

Paris, le 1<sup>er</sup> décembre 2020

---

**Avis du Défenseur des droits n°20-09**

---

**La Défenseure 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 ;

Auditionnée par le rapporteur du projet de loi ratifiant l'ordonnance n°2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs,

Emet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

## 1. Sur la question de l'âge de 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.

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 demeurerait 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* »<sup>1</sup>.

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 ».*

**La Défenseure 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.

La Défenseure 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)<sup>2</sup>.

Si elle 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. Elle 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.

---

<sup>1</sup> Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, CRC/C/FRA/CO/5

<sup>2</sup><http://www.justice.gouv.fr/europe-et-international-10045/etudes-de-droit-compare-10285/le-droit-penal-des-mineurs-en-europe-12987.html>

La Défenseure 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.

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. »*

- La Défenseure 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.

## 2. Sur la primauté de l'éducatif

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 la Défenseure des droits salue la rédaction de l'article préliminaire qui rappelle les principes fondamentaux de la justice pénale des mineurs, elle 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.

S'agissant des majeurs, l'article 130-1 du code pénal dispose :

*« Afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions :*

*1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ;*

*2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion. »*

En définitive, le régime s'agissant des mineurs tend à s'aligner sur celui des majeurs, ce que la Défenseure des droits ne peut que regretter.

**La primauté de l'éducatif étant l'essence même du droit pénal des mineurs, seul ce principe devrait être affirmé à l'article L. 11-2 du code de la justice pénale des mineurs.** Les autres objectifs que sont la prévention de la récidive et la protection de l'intérêt des victimes devraient quant à eux être mentionnés dans un autre article ou, à tout le moins, dans un autre alinéa afin que la primauté de l'objectif éducatif soit pleinement affirmée.

De même, 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 ambiguë quant à l'objectif poursuivi. En effet, la notion de « mise à l'épreuve » renvoie à la peine, et plus particulièrement à la probation mise en œuvre dans le cadre de l'ancienne peine d'emprisonnement avec sursis mise à l'épreuve, devenue sursis probatoire, et donc à une sanction pénale plutôt qu'à une mesure éducative. Cette « coloration » ainsi donnée à la période de suivi précédant le jugement sur la réponse pénale contrevient à l'affirmation de la primauté de l'éducatif sur la répression.

- **La Défenseure des droits recommande de renommer la notion de « mise à l'épreuve éducative ». Il pourrait par exemple lui être substituée la notion de « mesure éducative présentencielle ».**

### 3. Sur le mécanisme de césure du procès pénal et la « mise à l'épreuve éducative »

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 la Défenseure des droits souhaite appeler l'attention.

- **La Défenseure 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*

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.

- **La Défenseure 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. Elle 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.**

#### 4. Sur 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. La Défenseure 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* ».

- **La Défenseure 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'audience 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.

La constitutionnalité d'un tel dispositif ne semble pas poser de difficulté : en effet, il ressort de la jurisprudence que la chambre criminelle a déjà accepté que les membres d'une chambre d'accusation s'étant prononcés sur la détention provisoire et le contrôle judiciaire d'un mis en examen ou d'un prévenu puissent ensuite composer la chambre des appels correctionnels saisie de l'affaire<sup>3</sup>. La chambre criminelle suit en réalité un raisonnement semblable à celui de la Cour européenne des droits de l'homme s'agissant de l'impartialité fonctionnelle des juges. Au lieu d'admettre l'existence d'un risque de partialité du seul fait que les magistrats se sont penchés sur le contentieux de la détention

---

<sup>3</sup> Crim. 12 déc. 1974, Bull. crim. n° 368 ; Crim. 24 janv. 1985,...

provisoire<sup>4</sup>, la Cour européenne procède à une appréciation *in concreto* en vérifiant l'étendue et la nature des mesures prises avant le jugement<sup>5</sup>.

En outre, dans le cadre de la procédure qui existe actuellement dite de présentation immédiate, c'est le juge des enfants qui, à l'issue du débat contradictoire, décide de placer le mineur sous contrôle judiciaire, assignation à résidence sous surveillance électronique ou en détention provisoire, sans que le juge des libertés et de la détention n'intervienne.

**Toutefois, ce qui interroge la Défenseure des droits dans la nouvelle procédure prévue est l'absence de double regard, contrairement à ce qui se pratique aujourd'hui pour les mineurs avec le juge des enfants et le juge des libertés et de la détention ou pour les majeurs.**

## 5. Sur la possibilité pour le juge de prononcer des peines en cabinet

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.

La primauté donnée à l'éducatif dans la justice pénale des mineurs doit là encore se décliner concrètement dans les règles qui leur sont applicables. Prévoir que seul le tribunal pour enfant puisse prononcer une peine à l'encontre d'un mineur est à ce titre une garantie supplémentaire. Il convient par ailleurs de souligner que le juge des enfants peut d'ores et déjà prononcer seul une mesure de réparation pénale qui répond bien souvent à l'objectif éducatif poursuivi à travers le prononcé du travail d'intérêt général.

- **La Défenseure des droits est fermement opposée 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.**

## 6. Sur la place de la victime

L'amélioration de la prise en compte des victimes était l'un des objectifs ayant présidé à cette réforme. Il était évoqué dans l'article 93 de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ayant autorisé le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires pour « *modifier et compléter les dispositions relatives à la justice pénale des mineurs* », afin notamment d' « *améliorer la prise en compte [des] victimes* ».

L'exposé des motifs du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs précise à ce sujet que « *La prise en compte des victimes est améliorée. Dès l'audience d'examen de la culpabilité, la victime pourra être entendue et il sera statué sur sa constitution de partie civile et son préjudice. Elle pourra donc voir sa demande d'indemnisation tranchée dans un délai de trois mois suivant la saisine de la juridiction, contre dix-huit mois en moyenne actuellement. Même indemnisée, la victime sera avisée de l'audience de prononcé de la sanction et pourra, si elle le souhaite, assister aux débats et y être entendue [...]* ».

---

<sup>4</sup> D. Roets, obs. sur CEDH, 22 avr. 2010, Chesne c/...

<sup>5</sup> CEDH 22 avr. 1994, n° 15651/89, Saraiva de Carvalho c/....

D'après les chiffres communiqués par le gouvernement, en 2017, le délai moyen de jugement est de 14,6 mois devant le juge des enfants et de 17,8 mois devant le tribunal pour enfants. Ces délais s'imposent à la victime et ne sont bien entendu pas satisfaisants.

Une avancée majeure s'agissant des victimes est en effet le raccourcissement des délais pour avoir une réponse sur la culpabilité de la personne mise en cause et pour présenter leurs demandes d'indemnisation. Toutefois, il est probable que le nouveau délai de 10 jours à 3 mois soit trop court pour que la victime ait été en mesure de rassembler ses pièces justificatives et de mettre en cause les organismes sociaux et donc qu'un renvoi sur intérêts civils soit de toute façon nécessaire, ce qui risque finalement de multiplier les audiences pour les mêmes faits. En outre, la victime sera invitée à se présenter à deux reprises en audience (audience sur le prononcé de la culpabilité et audience sur le prononcé de la sanction) contre une aujourd'hui.

## 7. Sur la question du casier judiciaire

**La Défenseure 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.

- **La Défenseure des droits recommande que la durée de l'inscription au bulletin n°1 soit diminuée et, en tout état de cause, que le prononcé d'une mesure éducative ne soit pas de nature à empêcher l'effacement des mentions.**