

Avis 2020 – n°4 : Partie réglementaire du code de la justice pénale des mineurs

En application de la *loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice*, du 23 mars 2019, laquelle a autorisé le gouvernement à réformer l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, le ministère de la justice a engagé la rédaction d'un code de la justice pénale des mineurs (CJPM). L'ordonnance n°2019-950 portant partie législative du CJPM a été adoptée au conseil des ministres le 11 septembre 2019. Son entrée en vigueur est fixée au 31 mars 2021.

Conformément aux dispositions de l'article D. 148-1 du code de l'action sociale et des familles, le Conseil national de la protection de l'enfance a examiné la partie législative de ce code lors de son assemblée plénière du 1er juillet 2019 (cf. avis 2019-4).

Dans l'attente des débats parlementaires, le ministère de la justice a entrepris des travaux sur la partie réglementaire du projet de CJPM qu'il a transmis au CNPE pour avis et « contribution à l'amélioration des textes et à la démarche d'accompagnement et de mise en œuvre de la réforme programmée ces prochaines semaines ».

1. Motifs :

En préambule, le CNPE :

- Rappelle les critiques de fond émises dans son avis de juillet 2019 sur le projet de code de la justice pénale des mineurs, gestionnaire de flux, accélérateur de réponses **plus orientées vers la répression que vers l'éducatif** ;
- S'inquiète de **la complexité, la multiplicité et l'instabilité des normes applicables qui mobilisent fortement l'activité des services**, les établissements et les professionnels (notamment, les cadres), avec le risque que cela se fasse au détriment de l'accompagnement quotidien des enfants et des jeunes. Soucieux de voir garanti sur la durée un parcours éducatif judiciaire de qualité et cohérent qui s'attache et s'attaque à une séquence de vie pour transformer les perspectives initialement offertes au jeune en conflit avec la loi, le CNPE ne trouve pas dans le décret matière à le réassurer. La volonté d'améliorer l'encadrement dans les établissements doit être articulée avec le souci de la simplicité et de l'efficacité de l'action administrative.
- S'interroge, à défaut d'étude d'impact, **sur les moyens** qui seront affectés :

Cette réforme **accroît sensiblement la charge de travail des parquets** auxquels il revient non seulement de suivre les enquêtes de police en temps réel, de faire le choix de l'orientation à retenir, de répondre par-lui-même à une grande partie de la délinquance (65%) ainsi révélée, mais encore désormais de notifier les charges – étape essentielle de la nouvelle procédure qui appelle nécessairement à un débat contradictoire en présence du jeune assisté d'un conseil – avant de suivre les procédures et de contribuer à l'application des peines prononcées.

De la même manière le CNPE s'interroge sur les efforts que le ministère entend développer pour accroître les moyens de la PJJ afin qu'elle soit réellement en mesure d'exercer, dans le respect de l'article D 241-1, les mesures éducatives, quand plus que

jamais il apparait évident **qu'on ne peut pas attendre du même travailleur social qu'il assure au niveau souhaité la charge de 25 mesures** avec la disponibilité exigée pour garantir le parcours éducatif.

- Souligne l'impossibilité de mise en œuvre de cette réforme en 2021, à la fois par les juridictions et les services de la protection judiciaire de la jeunesse au regard **des retards cumulés suite à la crise sanitaire** et la fermeture de certains établissements. Le risque est réel de voir tous les moyens débloqués consacrés à la mise aux nouvelles normes de toutes les trames logicielles alors que ce sont surtout les moyens humains qui sont insuffisants et qui ont d'ailleurs conduit à l'essentiel des critiques faites à la justice des mineurs.

