Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 13 décembre 2019

Avis du Défenseur des droits n°19-14

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

après la publication de l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs,

émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits,

Jacques TOUBON

Le Défenseur des droits considère que code de la justice pénale des mineurs apporte un certain nombre d'améliorations :
- suppression des sanctions éducatives,
- précisions essentielles sur le cadre du placement,
- précisions sur le droit du mineur à l'accompagnement et à l'information tout au long de la procédure,
- précisions sur les droits des représentants légaux.

Il salue la réaffirmation des grands principes incontournables de la justice pénale des mineurs, tels que la primauté de l'éducatif sur le répressif et la spécialisation de la justice pénale des mineurs, mais s'inquiète, à l'examen du code, de leur effectivité.

Sur la création d'un code de la justice pénale des mineurs

A titre liminaire, le Défenseur des droits tient à rappeler qu'il est favorable à une réforme de l'ordonnance du 2 février 1945, dans un objectif de lisibilité accrue. Néanmoins, **il regrette que cette révision soit intervenue par ordonnance sur un sujet d'une telle importance, qui mérite un large débat parlementaire.**

De plus, la loi d'habilitation ne vise que le traitement de la délinquance des mineurs sans référence à la mission éducative de la justice des mineurs. Or, **cette réforme aurait dû être l'occasion de créer un code des mineurs, rassemblant l'ensemble des dispositions civiles et pénales concernant les enfants en danger** pour en assurer la cohérence et unifier le traitement judiciaire des enfants en matière de prévention, de protection et de répression. La création d'un tel code aurait permis de **rassembler l'ensemble des dispositions éparses contenues dans divers codes et ordonnances, rendant ainsi accessibles les droits de l'enfant au plus grand nombre. C'est là une occasion manquée dans l'intérêt supérieur des enfants.**

Dès lors qu'il ne s'agit pas d'un code autonome et que le code proposé n'est que subsidiaire par rapport aux dispositions législatives de droit pénal et de procédure pénale[1], **l'objectif de lisibilité poursuivi par le gouvernement**, parfaitement justifié eu égard à l'empilement de dispositions depuis 1945 qui ont rendu l'ordonnance relative à l'enfance délinquante difficilement applicable par les professionnels, ne pourra être atteint.

Le Défenseur des droits observe, enfin, que le code multiplie les dérogations et exceptions, ce qui nuit à sa lisibilité, et restreint considérablement l'effectivité des principes affirmés.

1. Sur la question de l'âge de la responsabilité pénale

Contrairement à ce que prévoit la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, le droit pénal français ne prévoit toujours pas d'âge minimum de responsabilité pénale : tout mineur capable de discernement peut être déclaré pénalement responsable, sans qu'aucun seuil d'âge ne soit fixé.

[1] Article L. 13-1 : « *Les dispositions législatives et réglementaires de droit pénal et de procédure pénale, notamment celles du code pénal et du code de procédure pénale, sont applicables aux mineurs, sauf lorsqu'il en est disposé autrement par les dispositions du présent code.* [...] »

Dans ses observations finales sur le cinquième rapport périodique de la France, en février 2016, le Comité des droits de l'enfant a indiqué qu'il demeurait préoccupé par « *le manque de progrès accomplis dans la mise en œuvre de ses recommandations précédentes de fixer un âge minimum pour la responsabilité pénale* »[2].

Le premier article du code de la justice pénale des mineurs, l'article L. 11-1 situé juste après l'article préliminaire, fait évoluer la législation sur cette question en disposant que :

> *« Lorsqu'ils sont capables de discernement, les mineurs, au sens de l'article 388 du code civil, sont pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils sont reconnus coupables.*
>
> *Les mineurs de moins de treize ans sont présumés ne pas être capables de discernement. Les mineurs âgés d'au moins treize ans sont présumés être capables de discernement ».*

Le Défenseur des droits considère que la modification opérée dans le code de la justice pénale des mineurs est insuffisante. En effet, la responsabilité pénale continue à reposer sur la notion de discernement, sans pour autant que le code la définisse. En outre, le code ne pose qu'une présomption simple selon laquelle l'enfant de moins de 13 ans ne disposerait pas du discernement suffisant pour voir sa responsabilité pénale engagée. Ainsi, des enfants de moins de 13 ans pourront toujours faire l'objet d'une procédure pénale. Il n'y aura donc pas de réel changement par rapport au régime applicable aujourd'hui. Des enfants de 7-8 ans pourront toujours faire l'objet de poursuites pénales, comme cela peut arriver actuellement.

