

Rapport d'information sur l'évaluation de la mise en œuvre du code  
de la justice pénale des mineurs

Mercredi 22 mars 2023

Monsieur le Président,

Chers collègues,

L'exercice que nous achevons aujourd'hui s'inscrit dans une série de travaux sur la question de la justice pénale des mineurs. Le Parlement s'est en effet pleinement impliqué dans cette réforme de grande ampleur qu'était la création d'un code de la justice pénale de mineurs – que nous désignerons ensuite par son acronyme « CJPM ».

Pour mémoire, le Parlement avait habilité le Gouvernement à créer le CJPM par ordonnance lors de la loi de programmation 2018-2022. Dès 2018, une mission d'information, menée déjà par nous deux, avait donc travaillé, en lien avec la chancellerie, sur la nécessaire réforme de l'ordonnance de 1945 qui régissait jusqu'alors la justice pénale des mineurs.

En quelques mots, voici les constats que nous faisons : des délais de jugement trop longs – 18 mois en moyenne – insatisfaisant tant d’un point de vue éducatif que pénal ; des juridictions noyées sous un stock d’affaires en attente de jugement ; des victimes indemnisées tardivement ; des mineurs pris en charge avec retard et parfois une fois devenus majeurs ; un recours à la détention provisoire excessif ; des mesures inadaptées à l’évolution de la délinquance ; une articulation insuffisante entre protection de l’enfance et prise en charge pénale ; des moyens insuffisants et des logiciels informatiques peu performants.

Le CJPM cherche à répondre à ces différentes difficultés qui sont nées à la fois d’un manque d’investissement de la part des pouvoirs publics en la matière mais aussi d’une perte de cohérence liée à une succession de transformation d’un texte qu’il était nécessaire de remettre à plat.

Le CJPM prévoyait en premier lieu de généraliser la césure pénale en remplaçant la mise en examen par une audience de culpabilité tenue entre 10 jours et 3 mois après les faits (un mois maximum en cas de détention provisoire).

Cette audience a quatre objectifs : répondre rapidement à l'infraction ; limiter la durée de la détention provisoire ; traiter l'indemnisation des parties civiles et enclencher une mesure éducative permettant de mieux connaître le mineur avant de prononcer une sanction au cours d'une seconde audience qui intervient six à neuf mois après la première. Il ne peut être statué par une audience unique sur la culpabilité et la sanction que si le mineur est déjà connu.

Le CJPM prévoyait également une refonte des mesures éducatives, celles-ci pouvant être rassemblées en différents modules (santé, réparation, placement, insertion), et des alternatives aux poursuites.

Il mettait enfin en place une présomption de discernement à partir de l'âge de 13 ans afin de rapprocher la France de ses engagements internationaux en la matière. En-deçà de 13 ans, le discernement du mineur doit être démontré pour engager des poursuites pénales, sans quoi le mineur relève de l'assistance éducative.

D'abord, nous allons faire un point sur la préparation de la réforme puis sur la transition de l'ordonnance de 1945 vers le CJPM et enfin sur conséquences et les éventuels ajustements que nous préconisons.

D'abord la préparation de la réforme. Le Parlement a pu examiner cette réforme dans son ensemble et la discussion au Parlement a permis d'amender l'ensemble du code. Cela a eu l'avantage de s'assurer de la cohérence de la réforme et des nouvelles procédures. Ce débat avait également permis de reporter à deux reprises l'entrée en vigueur du 1<sup>er</sup> octobre 2020 au 31 mars puis au 1<sup>er</sup> septembre 2021.

Il faut saluer l'importance d'avoir laissé un délai suffisant au Gouvernement pour préparer la réforme compte tenu de son ampleur et du contexte compliqué dans lequel elle s'est déroulée marqué par le manque de moyens et la crise sanitaire.

Le constat que nous faisons est que la réforme a été globalement bien préparée par l'administration centrale et les juridictions. Beaucoup de formations ont été organisées en direction des magistrats et une importante documentation a été fournie. Cet accompagnement a été un peu moins fort envers les éducateurs qui n'ont pas toujours eu le temps de se former et pour lesquels les implications de la réforme sur leurs missions n'ont pas été suffisamment anticipées.

Nous avons aussi constaté que le ministère de l'intérieur avait été peu actif pour aider les enquêteurs à intégrer la réforme alors même qu'ils font partie intégrante de la procédure. Nous insistons donc sur la nécessité de corriger cela et d'harmoniser les formations et les pratiques d'une profession à l'autre.

