

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis sur la réforme de la justice pénale des mineurs

Adopté en assemblée plénière le 23 juin 2011

1. Le 13 avril 2011, le Conseil des ministres adoptait le projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs. Le jour même, le Gouvernement engageait la procédure accélérée, sans aucune justification et le projet était examiné en séance publique au Sénat le 17 mai. Ce texte, composé de deux parties très distinctes, prévoit d'une part la mise en place de citoyens assesseurs pour le jugement de certains délits, la suppression du jury de la cour d'assises statuant en premier ressort et son remplacement par deux citoyens assesseurs qui participeraient également aux décisions en matière d'application des peines, et d'autre part, apporte des modifications substantielles au droit pénal des mineurs. A la suite de son avis du 15 avril 2010 sur l'élaboration des lois¹, la CNCDH regrette que ce texte ait été examiné en procédure accélérée, ce qui nuit grandement tant à la qualité du débat qu'à la qualité de la loi, ce d'autant plus que ce texte ne répond pas aux attentes des professionnels de la justice des mineurs.
2. La CNCDH reste profondément attachée aux principes qui ont prévalu lors de l'adoption de l'Ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Elle rappelle que le Conseil constitutionnel a admis, depuis sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 comme principe fondamental reconnu par les lois de la République « *l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées* »². De même, la France a reconnu en ratifiant la Convention internationale des droits de l'enfant³ que dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale. La CNCDH considère donc comme essentiel que toute intervention du législateur ayant trait à la justice pénale des mineurs permette une mise en œuvre effective de ces principes. Or, le projet de loi au contraire marque une régression du droit pénal des mineurs, développant de nouvelles mesures coercitives, atténuant le principe de spécialité, réduisant le délai de réponse pénale sans égard pour le temps de l'enfance, critiquant, voire stigmatisant le rôle des parents au-delà du nécessaire.

La mise en cause des principes fondamentaux du droit pénal des mineurs

3. Ce projet de loi s'inscrit dans la continuité de plusieurs projets de réforme de la justice pénale des mineurs, que ce soit les propositions de la commission présidée par le doyen Varinard, ou la réflexion menée par un groupe de travail composé de professionnels, au sein du ministère de la Justice et des Libertés, sur un projet de code de justice pénale des mineurs. Le projet de loi part du postulat selon lequel des juges

¹ [Avis de la CNCDH sur l'élaboration des lois](#)

² Pour un rappel récent, voir notamment la décision n° 2011-625 DC du Conseil constitutionnel sur la [Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure \[LOPPSI 2\]](#)

³ [Convention relative aux droits de l'enfant](#)

trop laxistes ne pourraient apporter une réponse appropriée à une délinquance des mineurs en forte augmentation, de telle sorte qu'il serait nécessaire d'« *adapter la réponse pénale à l'évolution de la délinquance* », quitte à tourner le dos aux principes de l'ordonnance de 1945. Ainsi, ce projet de loi abandonne le principe du primat de l'éducatif sur le répressif pour développer, sous couvert de « prévention de la récidive », des mécanismes ayant pour vocation de prévenir une hypothétique « dangerosité ».

4. Au regard des données relatives à la délinquance des mineurs disponibles, il convient de rappeler que celles-ci correspondent à des statistiques d'activité des services de police et de justice, et que la seule conclusion dont on est certain est celle de l'augmentation de l'efficacité et de la réactivité de ces services, suite aux directives données par les différents gouvernements qui ont affirmé leur volonté d'une réponse systématique à tout acte de délinquance commis par un enfant ou un adolescent. Par conséquent, il semble difficile de conclure de manière catégorique à une augmentation massive de la délinquance des mineurs, les évolutions de la délinquance recensée pouvant s'expliquer par la pénalisation croissante de certains actes de mineurs, par l'amélioration de la qualité des indicateurs, par un recours plus fréquent des victimes à l'institution judiciaire pour faire valoir leurs droits, ou par des changements de politique pénale.
5. De plus, les réponses pénales et éducatives ont été systématisées depuis l'adoption de l'Ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, de telle sorte qu'il est erroné de soutenir un quelconque laxisme des juges, et notamment des juges des enfants. Quant à ses modalités mêmes, la réalité de la justice pénale des mineurs a été marquée ces dernières années par un renforcement du rôle du parquet, acteur central de la procédure en raison de la multiplication des alternatives aux poursuites. Ce rôle croissant du ministère public a eu comme corollaire un affaiblissement du rôle du juge des enfants, celui-ci ne bénéficiant pas toujours de moyens suffisants pour mener à bien l'ensemble de ses missions.
6. En somme, les raisons justifiant le durcissement du droit pénal des mineurs doivent être cherchées dans la volonté de l'Etat de répondre à un sentiment d'insécurité à l'œuvre dans la société et non dans une mutation réelle de la délinquance des mineurs. En conséquence, à l'instar du droit pénal des majeurs, les différentes réformes ont d'avantage eu pour objectif de prévenir une croissance supposée de la « dangerosité » des mineurs que d'apporter une réponse appropriée à un acte de délinquance. A cet égard, il convient de souligner que plusieurs Etats européens, s'inspirant de la Recommandation du Conseil de l'Europe adopté le 5 novembre 2008⁴, se sont inscrits dans une tendance inverse à celle de la France. Il existe en effet actuellement un débat en Allemagne sur l'opportunité de relever le seuil de la majorité de 18 ans à 21 ans, le système actuel permettant d'ores et déjà de faire jouer l'excuse de minorité pour certains jeunes majeurs. Un débat similaire se déroule en Espagne⁵. Rappelons, à ce titre, que les règles minimales des Nations Unies (règles de Riyad⁶) précisent que l'Etat doit s'efforcer « *d'étendre aux jeunes adultes délinquants les principes* » concernant les mineurs.