Le Défenseur des droits rappelle que 12 pays de l'Union Européenne ont fixé un âge minimum de responsabilité pénale (8 ans en Ecosse et en Grèce, 10 ans en Angleterre et en Suisse, 12 ans aux Pays-Bas, au Portugal et en Belgique, 14 ans en Espagne, Allemagne et Italie, 15 ans en Suède, et 18 ans au Luxembourg)[3].

S'il ne prône pas l'absence de réponse face aux passages à l'acte des plus jeunes, une réponse autre que pénale (assistance éducative, recours à la protection judiciaire de la jeunesse pour apporter une réponse éducative à un passage à l'acte…) lui semble nettement plus pertinente. Il relève, à cet égard, l'article L. 421-1 du code de la justice pénale des mineurs qui rappelle que le procureur de la République tient compte de la personnalité du mineur et de ses conditions de vie et d'éducation pour décider des suites à donner à une procédure pénale ; et que, quelle que soit l'orientation qu'il retient sur l'action publique, il peut saisir les autorités compétentes en matière de protection de l'enfance, cette saisine pouvant être considérée comme une réponse suffisante. Cet article pourrait avoir sa place dans les principes généraux.

Le Défenseur des droits réitère sa position selon laquelle il convient de fixer un âge, qui ne saurait être inférieur à 13 ans, en-dessous duquel seules les mesures évoquées au paragraphe précédent pourraient être prises, ce qui serait conforme à la recommandation du Comité des droits de l'enfant et en phase avec la procédure pénale actuelle qui connaît déjà ce seuil d'âge. En-deçà de cet âge, aucune poursuite pénale ne devrait être possible.

---

[2] Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, CRC/C/FRA/CO/5

[3] http://www.justice.gouv.fr/europe-et-international-10045/etudes-de-droit-compare-10285/le-droit-penal-des-mineurs-en-europe-12987.html

L'article pourrait être libellé en ces termes : « *Les mineurs de moins de 13 ans ne sont pas pénalement responsables des actes qu'ils ont pu commettre.*

Ils ne peuvent faire l'objet que de mesures d'assistance éducative. »

- **Le Défenseur des droits recommande que la France assume une position de principe, se mettant ainsi en conformité avec ses obligations internationales, en affirmant que les mineurs de moins de 13 ans ne sont pas responsables pénalement, sans exception possible.**

Si la notion de discernement devait être conservée, elle devrait impérativement être définie par le législateur et comprendre la notion de compréhension de la procédure applicable et de ses enjeux, et pas seulement de l'acte commis et de ses conséquences pour les victimes.

- **Par conséquent, le Défenseur des droits recommande de supprimer la procédure de retenue pour le mineur âgé de 10 à 13 ans, prévue aux articles L. 413-1 et L. 413-2 du code de la justice pénale des mineurs.**

2. La primauté de l'éducatif sur le répressif, la nécessité de ne pas traiter les adolescents de 16-18 ans comme des adultes et la nécessité d'une justice pénale spécialisée

2.1. La primauté de l'éducatif

A. L'article préliminaire et l'article L. 11-2

L'article préliminaire du code de la justice pénale des mineurs dispose que : « *Le présent code régit les conditions dans lesquelles la responsabilité pénale des mineurs est mise en œuvre, en prenant en compte l'atténuation de cette responsabilité en fonction de leur âge et la nécessité de rechercher leur relèvement éducatif et moral par des mesures adaptées à leur âge et leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées* ».

L'article L. 11-2 prévoit quant à lui que « *Les décisions prises à l'égard des mineurs* ***tendent à leur relèvement éducatif et moral ainsi qu'à la prévention de la récidive et à la protection de l'intérêt des victimes*** ».

Si le Défenseur des droits salue la rédaction de l'article préliminaire qui rappelle les principes fondamentaux de la justice pénale des mineurs, il observe que, dans la rédaction de l'article L. 11-2, l'objectif éducatif est immédiatement tempéré par ceux de lutte contre la récidive et de protection de l'intérêt des victimes. Ces objectifs sont légitimes, mais il est regrettable, là encore, que le message soit ambivalent et n'affirme pas pleinement la primauté de l'objectif éducatif.