Nous avons également demandé au cours des débats à l'Assemblée nationale que des moyens spécifiques soient accordés aux juridictions ayant les stocks les plus élevés, ça n'a pas été le cas et nous le regrettons.

Pour autant, la transition s'est bien déroulée. C'est le fruit de l'effort conjoint des acteurs et des échanges qui ont eu lieu au sein de chaque juridiction (entre parquet, siège, direction de la PJJ, barreau) pour mettre en place de nouvelles procédures adaptées aux exigences du CJPM qui sont élevées.

Un an et demi après l'entrée en vigueur de la réforme, les stocks et les délais ont considérablement baissé. Entre octobre 2021 et octobre 2022, le stock de procédures régies par l'ordonnance de 1945 a diminué de près de 70 %.

Quant aux délais, ils sont de 2 mois et 3 jours pour l'audience de culpabilité et de 8 mois et 11 jours pour l'audience de sanction, bien en-deçà du maximum de 12 mois. Pour y parvenir les magistrats ont multiplié les audiences et les parquets ont recouru massivement aux alternatives aux poursuites. Nous voulons saluer les efforts et la qualité du travail fourni par les juridictions.

Nous avons aussi profité de cette mission pour procéder à une première évaluation, en nous appuyant sur de nombreuses tables rondes au cours desquelles nous avons réunis les magistrats du siège et du parquet, le barreau et la direction territoriales de la PJJ de différents ressorts : Marseille, Toulouse, Castres, Rodez, Dijon, Lyon, Paris, Nanterre, Bobigny, Chalon-sur-Saône, Mâcon, Nouméa.

Le premier constat est que la réforme est acceptée par tous mais qu'elle est vécue différemment d'une juridiction à l'autre. Dans les départements « ruraux », elle améliore la prise en charge et répond au besoin des mineurs ; dans les départements « urbains » elle est parfois perçue comme contraignante compte tenu du flux d'affaires à traiter.

Mais dans l'ensemble la réforme est jugée positive, pour les mineurs comme pour les victimes.

Pour les mineurs la réponse et la prise en charge arrivent plus vite, ce qui renforce la qualité de la réponse pénale. La durée de la détention provisoire est réduite même s'il faudra veiller à ce que la réduction de la durée ne soit pas compensée par un recours plus fréquent à celle-ci. Sur ce point précisément, nous recommandons de spécialiser davantage les juges de la liberté et de la détention.

Pour les victimes également, la réponse pénale arrive plus vite et permet une indemnisation dans des délais beaucoup plus brefs (68 jours en moyenne contre dix-huit mois sous l'ordonnance de 1945). Le CJPM offre une place importante aux mesures de médiation et de réparation, qui devraient, selon nous, être davantage prononcées par les magistrats, notamment au stade de la mise à l'épreuve éducative.

Tout cela va dans le bon sens. Nous soulevons cependant dans le rapport quelques points d'inquiétudes et suggestion d'amélioration.

Concernant les moyens, nous sommes inquiets de la capacité à assurer dans la durée les bons résultats de l'entrée en vigueur, certaines juridictions commençant à rencontrer des difficultés à tenir les délais. La réforme est contraignante pour les professionnels car elle réduit les délais et augmente le nombre d'audiences, ce qui met des services de greffe et les éducateurs sous pression. Dans le même temps, les logiciels n'ont pas été améliorés et de nombreux professionnels sont obligés de bricoler pour assurer le suivi des mineurs.

Nous recommandons donc, outre des effectifs supplémentaires en particulier dans les greffes, de faciliter le travail des éducateurs et des magistrats en leur fournissant des outils adaptés. La dématérialisation du dossier unique de personnalité, encore en cours dans de trop nombreuses juridiction, pourrait permettre d'accéder plus rapidement aux informations civiles et pénales concernant le mineur et ainsi économiser du temps d'investigation avant l'audience de culpabilité. Cela suppose à la fois une réorganisation des logiciels et une évolution des pratiques de la part des éducateurs.



Nous formulons plusieurs recommandations complémentaires dont le but n'est pas de changer la philosophie ou les grandes orientations du CJPM. L'objet de ces recommandations est plutôt de procéder à des ajustements nécessaires, ponctuels, techniques, pour que la réforme atteigne bien l'ensemble des objectifs que lui avait fixé le législateur.

