-28 et 29 soit limitée de la façon suivante :

- seul le juge des enfants peut décider de ne pas ouvrir de période de mise à l'épreuve éducative, à l'exclusion du tribunal pour enfants ;
- le juge des enfants ne peut prononcer qu'une mesure éducative, à l'exclusion d'une peine.

9. Dispositions diverses

L'article L. 113-3 définit les conditions dans lesquelles les effets personnels et les chambres des mineurs placés peuvent être inspectées, en précisant la nécessité de préserver le respect de la dignité

des personnes et les principes de nécessité, de proportionnalité, de gradation et d'individualisation. Cette disposition est protectrice des droits des mineurs placés et doit être approuvée.

L'article L. 113-4 impose aux parquetiers des mineurs et aux juges des enfants de visiter une fois par an les établissements de placement. Si ces visites sont effectivement indispensables, l'USM observe que les conditions actuelles de travail dans la plupart des tribunaux pour enfants et des parquets rendent illusoire le respect de cette obligation. Cette obligation doit être maintenue mais nécessairement prise en compte dans l'évaluation de la charge de travail de ces magistrats.

III. Les critiques sur la forme

L'article L. 012-7 devrait être rédigé au présent et non au futur.

La rédaction de l'article L. 111-5 n'est pas rigoureuse juridiquement puisqu'il est mentionné que « les mesures éducatives prononcées à l'égard d'un mineur ne peuvent constituer le premier terme de récidive ». Or, seule une décision et non une mesure éducative ou une peine peut constituer le premier terme de la récidive. Une correction devra être apportée à ce texte.

La rédaction de l'article L. 122-2 pourrait être améliorée car en l'état, le 3° dispose que le mineur doit respecter les conditions d'un placement en CEF jusqu'à sa majorité, règle à laquelle il est apporté une « nuance » puisque ce placement ne peut être prononcé que pour une durée de six mois renouvelable une fois. En réalité, la règle est que l'obligation de respecter ce placement est d'une durée de six mois renouvelable une fois, sans pouvoir excéder la majorité.

La même critique peut être formulée à l'égard de la rédaction de l'article L. 331-2.

L'article L.122-5 comporte une coquille : « Lorsqu'il est fait application d'une peine de détention à domicile sous surveillance électronique prévue à l'article 131-4-1 du code pénal aux mineurs, le tribunal pour enfants et la cour d'assises des mineurs ne peuvent prononcer à [leur] encontre » et non pas à « son encontre » comme mentionné.

L'article L. 310-3 évoque dans son premier alinéa « l'adulte approprié » alors que le dernier alinéa utilise l'expression « adulte désigné », ce qui n'est pas très clair.

L'article L. 412-14 reprend exactement l'alinéa 2 de l'article L.412-12, sans aucune valeur ajoutée.