B. Le mécanisme de césure du procès pénal

L'une des principales modifications introduites par le code de la justice pénale des mineurs est la suppression de la phase d'instruction conduite par le juge des enfants et **l'introduction du**

mécanisme de césure du procès pénal avec deux audiences distinctes : l'une sur la culpabilité et l'autre sur la sanction.

Le mécanisme de césure du procès pénal prévoit la tenue d'une première audience devant le juge des enfants ou le tribunal pour enfants portant sur l'examen de la culpabilité du mineur, à l'issue de laquelle s'ouvre une période de « mise à l'épreuve éducative » pour une durée de six mois, renouvelable une fois pour trois mois, avant d'aboutir à une deuxième audience portant sur la sanction devant le juge des enfants ou le tribunal pour enfants.

La procédure de césure, telle qu'elle est prévue, **comporte des risques pour le travail éducatif mené avec le mineur.**

- *Au stade du jugement sur la culpabilité et l'action civile*

Dans le cadre de la saisine du juge des enfants sans défèrement, présentée par le gouvernement comme la voie largement prépondérante de saisine de la juridiction, le mineur sera convoqué au premier jugement sur la culpabilité et l'action civile, dans un délai compris entre dix jours et trois mois, sans avoir, s'il n'est pas déjà suivi, bénéficié au préalable d'une mesure éducative. Pierre angulaire de la réforme, cette disposition poursuit l'objectif légitime de réduire les délais de jugement, notamment en faveur des victimes. **On peut cependant craindre qu'un audiencement trop rapide, *a fortiori* si le mineur ne bénéficie pas d'un suivi éducatif, ne lui permette pas de préparer sa comparution dans les meilleures conditions et, le cas échéant, de faire valoir sa réflexion sur les faits commis.** Il s'agit là d'un écueil majeur de la procédure de césure sur lequel le Défenseur des droits souhaite appeler l'attention.

➢ **Le Défenseur des droits recommande de prévoir la possibilité pour la juridiction de renvoyer l'audience sur la culpabilité au-delà des 3 mois.**

- *Au stade de la mise à l'épreuve éducative*

L'expression choisie pour désigner la période comprise entre l'audience sur la culpabilité et l'audience sur la sanction, **« mise à l'épreuve éducative »**, est ambigüe quant à l'objectif poursuivi. En effet, la notion de « mise à l'épreuve » renvoie à la probation mise en œuvre dans le cadre de la peine d'emprisonnement avec sursis mise à l'épreuve, et donc à une sanction pénale plutôt qu'à une mesure éducative.

➢ **Le Défenseur des droits recommande de renommer la période comprise entre l'audience sur la culpabilité et l'audience sur la sanction afin de bien la distinguer du régime probatoire de la mise à l'épreuve et d'exprimer plus clairement son objectif éducatif.**

En l'état du texte, il est impossible de prolonger la mesure éducative judiciaire provisoire au-delà des neuf mois que peut durer la période de mise à l'épreuve éducative.

➢ **Le Défenseur des droits recommande de rallonger le temps de la mesure éducative ou, à tout le moins, de prévoir la possibilité pour le juge des enfants de le proroger, afin d'adapter le traitement judiciaire aux besoins de chaque mineur, et de garantir que son intérêt supérieur prime sur toute autre considération d'organisation notamment. Il recommande également, pour tenir compte des délais de mise en**

œuvre effective des mesures éducatives, que la période de mise à l'épreuve éducative ne débute qu'au jour où la mesure commence effectivement à être exercée et non au jour où elle est prononcée.

Le Défenseur des droits s'étonne de la suppression du **délai introduit à l'article 12-3 de l'ordonnance de 1945** pour garantir la première convocation du mineur et de ses représentants légaux devant le service de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) désigné pour une mesure éducative dans les cinq jours ouvrables après son prononcé. **Plus encore que la réduction des délais de jugement, la réduction des délais de mise en place des mesures éducatives paraît indispensable pour les mineurs.** Or, aujourd'hui les services de la PJJ sont très en difficulté pour faire face aux besoins.