Nous proposons ainsi plusieurs adaptations relatives à l'audience unique et la césure du procès pénal. Nous sommes convaincus que la césure du procès pénal permet tout à la fois de concilier les objectifs de célérité de la réponse pénale et d'adaptation de la sanction au prononcé du mineur.

L'audience unique est une exception qui est justifiée notamment lorsque le mineur est déjà connu de la justice ou lorsque c'est l'intérêt du mineur. Nous ne proposons donc pas de modifier les critères permettant la tenue de l'audience unique. Pour autant, nous pensons qu'il est possible de mieux encadrer l'audience unique sans contourner les principes de la réforme.

Pour les mineurs qui ne sont pas déjà connus de la justice, la transformation de l'audience de culpabilité en audience unique ne devrait pouvoir intervenir selon nous qu'avec l'accord du mineur exprimé en présence de son avocat à l'audience.

Il faut également mieux appréhender certaines problématiques nouvelles qui sont apparues avec la césure du procès pénal. Nous pensons au respect du principe de la continuité d'intervention du juge ou encore à l'effet de l'appel sur l'instance pénale en première instance. Nous recommandons que la décision d'appel sur la culpabilité intervienne avant l'audience de sanction en première instance et qu'elle soit soumise à des délais contraints.

Le sujet des auditions libres a été très souvent soulevé au cours de nos travaux. La présence obligatoire de l'avocat pose des difficultés en pratique aux services enquêteurs. Il arrive que les mineurs et leurs représentants légaux se présentent au rendez-vous sans avocat. Inversement, il arrive que l'avocat commis d'office soit bien présent mais que le mineur soit absent. Dans les deux cas, l'enquêteur ne peut procéder à l'audition et se voit contraint de reporter cet acte à une date ultérieure, induisant un allongement du temps dédié au traitement de la procédure.

Pour autant, nous avons observé que, dans beaucoup de juridictions, des solutions pratiques ont été trouvées en lien avec les barreaux. Il s'agit notamment de la mise en place de permanences qui permettent de garantir la présence de l'avocat, ou encore de la planification de journées ou demi-journées dédiées aux auditions libres de mineurs. Ces initiatives doivent être encouragées. Nous ne pensons donc pas qu'une évolution législative, par exemple la mise en place d'un délai de carence, soit nécessaire.

D'une manière générale, il faut poursuivre l'effort de coordination de tous les acteurs de la justice pénale des mineurs. Des réunions locales à un rythme régulier sont indispensables. Un dialogue siège-parquet est nécessaire pour calibrer au mieux les audiences. Nous proposons aussi que le juge des enfants puisse solliciter la présence du parquet lors des audiences de cabinet pour les affaires les plus complexes, notamment celles pour lesquelles les faits sont contestés ou lorsqu'il y a plusieurs auteurs qui se renvoient la responsabilité de l'infraction. Ces audiences sont parfois difficiles à tenir et l'accusation peut avoir besoin d'être portée oralement, et pas uniquement par des réquisitions écrites.

Enfin, nous insistons sur la nécessité d'une meilleure connaissance statistique de la réalité de la justice pénale des mineurs. Nous avons été frappés au cours de nos travaux par la difficulté d'obtenir des chiffres fiables sur certains aspects de la procédure. Ceci est à mettre en lien avec les difficultés rencontrées en matière informatique. Cela est dommageable car les effets de certaines mesures ou sanctions doivent être mieux évalués. Nous proposons notamment que des études de cohorte de long terme pour évaluer l'effet du CJPM sur la récidive et la réinsertion des mineurs.

Dans le rapport, nous avons indiqué pour chaque recommandation si elle nécessitait, selon nous, une évolution législative ou pas. Beaucoup d'entre-elles peuvent être mises en œuvre par voie de circulaire, par des changements de pratiques ou par l'allocation de moyens adaptés.

Notre rapport est un premier travail d'évaluation qui devra se poursuivre. Pour mémoire, le Gouvernement doit remettre son propre rapport d'évaluation de la réforme au Parlement avant le 30 septembre de cette année.

Cette première évaluation nous conforte dans l'idée que la réforme opérée par le CJPM va dans le bon sens. Des progrès importants ont été accomplis. Nous saluons ces avancées. Cette réforme peut être confortée. C'est dans cet état d'esprit que nous avons formulé la trentaine de recommandations qui figurent dans le rapport.

Nous vous remercions.