⁴ Règle européenne pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures n°17

⁵ [Etude de droit comparé, Le droit pénal des mineurs, Ministère de la justice / Service des affaires européennes et internationales](#)

La Cour suprême des Etats-Unis elle-même dans son arrêt *Roper v. Simmons* 2005 a estimé que "notre société considère...les adolescents comme étant par nature moins coupables que les autres criminels" (cité par F.Hamon et C.Wiener in "la justice constitutionnelle en France et à l'étranger" LGDJ 2011).

⁶ [Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile, dits principes directeurs de Riyad.](#)

7. Plusieurs dispositions de ce projet de loi ont pour but de protéger la société contre « une jeunesse dite délinquante ». Ainsi en est-il de l'élargissement des cas dans lesquels il est possible de placer sous contrôle judiciaire les mineurs de plus de 13 ans⁷. Ce projet de loi crée un nouveau cas, relatif au mineur de plus de 13 ans, y compris celui qui n'a jamais fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative ou d'une mesure éducative ordonnée dans le cadre pénal, mais qui a commis un délit puni de 5 ans d'emprisonnement, avec une circonstance aggravante de violence⁸. Un simple non respect du contrôle judiciaire pourra alors avoir pour conséquence d'entraîner un placement en détention provisoire d'un mineur, alors qu'une telle décision doit, au regard des principes constitutionnels, rester exceptionnelle. Cette disposition a été présentée par le garde des Sceaux comme traduisant la volonté de faciliter, dans le cadre du contrôle judiciaire, le placement en centre éducatif fermé (CEF), y compris de primo-délinquants puisque le projet n'exige pas de suivi éducatif antérieur. Pourtant, le placement d'un enfant doit rester exceptionnel et l'orientation en CEF circonscrite à des adolescents présentant de multiples réitérations et pour lesquels les autres types de prise en charge ont échoué. La CNCDH rappelle à cet égard que la prévention de la récidive passe avant tout par un travail éducatif de proximité, réalisé auprès de l'enfant et de son environnement familial et social, et qu'il est nécessaire, pour ce faire, de renforcer les mesures dites de milieu ouvert.
8. De même, le projet de loi permet l'assignation à résidence sous surveillance électronique fixe des mineurs⁹. Une telle mesure témoigne d'un abandon complet de toute volonté éducative du droit pénal des mineurs, qui n'a pour seul but que d'éloigner le mineur de la société, sans prendre en compte ses spécificités propres. Par ailleurs, la surveillance électronique correspond à un dispositif physiquement repérable sur le corps de l'enfant. De ce fait, se pose la question de la publicité restreinte devant entourer toute mesure pénale prise à l'égard d'un mineur, et donc de la protection de sa vie privée.
9. Dans cette lutte contre une prétendue « dangerosité » des mineurs, le projet de loi semble même désigner certains mineurs comme prédisposés à la délinquance. Ainsi, le projet de loi permet d'utiliser la procédure de présentation immédiate à la demande-du juge des enfants statuant en assistance éducative¹⁰. Cela induit par conséquent que la présentation immédiate pourrait être étendue aux primo-délinquants et que le parcours d'un adolescent au titre de la protection de l'enfance en danger se transformerait en outil de repérage et donc de prévention de la délinquance.
10. La CNCDH constate que si le terme de « dangerosité » n'est pas explicitement utilisé, ce concept sous tend bon nombre des dispositions de ce projet de loi. Elle a déjà, à plusieurs occasions, déploré l'introduction au coeur de la procédure pénale du concept flou de « dangerosité », « notion émotionnelle dénuée de fondement scientifique ». Elle avait à cet égard rappelé que le système judiciaire français se fonde sur un fait prouvé et non pas sur la prédiction aléatoire d'un comportement futur, et s'était inquiétée de la mise en place de mesures restrictives de liberté sur une base aussi incertaine. S'agissant des mineurs, l'usage de ce concept apparaît comme d'autant plus dangereux au regard du primat de l'éducatif sur le répressif.