C. Le placement sous surveillance électronique

L'article L. 333-1 du code de la justice pénale des mineurs prévoit que « *le mineur âgé d'au moins seize ans peut être* ***assigné à résidence avec surveillance électronique*** *par le juge des enfants, le tribunal pour enfants, le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention* [...], *lorsqu'il encourt une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à trois ans* [...] ».

Bien que le seuil de la peine encourue ait été relevé de deux à trois ans, le Défenseur des droits est fermement opposé à l'application d'une telle mesure de contrainte à des enfants. En effet, cette mesure ne revêt aucune dimension éducative, mais a simplement pour but de contrôler le mineur, au mépris du principe de la primauté de l'éducatif sur le répressif.

Outre le stade pré-sentenciel, une peine de détention à domicile sous surveillance électronique peut également être prononcée, en application de l'article L. 122-6 du code de la justice pénale des mineurs.

- **Le Défenseur des droits est opposé au prononcé du placement sous surveillance électronique pour des mineurs quel que soit leur âge, tant au stade pré-sentenciel que post-sentenciel.**

D. Le casier judiciaire

Le Défenseur des droits regrette l'absence de révision des règles d'inscription au casier judiciaire national pour les mineurs.

Les condamnations, les déclarations de culpabilité assorties d'une dispense de peine, d'une dispense de mesure éducative ou d'une déclaration de réussite éducative, les décisions prononçant des mesures éducatives rendues à l'égard d'un mineur lors du prononcé de la sanction, seront toutes inscrites au bulletin n°1 pendant une durée de trois ans. Elles ne seront effacées à l'issue de ce délai que si le mineur n'a pas eu de nouvelle condamnation, exécuté une composition pénale, **ni fait l'objet d'une nouvelle mesure éducative**. Ces dispositions très exigeantes ne reflètent pas l'objectif éducatif assigné à la justice des mineurs, pourtant rappelé par le texte du gouvernement. En effet, la durée de l'inscription est longue (3 ans) et même le prononcé d'une mesure éducative est de nature à empêcher l'effacement.

2.2. La nécessité de ne pas traiter les adolescents de 16-18 ans comme des adultes

Le Défenseur des droits souhaite insister sur deux points précis :

- L'excuse de minorité

L'article L. 121-7 du code de la justice pénale des mineurs maintient la possibilité pour la juridiction de déroger à l'excuse de minorité pour les mineurs âgés de plus de 16 ans. Le code va même au-delà du régime actuel : outre le tribunal pour enfants et la cour d'assises des mineurs, le tribunal de police, qui n'est pourtant pas une juridiction spécialisée sur les problématiques relatives aux enfants, pourra également décider de ne pas faire application des règles d'atténuation des peines.

➢ **Le Défenseur des droits recommande que l'excuse de minorité s'applique à tout mineur entre 13 et 18 ans, sans aucune exception.**

- L'examen médical en garde à vue

L'article L. 413-8 du code de la justice pénale des mineurs dispose que « *dès le début de la garde à vue d'un mineur de moins de seize ans, le procureur de la République ou le juge d'instruction désigne un médecin qui examine le mineur* [...]. *Lorsqu'un mineur d'au moins seize ans est placé en garde à vue, il est informé de son droit de demander un examen médical* [...]. *Ses représentants légaux sont avisés de leur droit de demander un examen médical lorsqu'ils sont informés de la garde à vue. L'avocat du mineur peut également demander que celui-ci fasse l'objet d'un examen médical* ».

Ainsi, le mineur de 16 à 18 ans ne bénéficie pas obligatoirement d'un examen médical si lui-même, ses représentants légaux ou son avocat n'en formulent pas la demande.

➢ **Le Défenseur des droits recommande de rendre obligatoire l'examen médical pour tout mineur entre 13 et 18 ans placé en garde à vue, pour prendre en compte la vulnérabilité des adolescents âgés de 16 à 18 ans, et donner la priorité à l'intérêt supérieur de l'enfant par rapport à toute autre considération.**

2.3. La nécessité d'une justice pénale spécialisée

- Une spécialisation insuffisante

La justice pénale des mineurs doit être une justice spécialisée, les mineurs étant par définition des êtres humains en construction. Il est indispensable d'appliquer aux enfants une procédure dédiée mise en œuvre par des acteurs spécialisés dans le domaine de l'enfance.

