

Paris, le 21 novembre 2024

Avis du Défenseur des droits n°24-07

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 ;

Sur la proposition de loi n°448 visant à restaurer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents,

Émet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

Le 15 octobre 2024, une proposition de loi visant à restaurer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents a été déposée à l'Assemblée nationale, par le député Gabriel ATTAL.

Celle-ci entend, par la modification de plusieurs articles du code de justice pénale des mineurs, du code pénal et du code civil, restaurer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents en permettant la sanction de ces derniers en raison des faits commis par leurs enfants et en modifiant le traitement judiciaire des mineurs ayant commis des infractions à la loi pénale.

Si la capacité d'une société à prévenir les atteintes à l'ordre public, exigence constitutionnelle, et à prendre en compte le préjudice des personnes qui en sont victimes est essentielle, la Défenseure des droits considère que la proposition de loi soumise n'est pas à la hauteur des enjeux auxquels elle prétend répondre et comporte un certain nombre de risques.

À titre liminaire, elle constate que cette proposition de loi est déposée sans faire état d'une analyse préalable de l'impact des politiques pénales récentes mises en place à l'égard des mineurs. Elle n'évoque aucune consultation, ni recueil de l'expression des besoins de l'ensemble des professionnels concernés, à savoir la police, la gendarmerie et la justice (magistrats, avocats, professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse...) qui seront pourtant les premiers acteurs de sa mise en œuvre si elle était adoptée. Or, le code de la justice pénale des mineurs est entré en vigueur il y a seulement trois ans. Les nouvelles dispositions qu'il contient ont profondément modifié le traitement pénal des mineurs en créant une césure du procès pénal afin qu'une réponse pénale soit apportée de manière diligente à chaque acte commis. Cette réforme très récente a nécessité la mobilisation et la réorganisation des juridictions des mineurs et de l'ensemble des professionnels de la chaîne pénale mineurs. Le rapport d'information de la commission des lois de l'assemblée nationale du 22 mars 2023 sur l'évaluation de la mise en œuvre du code de la justice pénale des mineurs notait d'ailleurs que la réforme avait permis de gagner en efficacité au regard des objectifs fixés.

En outre, et contrairement à ce qui est affirmé dans l'exposé des motifs, le texte proposé remet en cause certains principes fondamentaux.

En effet, le cadre constitutionnel de la justice pénale des mineurs repose sur les principes généraux qui encadrent la matière pénale et sur un principe fondamental reconnu par les lois de la République spécifique de justice pénale des mineurs résidant dans l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, 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 appropriées¹.

Pourtant cette proposition de loi tend à rapprocher le traitement pénal des mineurs de celui des majeurs.

¹ PFRLR dérogé par le Conseil Constitutionnel : décision n°2002-461 DC du 29 août 2002

1. S'agissant de la responsabilité des détenteurs de l'autorité parentale

1.1 La circonstance aggravante ajoutée à l'article 227-17 du code pénal

L'article 227-17 du code pénal prévoit une infraction de soustraction du parent à ses obligations légales telle que « *Le fait, par le père ou la mère, de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. (...)* ».

Le texte soumis propose de créer une circonstance aggravante lorsque cette soustraction du parent a directement conduit le mineur à la commission de plusieurs crimes ou délits ayant donné lieu à une condamnation définitive.

D'une part, le fait d'introduire une circonstance aggravante dépendant de la commission d'une infraction par une autre personne est contraire au principe à valeur constitutionnelle de responsabilité pénale personnelle, selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait ².

D'autre part, en pratique, cette nouvelle infraction aggravée sera confrontée à une difficulté d'ordre probatoire résidant dans la réunion par les enquêteurs d'éléments démontrant le lien direct entre la soustraction du parent à ses obligations légales et la commission de l'infraction par le mineur, et à une difficulté d'ordre temporel en ce que cette éventuelle condamnation du parent interviendrait dans un second temps et à la suite de la condamnation définitive du mineur et pourrait ainsi se trouver à contre-courant des éventuelles mesures éducatives prononcées et mises en place pour le mineur et nécessitant quant à elles l'adhésion de ses parents.

Enfin, la législation française permet déjà à l'autorité judiciaire de sanctionner le parent du mineur lorsque l'infraction commise par ce dernier a révélé des défaillances parentales.

Plusieurs textes imposent en effet aux parents de s'investir dans l'éducation de leurs enfants³ ou concernent des obligations plus précises mises à la charge des détenteurs de l'autorité parentale tels que celles sanctionnées par le délaissement du mineur de quinze ans, l'abandon de famille, la mise en péril du mineur ou la soustraction du parent à ses obligations légales⁴. L'ensemble de ces dispositions permet déjà à l'autorité judiciaire de sanctionner l'éventuelle défaillance des détenteurs de l'autorité

² Décision du Conseil constitutionnel 99-411 DC, 16 juin 1999, cons. 7.