Marginalisation du juge des enfants : la mise à mal du principe de spécialité de la justice pénale

⁷ [La loi du 9 septembre 2002](#) avait créé la possibilité de placer sous contrôle judiciaire un mineur de plus de 13 ans mis en examen pour un délit. [La loi du 5 mars 2007](#) a permis un élargissement des cas dans lesquels il était possible de placer un tel mineur sous contrôle judiciaire.

⁸ Article 21 du projet de loi.

⁹ Article 22 du projet de loi.

¹⁰ Article 26 du projet de loi.

11. En matière de droit pénal des mineurs, la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant passe par le recours à une juridiction spécialisée. Le juge des enfants, de par sa double compétence civile et pénale, est le seul à même de permettre un respect du principe de continuité personnelle¹¹, un seul juge des enfants pouvant suivre le mineur tant pour les mesures d'assistance éducative que pour le jugement d'infractions dont il peut être auteur.
12. Or, ce projet de loi affaiblit le principe de spécialité des juridictions compétentes pour juger des infractions commises par les mineurs en créant un tribunal correctionnel pour mineurs¹². Celui-ci serait compétent pour juger des faits commis par des mineurs de plus de 16 ans poursuivis pour un ou plusieurs délits punis de trois ans au moins d'emprisonnement commis en état de récidive légale. Il convient de rappeler ici que ce quantum de trois ans d'emprisonnement encouru est très facilement atteint dès lors que seules de rares infractions délictuelles échappent à ce quantum minimum¹³.
13. Il convient également de souligner que la création de ce tribunal s'inscrit dans un processus de remise en question des principes de l'Ordonnance de 1945, reconnus à valeur constitutionnelle, et qu'il est à craindre que cette juridiction soit compétente pour juger de plus en plus de cas. Or, la création de tribunaux correctionnels pour mineurs est doublement dangereuse en ce qu'elle méconnaît le principe de spécialité de la justice des mineurs d'une part, et d'autre part en ce qu'elle consacre l'idée selon laquelle certains adolescents devraient être traités comme des majeurs.
14. Par ailleurs, le dispositif créé ne respecte pas l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi¹⁴ puisqu'il aura pour conséquence de faire coexister, s'agissant des délits commis par un mineur de plus de 16 ans, trois juridictions. La juridiction de droit commun restera le tribunal pour enfants, composé d'un juge des enfants, et de deux assesseurs spécialisés. En cas de récidive légale d'un mineur de plus de 16 ans, le tribunal correctionnel pour mineurs, composé de trois magistrats professionnels dont un seul juge des enfants, sera compétent. Pour le jugement des délits énumérés à l'article 399-2 du code de procédure pénale, le mineur sera alors jugé par une juridiction composée de trois magistrats professionnels dont un juge des enfants et de deux citoyens assesseurs, qui ne doivent pas être confondus avec les assesseurs spécialisés du tribunal pour enfants.
15. Il est à relever, en outre, que lorsque le juge des enfants sera empêché (soit du fait d'une vacance de poste, de congés, d'audiences déjà programmées, de permanence pénale à assurer, etc.), ce qui se présentera souvent dans les petites juridictions à faible effectif), le Président du Tribunal de grande instance désignera un magistrat non spécialisé faisant fonction de juge des enfants¹⁵, ce qui supprimera toute spécialisation. De plus, et de façon paradoxale, là où existait la présence de représentants de la société civile dans la composition du tribunal, ils sont supprimés au profit d'autres qui, à la différence des précédents, n'auront aucune connaissance particulière des problèmes relatifs à la délinquance des mineurs. Ainsi, la création du tribunal correctionnel pour mineurs a pour conséquence d'affaiblir l'autorité du tribunal pour enfants en réduisant son champ de compétence car il ne pourra plus traiter des

¹¹ Le principe de continuité personnelle a notamment été défini par un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (24 août 1993, affaire Nortier contre Pays Bas), il prévoit que le même juge suive le mineur aux différentes phases de la procédure pour assurer une cohérence d'intervention. L'arrêt précise également que le fait que le même juge instruisse et juge au fond ne constituait pas une atteinte au principe d'impartialité posé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹² Article 29 du projet de loi.