2. **Avis**

Sur proposition d'un groupe de travail ad hoc et après avis du bureau en date du 6 novembre 2020, l'assemblée plénière du Conseil national de la protection de l'enfance, réunie le 30 novembre 2020, émet à la majorité un **avis défavorable** à la partie réglementaire du code de la justice des mineurs pour les raisons suivantes :

➤ **Concernant la présomption d'absence de discernement**

- Saluant la fixation d'un âge de la responsabilité mettant la législation française en conformité avec ses engagements internationaux, mais **regrettant le choix du discernement plutôt que celui d'irresponsabilité**, le CNPE maintient ses observations préalables concernant les dispositions législatives elles-mêmes (avis de juillet 2019) notamment sur le choix d'une présomption simple d'absence de discernement pour les mineurs de moins de 13 ans au moment des faits.
- Il est surpris que le projet de décret énonçant dans un article D 11-1 les critères susceptibles de conclure au discernement vise « les circonstances dans lesquelles les faits ont été commis » : on peut craindre ici comme dans les dispositions sur le retrait du bénéfice de l'excuse atténuante de la minorité **qu'on s'attache moins à la personnalité du jeune dans l'instant de la commission des faits qu'à leur gravité subjective.**
Pourquoi ne pas avoir repris la définition du discernement adoptée depuis l'arrêt LABOUDE par les juridictions : « avoir voulu et compris l'acte ? ».
- Le CNPE prend acte des dispositions du décret visant à assurer autant que de besoin un suivi judiciaire en assistance éducative ou une mobilisation des autorités administratives territoriales aux enfants en conflit avec la loi qui ne feront pas l'objet d'une procédure pénale formalisée (art. D 422-1). On relèvera que le parquet est seul juge du discernement lorsqu'il décide de ne pas poursuivre un enfant de moins de 13 ans, mais lui propose « des alternatives » (art. D422-2). **Qui pourra soulever le non-discernement : les parents ? Un avocat ? Qui sera juge d'un désaccord ? Et quid si le mineur n'exécute pas ses obligations ? Fera-t'il alors l'objet de poursuites ?**
- On relèvera la **redondance** entre les différents articles visant le discernement et le non-discernement. Dans cet esprit l'article D423-4 s'impose-t-il ? De même affirmer que le juge d'instruction peut ordonner une investigation sur le discernement est-il nécessaire quand par principe le Juge dispose de tous les moyens d'investigation sur la personne et sur les faits ?

➤ **Concernant les droits des mineurs**

- **Sur le partage d'informations :** Le CNPE relève avec satisfaction que le projet de décret a pris en compte ses observations et tend à se caler sur les termes, notamment des lois de 2007, qui veulent que ne soient partagées entre professionnels que les informations strictement nécessaires mais surtout que les intéressés seront dorénavant informés de ces échanges d'informations, rejoignant ainsi le texte de la protection de l'enfance. (R 241-2 et L226-22 du code de la santé publique).

Le CNPE rappelle son opposition à la transmission du dossier unique de personnalité aux avocats des victimes. Est posée la question de la coordination dans la durée – donc de la cohérence du parcours éducatif – du jeune concerné. Le CNPE s'interroge sur « le document de prise en charge conjointe » (art. R241-3) que doivent remplir les différents services appelés à intervenir concomitamment ou successivement. Quel est ce document ? Qui le détient ? Quel est son statut ?

- **Sur le DUP :** Le CNPE s'interroge sur le fait que le DUP soit systématiquement détruit « à l'issue des délais de conservation mentionnés aux articles R 322-11 et R 322-12 » comme si les informations qu'il contient ne pouvaient être que préjudiciables au jeune devenu adulte. Ne pourrait-on permettre au jeune majeur ou son avocat d'en décider après avoir pu le consulter ?

- **Sur le droit à un langage adapté :** A l'examen du projet de décret en complément du CJPM lui-même le CNPE s'interroge sur la lisibilité et la compréhension par les jeunes concernés et leurs proches de ces dispositions juridiques quand il était fait reproche à l'ordonnance du 2 février 1945 d'être devenue illisible et difficilement maniable. Le terme même de « mesure éducative judiciaire provisoire » affectée d'un « module » n'apparaît pas en phase avec les représentations des jeunes si on le compare au terme « liberté surveillée » qui avait du sens.