Le code de la justice pénale des mineurs rappelle ce principe en son article préliminaire, lequel prévoit que « *le présent code régit les conditions dans lesquelles la responsabilité pénale des mineurs est mise en œuvre, en prenant en compte l'atténuation de cette responsabilité en fonction de leur âge et la nécessité de rechercher leur relèvement éducatif et moral par des mesures adaptées à leur âge et leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées* ».

L'article L. 12-1 vient ensuite lister les « *juridictions et chambres spécialisées ou spécialement désignées ou composées* » pour instruire et juger « *les crimes, délits et contraventions de la cinquième classe reprochés à un mineur* » : le juge des enfants, le tribunal pour enfants, le juge d'instruction chargé spécialement des affaires concernant les mineurs, la cour d'assises des mineurs, la chambre spéciale des mineurs de la cour d'appel et la chambre de l'instruction spécialement composée en matière d'affaires concernant les mineurs.

L'article L. 12-2 dispose quant à lui que « *l'action publique relative à des crimes, délits ou contraventions de la cinquième classe reprochés à un mineur est exercée par des magistrats désignés chargés spécialement des affaires concernant les mineurs. Les fonctions du ministère public sont remplies par le procureur général ou un magistrat du ministère public spécialement chargé des affaires concernant les mineurs* ».

Si ces dispositions sont à saluer, **il aurait également été pertinent de prévoir, à l'instar du juge d'instruction, que, dans les ressorts où il existe plusieurs juges des libertés et de la détention et plusieurs présidents de cour d'assises, l'un d'entre eux au moins soit spécialisé dans les affaires impliquant des mineurs.**

En outre, il est regrettable qu'il n'y ait pas de spécialisation des magistrats du tribunal de police, compétent pour juger des contraventions des quatre premières classes reprochées aux mineurs. Le Défenseur des droits déplore que les magistrats du parquet spécialement désignés pour traiter des affaires concernant les mineurs ne soient pas en charge de ces contraventions.

Enfin, l'article L. 231-10 du code de la justice pénale des mineurs prévoit que « *Les deux assesseurs de la cour d'assises des mineurs sont pris, sauf impossibilité, parmi les juges des enfants du ressort de la cour d'appel* ».

- **Le Défenseur des droits recommande la suppression, à l'article L. 231-10 du code de la justice des mineurs, de la mention « *sauf impossibilité* » tant il est important que des magistrats spécialisés siègent à la cour d'assises des mineurs.**

- Sur le rôle du juge des enfants et la continuité éducative

Le juge des enfants est le juge de l'assistance éducative et des procédures pénales concernant le même mineur : ce principe est essentiel car l'enfant qui a commis des actes de délinquance est aussi un enfant à protéger. Il est indispensable de garantir une cohérence des interventions à l'égard d'un même mineur.

Le Défenseur des droits observe que la réforme a pour conséquence de réduire le rôle du juge des enfants dans l'appréciation des orientations de la procédure au profit du procureur de la République qui connaît moins le parcours et la personnalité de chacun des mineurs suivis par le juge des enfants.

En effet, les nouvelles procédures ne permettent plus au juge des enfants d'utiliser l'audiencement des dossiers pénaux dans un objectif pédagogique pour le mineur, en tenant compte de sa situation concrète. Il ne pourra plus décider du moment adapté pour juger un mineur, de renvoyer tel ou tel dossier en cabinet ou devant le tribunal pour enfants. L'orientation sera décidée par le procureur à l'issue de son enquête, privant le juge des enfants de cet outil dans le traitement de la situation pénale des mineurs qu'il suit. Il existe par ailleurs un risque que, pour

respecter les délais, les mineurs soient convoqués devant un autre juge des enfants que leur juge habituel.

Il convient, par ailleurs, de souligner que la suppression de la phase d'instruction et donc de la mise en examen devant le juge des enfants a pour conséquence de supprimer l'appréciation des charges pesant sur un mineur par un magistrat du siège avant son renvoi pour jugement.

En outre, le juge des enfants sera amené à statuer sur des mesures éducatives et des mesures de sûreté, y compris sur la détention provisoire, sans que le juge des libertés et de la détention n'intervienne. Alors qu'actuellement la procédure prévoit successivement la requête du procureur de la République, la mise en examen par le juge des enfants, la saisine du juge des libertés et de la détention par le juge des enfants si celui-ci est favorable à un mandat de dépôt, puis le débat devant le juge des libertés et de la détention, le code de la justice pénale des mineurs ne prévoit que la saisine de la juridiction par le procureur de la République, et le débat devant le juge des enfants sur les mesures de sûreté.