¹³ Le vol à l'étalage, à titre d'exemple est puni de 3 ans d'emprisonnement.

¹⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999

¹⁵ Article L252-1 du Code de l'organisation judiciaire.

situations d'adolescents aux profils les plus lourds et pour lesquels les peines encourues sont les plus fortes.

Accélération du temps du jugement face au temps de l'enfance

16. De nombreuses mesures du projet de loi cherchent à raccourcir des délais de jugement. Cependant, la justice pénale des mineurs doit prendre le temps de comprendre le temps qui est nécessaire à l'enfance et à l'adolescence. Ce projet de loi vise à permettre une réponse pénale rapide aux actes de délinquance des mineurs, rapprochant le droit pénal des mineurs du droit pénal des majeurs. La CNCDH rappelle les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile, dits principes directeurs de Riyad qui disposent que « *le comportement ou la conduite d'un jeune qui n'est pas conforme aux normes et valeurs sociales générales relève souvent du processus de maturation et de croissance et tend à disparaître spontanément chez la plupart des individus avec le passage à l'âge adulte* »¹⁶, l'accélération des délais de jugements ne semblant pas être une réponse appropriée à la délinquance des mineurs.
17. Le projet de loi permet d'accélérer les délais de réponse pénale, tout en supprimant des possibilités de réponse éducative rapide. Ainsi, une disposition du projet abroge la procédure de convocation par officier de police judiciaire en vue d'un jugement en cabinet¹⁷. Cette procédure rapide permet actuellement au juge des enfants de mettre en place dans un délai de 10 jours à 2 mois, des mesures éducatives prononcées par jugement. Paradoxalement, le projet¹⁸ instaure cette même procédure rapide devant le tribunal afin que des peines puissent être prononcées.
18. Pour permettre au tribunal statuant rapidement de disposer des éléments suffisants sur la personnalité de l'enfant jugé, le projet de loi crée un dossier unique de personnalité¹⁹. Ce dossier semble être une réponse à une demande des praticiens de la justice pénale des mineurs, qui pourrait théoriquement permettre une amélioration du fonctionnement de la justice pénale. Cependant, le fait de placer ce dossier en partie sous la responsabilité du Parquet interroge quant à la dynamique éducative qu'on entend lui donner. Sa mise en place peut poser en outre un certain nombre de questions, au regard notamment des données contenues dans ce dossier, celles-ci incluant des pièces du dossier d'assistance éducative. En effet, ces données, qui touchent à l'intimité de la vie privée, peuvent concerner tant le mineur que ses proches. Si elles peuvent être nécessaires au juge des enfants, il peut sembler dangereux d'en donner l'accès aux avocats des co-auteurs et des parties civiles, et par conséquent de les voir évoquées oralement à l'audience devant les co-auteurs et victimes eux-mêmes.
19. Ce dossier unique devrait être placé uniquement sous le contrôle d'un juge du siège. En tous les cas, il semble nécessaire de s'assurer de la conformité de ce dispositif aux garanties contenues dans la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés²⁰ auprès de la Commission nationale de l'Informatique et des libertés.
20. Le projet de loi permet par ailleurs l'élargissement des cas dans lesquels il est possible de rapprocher le jugement pénal de la commission des faits, en permettant d'user plus

¹⁶ Point 5 (e) des [Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile, dits principes directeurs de Riyad](#)

¹⁷ Abrogation de l'article 8-1 de l'Ordonnance du 2 février 1945 (prévue par l'article 17 du projet de loi).

¹⁸ Article 17 du projet de loi.

¹⁹ Article 14 du projet de loi.