Le CNPE maintient que la sémantique utilisée peut prêter à confusion sur la nature même de la mesure exercée comme de parler de mise à l'épreuve éducative expression qui rappelle celle de mise à l'épreuve sur condamnation. Comment expliquer au jeune qu'on « prononce un module formation » ?

En tout état de cause force est d'observer que même pour des professionnels du droit l'amélioration de la lisibilité des dispositions juridiques applicables n'est pas garantie ! La simplification recherchée n'est pas au rendez-vous de ces textes.

- **Sur l'audition du mineur :** S'agissant d'une question particulièrement sensible, pour lever toute ambiguïté et éviter des difficultés sur le terme accompagnement concernant les parents ou personne ayant à charge l'enfant ne conviendrait-il pas d'avancer que ceux-ci peuvent être présents physiquement auprès du jeune lors de l'interrogatoire ou de l'audition sauf exception et de préciser qu'ils ne peuvent intervenir que sur autorisation de l'OPJ ou du magistrat (art. D 423-4).

- **S'agissant de l'adulte approprié :** Si le CNPE salue l'initiative législative visant à assurer à l'enfant d'être accompagné dans son parcours judiciaire à défaut de ses parents d'un adulte de référence, il observe que l'article D311-2 n'apporte aucune précision sur les critères retenus par le magistrat pour estimer qu'un adulte est ou non approprié. Ce flou peut légitimer toutes les accusations d'arbitraire. Pourquoi ne pas systématiser la désignation d'un administrateur ad hoc qui offre les garanties de l'impartialité ?

- **Sur les délais** : Le CNPE prend acte avec satisfaction de la reprise par le décret du délai de 5 jours de prise en charge éducative après décision (art D241-1) mais constate l'absence de sanction de l'irrespect, tout comme pour les délais de jugement d'ailleurs qu'il s'agisse des 3 mois pour l'audience de culpabilité ou des 6 mois qui la suivent pour l'audience de sanction
- **S'agissant des mesures de sureté** : Le CNPE s'interroge sur les sanctions prévues au non-respect des obligations imposées par les articles D331-1 et s. du décret.
- **S'agissant de l'assignation à résidence avec mesure électronique** : Le CNPE observe que la PJJ est instituée par l'article D 333-1 comme devant « vérifier les observations des articles D 32-4 et D 32-5 du CPP » l'identifiant ainsi comme une institution de contrôle et de surveillance policière alors que fondamentalement elle relève de la protection de l'enfance. On regrettera que cette disposition du décret contribue à entretenir la confusion.
- **S'agissant de la retenue** : Pourquoi ne pas reprendre dans le décret l'obligation faite par circulaire au parquet de signaler à la Chancellerie le placement d'un enfant sous le régime de la retenue ?
- **S'agissant de la composition pénale** : Les articles D 422-6 et s. s'attachent au travail non rémunéré prévu dans le cadre d'une composition pénale. Si on entend le souci du législateur.
N'y a-t-il pas ambiguïté avec le travail d'intérêt général prononcé sur condamnation ? S'est-on assuré de la conformité de dispositions retenues avec le droit du travail ? Ne conviendrait-il pas mieux de recourir au mot activité plutôt que de travail ?
- **S'agissant des fichiers d'antécédents** : Le CNPE relève que peut être conservée sur les fichiers d'antécédents pendant 10 ans une condamnation pour le vol d'un téléphone portable la victime ayant été bousculée caractérisant ainsi l'infraction de vol avec violence et pendant 20 ans une condamnation pour le même vol avec une arme factice ...
- **S'agissant de la place du secteur associatif habilité** : Pourquoi ne pas avoir accru les prérogatives de ce secteur pour une prise en charge de l'intégralité des mesures éducatives prononcées ?

En conclusion des observations ci-dessus exposées, le CNPE estime qu'il serait judicieux de saisir l'occasion donnée de **reprendre dans les débats la perspective d'un code de l'enfance permettant de rappeler que les enfants en conflit avec la loi font partie de la protection de l'enfance.**