Concernant le prononcé des peines, l'article L. 121-4 du code de la justice pénale des mineurs prévoit que le juge des enfants, statuant en chambre du conseil, peut condamner un mineur à une peine de travail d'intérêt général si celui-ci est âgé d'au moins seize ans au moment du prononcé de la peine.

- **Le Défenseur des droits est fermement opposé à ce que le juge des enfants puisse prononcer une peine seul en chambre du conseil, y compris une peine de travail d'intérêt général, laquelle doit rester de la compétence du tribunal pour enfants.**

S'agissant enfin de l'avocat, l'article L. 12-4 du code de la justice pénale des mineurs prévoit que « *Le mineur poursuivi ou condamné est assisté d'un avocat. Le mineur participe au choix de son avocat ou l'effectue dans les conditions prévues par le présent code. Lorsqu'un avocat a été désigné d'office, dans la mesure du possible, le mineur est assisté par le même avocat à chaque étape de la procédure* ».

- **Le Défenseur des droits salue la disposition selon laquelle le mineur est, dans la mesure du possible, assisté par le même avocat à chaque étape de la procédure. Il recommande de prévoir également que le même avocat assiste le mineur en assistance éducative et en matière pénale, afin de favoriser la continuité des parcours et la bonne connaissance de la personnalité du mineur par son conseil.**

2.4. Une réforme qui doit impérativement s'accompagner de moyens conséquents

Outre certains aspects de la réforme qui paraissent de nature à compromettre l'effectivité des grands principes de la justice pénale des mineurs, le Défenseur des droits appelle l'attention sur le fait qu'une telle réforme ne répondra aux besoins identifiés que si elle s'accompagne de moyens humains et budgétaires à la hauteur de ses enjeux.

Le Défenseur des droits s'interroge sur les délais auxquels les magistrats vont être soumis et craint qu'en l'absence de moyens complémentaires, de tels délais ne puissent être tenus. En effet, d'après la nouvelle procédure prévue, la première audience sur la culpabilité doit avoir lieu entre

dix jours et trois mois après la décision de poursuite. La seconde audience sur la peine est quant à elle fixée « *dans un délai compris entre six et neuf mois après la déclaration de culpabilité* », en application de l'article L. 521-9 du code de la justice pénale des mineurs.

Compte tenu de ces difficultés, il est fort à craindre que les juridictions engorgées soient tentées de contourner la nouvelle procédure, en ne faisant pas application de la césure. L'article L. 521-2 code de la justice pénale des mineurs prévoit en effet que « *Par dérogation aux dispositions de l'article L. 521-1, la juridiction peut, après avoir recueilli les observations des parties présentes à l'audience et par décision motivée, statuer lors d'une audience unique sur la culpabilité du mineur et la sanction si elle se considère suffisamment informée sur sa personnalité et n'estime pas nécessaire d'ouvrir une période de mise à l'épreuve éducative au vu des faits commis par le mineur et de sa personnalité* [...] ».

La procédure de césure peut aussi être écartée dans une autre hypothèse : l'article L. 423-4 alinéa 3 du code de la justice pénale des mineurs prévoit que « *lorsqu'un mineur est déféré, le procureur de la République peut, à titre exceptionnel, le poursuivre devant le tribunal pour enfants aux fins de jugement en audience unique* [...] », sous certaines conditions : si la peine encourue est supérieure ou égale à 5 ans d'emprisonnement pour le mineur de moins de 16 ans et à 3 ans pour le mineur de plus de 16 ans et si le mineur a déjà fait l'objet d'une mesure ayant donné lieu à un rapport datant de moins d'un an ou s'il est poursuivi pour le délit prévu par le dernier alinéa de l'article 55-1 du code de procédure, soit le refus de se soumettre aux opérations de relevés signalétiques.

Le Défenseur des droits considère que les possibilités d'écarter cette nouvelle procédure de césure sont trop larges. Il recommande qu'elles soient plus strictement encadrées, afin que le mécanisme de césure puisse réellement se déployer en faveur de l'essentiel des enfants jugés.