²⁰ [Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés](#)

largement de la convocation par officier de police judiciaire et du mécanisme de présentation immédiate. L'article 17 du projet de loi permet d'utiliser la convocation par officier de police judiciaire devant le tribunal pour enfants pour les mineurs de plus de 13 ans auquel il est reproché un délit puni de 5 ans d'emprisonnement, ou pour les mineurs de plus de 16 ans auxquels il est reproché un délit puni de 3 ans d'emprisonnement, à la condition que les investigations sur les faits ne soient pas nécessaires, et que des investigations sur la personnalité du mineur aient été accomplies à l'occasion d'une procédure, y compris une procédure d'assistance éducative, depuis moins d'un an. Ces dispositions permettent de transposer aux mineurs la procédure de convocation par officier de police judiciaire utilisée pour les majeurs. Il est nécessaire de prendre en compte le large champ d'application de cette procédure : tout d'abord, le seuil à partir duquel il est possible d'utiliser cette procédure sera vraisemblablement souvent atteint eu égard à la pénalisation croissante des délits commis par les mineurs. Ensuite, la CNCDH craint que la création du dossier unique de personnalité constamment mis à jour favorise l'utilisation des convocations par officier de police judiciaire pour certains mineurs primo-délinquants.

21. L'ensemble de ces dispositions a pour but de rapprocher la réponse pénale de la commission des faits. Or, s'il semble nécessaire d'apporter une réponse rapide à une infraction, la réponse pénale n'est pas, sauf exceptions, la réponse adaptée pour qu'un mineur assimile la portée de ses actes. Au lieu de transposer les procédures existantes pour les délits commis par les majeurs, il devrait être nécessaire d'adapter les temps de la réponse judiciaire aux mineurs. A cet égard, la proposition formulée par l'Association Française des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille²¹ est une initiative intéressante qui « *propose de concilier une intervention judiciaire rapide tout en ménageant une phase d'investigation et un accompagnement éducatif dans le cadre d'une mise à l'épreuve d'une durée de 6 mois modulable* »²², pour permettre d'adapter facilement les sanctions pénales à l'évolution du mineur au jour du jugement.

Le parquet, acteur principal de la procédure pénale des mineurs

22. En conséquence, ces dispositions du projet de loi affaiblissent d'autant plus le principe de spécialité des juridictions qu'elles renforcent la mainmise grandissante du parquet sur la procédure pénale des mineurs. L'utilisation croissante des alternatives aux poursuites a en effet eu pour conséquence de laisser au parquet le soin d'apporter une réponse pénale à la majorité des actes commis par les mineurs. Cette réforme, en affaiblissant à la fois l'autorité du juge des enfants et son champ de compétence, renforce le rôle du ministère public dans cette procédure. De même, le mécanisme de la convocation par officier de police judiciaire permet au ministère public de déterminer l'audiencement des affaires pénales.
23. Or, le ministère public ne respectant ni le principe de spécialité, puisqu'il est le même pour les mineurs et les majeurs, ni le principe de continuité personnelle, puisque rien ne garantit que ce soit le même magistrat du parquet qui suive le mineur tout au long de la procédure, il est préoccupant qu'il constitue le principal acteur de la procédure pénale des mineurs.

Comparution forcée des parents et fragilisation de l'autorité familiale

²¹ [Avis de l'AFMJF sur le projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, avril 2011.](#)

²² Projet de traitement judiciaire de la délinquance des mineurs de l'AFMJF

24. Le projet de loi permet de faire comparaître par la force publique les parents d'un mineur qui ne défèrent pas à la convocation à l'audience²³, même si l'on est dans l'ignorance des motifs de leur absence. Si cette disposition a pour but de responsabiliser les parents, il est à craindre que dans les faits, elle fragilise grandement leur autorité. De plus, l'article 24 du projet de loi prévoit la possibilité de poursuivre les représentants légaux comme civilement responsables par jugement contradictoire à signifier. Or, si les parents doivent être des acteurs essentiels de la réponse apportée à un acte de délinquance, il convient au contraire de tenter de réhabiliter leur autorité. Cette disposition apparaît d'autant moins appropriée que les dispositifs existants²⁴ permettent d'ores et déjà de sanctionner les éventuels parents défaillants. A l'inverse de ce projet de loi, il pourrait être intéressant de renforcer le rôle et les moyens des juges des enfants, qui sont particulièrement à même de pallier les éventuelles défaillances des parents.

25. Ce projet de loi, qui met en péril les principes de l'ordonnance de 1945 et méconnaît les exigences du droit international, est une réponse inappropriée et inefficace aux problèmes de délinquance des mineurs, qui mériteraient une réflexion approfondie. La CNCDH demande donc le retrait de ce projet de loi.

(Résultat du vote : 28 voix pour, 4 contre, 3 abstention)

²³ Article 20 du projet de loi.

²⁴ Voir notamment [l'article 227-17 du Code pénal](#), prévoyant 2 ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende pour les parents qui se sont soustraits, sans motif légitime, à leurs obligations légales.