En tout état de cause, afin que le mécanisme de césure du procès pénal soit pleinement appliqué et permette un réel travail éducatif, il est primordial que les moyens alloués à la justice soient considérablement renforcés. Il convient principalement de renforcer les moyens de la PJJ, afin de permettre une prise en charge effective des mesures éducatives provisoires immédiatement après leur prononcé et que le travail éducatif, clé de voûte de la justice pénale des mineurs, puisse ainsi débuter rapidement dans l'intérêt de l'enfant, avant que n'ait lieu la deuxième audience sur la sanction.

3. Les inquiétudes du Défenseur des droits quant à l'augmentation de l'enfermement des mineurs : la nécessité de favoriser les alternatives à l'incarcération et de renforcer le milieu ouvert

Le nombre de mineurs détenus en France a considérablement augmenté. Au 1er juillet 2019, 894 mineurs étaient incarcérés, parmi lesquels 710 en détention provisoire[4]. Ainsi, près de 80% des mineurs incarcérés le sont dans le cadre d'une détention provisoire, donc préalablement à toute condamnation pénale. Pour limiter l'enfermement des enfants, il faut donc agir particulièrement sur la phase pré-sententielle.

[4] Statistique des personnes écrouées et détenues en France au 1er juillet 2019, Direction de l'administration pénitentiaire, bureau de la donnée – section analyse et études

L'augmentation de l'incarcération des mineurs peut s'expliquer par plusieurs causes, parmi lesquelles la tendance à la réponse pénale systématique et immédiate, ce que la CNCDH a qualifié de « *tendance à la surpénalisation du comportement des mineurs* »[5] (en 2017, 94% de réponse pénale pour les mineurs contre 70% pour les majeurs). Les enfants se retrouvent de plus en plus tôt devant la justice, de plus en plus souvent, pour des atteintes parfois de faible gravité, ce qui entraîne une escalade dans les sanctions.

Le Défenseur des droits rappelle que consacrer les moyens indispensables à la protection de l'enfance, et notamment au volet prévention spécialisée, est la piste à privilégier pour lutter contre la délinquance des mineurs. De la même manière, consacrer les moyens nécessaires au respect des droits de l'enfant à la santé, notamment mentale, et à l'éducation permettra de lutter efficacement contre la délinquance et l'enfermement des enfants.

L'incarcération doit rester l'ultime recours.

Les solutions d'hébergement doivent être diversifiées et en nombre suffisant pour répondre au besoin d'éloignement d'un mineur de son milieu familial et/ou de son lieu de vie. Il convient de développer le placement familial, y compris thérapeutique, les placements spécialisés, y compris en micro-structures, aux côtés des établissements éducatifs divers. L'alternative à l'incarcération ne peut résider dans le seul placement en centre éducatif fermé.

En conclusion, le Défenseur des droits considère que la limitation de l'enfermement des mineurs demeure l'un des enjeux essentiels de la réforme. Or, le code de la justice pénale des mineurs ne modifie pas substantiellement les conditions du placement sous contrôle judiciaire ou en détention provisoire, qu'il s'agisse des mineurs de 13 à 16 ans ou de 16 à 18 ans. La modification apportée par l'article L. 334-2[6] n'est pas, à elle seule, de nature à faire diminuer la détention provisoire.

En outre, **le raccourcissement proclamé des délais de jugement ne permettra pas d'éviter ou limiter la détention provisoire des mineurs s'il n'est pas accompagné de moyens renforcés garantissant son effectivité dans les juridictions.**

[5] CNCDH – Avis sur la privation de liberté des mineurs – mars 2018

[6] « *La détention provisoire d'un mineur ne peut être ordonnée ou prolongée par le juge des enfants, le tribunal pour enfants ou le juge des libertés et de la détention, dans les cas et conditions prévus par le présent chapitre que si cette mesure est indispensable et s'il est démontré, au regard des éléments précis et circonstanciés résultant de la procédure et des éléments de personnalité préalablement recueillis, qu'elle constitue l'unique moyen de parvenir à l'un des objectifs mentionnés à l'article 144 du code de procédure pénale et que ces objectifs ne sauraient être atteints en cas de placement sous contrôle judiciaire ou en cas d'assignation à résidence avec surveillance électronique* »