³ Article 371-1 du code civil qui prévoit que « *L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux parents jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé, sa vie privée et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne. L'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques. Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité.* »

⁴ L'article 227-1 du code pénal sur le délaissement du mineur de quinze ans, l'article 227-3 du code pénal sur l'abandon de famille, l'article 227-15 et 227-17 du code pénal modifié récemment par la loi du 10 mai 2024 visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes sur la mise en péril du mineur et l'article 227-17-1 du code pénal visant la soustraction du parent à son obligation d'inscription de l'enfant dans un établissement scolaire, sans excuse valable et après mise en demeure.

parentale de manière très diverse : rappel à la loi, stage de responsabilité parentale⁵, amende, travail d'intérêt général voire emprisonnement.

Ainsi, le nouveau texte proposé aggrave de façon inutile le droit tel qu'il existe déjà tandis que la mobilisation effective des dispositions actuelles par les parquets n'a aucunement été analysée.

1.2 L'ajout d'une amende civile à l'article 375-1 du code civil

Le texte propose également de compléter l'article 375-1 du code civil afin de donner la possibilité au juge des enfants saisi en matière d'assistance éducative de prononcer une amende civile à l'égard du parent qui ne déférerait pas aux convocations aux audiences et aux auditions.

Il n'est toutefois fait état d'aucune donnée chiffrée qui viendrait étayer une absence fréquente des parents aux audiences du juge des enfants en assistance éducative.

Il est par ailleurs affirmé que l'objectif d'une telle modification est de « *donner aux magistrats des moyens suffisants pour remplir efficacement leur mission et inciter les parents à s'investir dans la procédure d'assistance éducative* ».

Si les parents et les détenteurs de l'autorité parentale sur un mineur ont un rôle majeur dans leur éducation et leur accompagnement, la Défenseure des droits s'interroge sur l'efficacité de la recherche de la responsabilisation du parent par la voie de la sanction financière infligée à ce dernier.

En effet, une telle recherche n'atteindra vraisemblablement pas le but poursuivi d'une adhésion réelle et non simplement de façade et d'un véritable investissement personnel de ce parent.

1.3 La proposition de loi ne répond pas aux difficultés structurelles existantes

La Défenseure des droits tient toutefois à redire que le préalable indispensable à une telle restauration de l'autorité de la justice à l'égard des mineurs et leurs parents est de donner aux magistrats les moyens de remplir efficacement leur mission en assistance éducative, en garantissant que l'ensemble de leurs décisions ordonnant une mesure éducative ou un placement soient mises en œuvre sans délai et de manière adaptée.

Or, l'institution alerte depuis de nombreuses années sur l'état de la protection de l'enfance en France, à travers ses rapports périodiques au Comité des droits de l'enfant des Nations unies, ses avis au parlement, ses rapports annuels, ses décisions. Elle a, ces deux dernières années, été alertée pour la première fois de l'histoire de l'institution par des magistrats, juge des enfants, sur une situation catastrophique : des évaluations de danger non faites ou dans des délais déraisonnables, l'absence de rapports éducatifs en prévision des audiences ou bien encore, un manque de place en foyer et d'assistants familiaux, des mesures de placements d'enfants en danger non exécutées, des mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) prises en charge

⁵ Article R. 131-35 4° du code pénal

dans des délais pouvant excéder plusieurs mois, l'absence de référents éducatif pour travailler avec les enfants et les familles.

La Défenseure des droits considère que l'autorité de la justice et la crédibilité des décisions rendues par les magistrats ne pourront être rétablies que si les décisions qu'ils prennent et assument devant les familles et l'enfant sont exécutées, et ce de manière adaptée aux besoins fondamentaux de l'enfant.

De manière générale, la crise du travail social conduit à un manque très préoccupant de travailleurs sociaux dans les structures de protection de l'enfance, y compris dans les services de l'aide sociale à l'enfance, et les services de la protection judiciaire et de la jeunesse.

Plus généralement, la Défenseure des droits constate, à travers les situations dont elle est saisie, que ce manque de professionnels, et ce suffisamment formés, dans de nombreux services dépendant de l'État et œuvrant à la prise en charge des mineurs (pédopsychiatrie, centres médico-psychologiques, école, périscolaire, petite enfance...) dégrade beaucoup la situation des enfants.

S'agissant de l'Éducation nationale, la Défenseure des droits appelle à ne pas oublier, d'une part, que chaque année des milliers d'élèves restent sans affectation à la rentrée scolaire⁶ durant plusieurs semaines, et, d'autre part, que des efforts doivent encore être réalisés dans l'intérêt des élèves en décrochage scolaire, et notamment des élèves en situation de handicap qui rencontrent des difficultés constantes d'inclusion, menant à leur mise à l'écart de notre société⁷.

La présente proposition de loi fait à ce titre peu de cas du récent rapport d'information du Sénat sur la délinquance des mineurs qui affirme quant à lui un lien évident entre la rupture scolaire et la délinquance des mineurs nécessitant une action forte de prévention dirigée vers l'école et la continuité des apprentissages⁸.

Si la question de savoir comment réinvestir certains parents dans l'éducation de leurs enfants est prégnante, la réponse apportée par cette proposition de loi apparaît en décalage avec la réalité des situations sur lesquelles elle porte.

2. S'agissant du traitement pénal des mineurs délinquants

Les principes guidant la justice pénale des mineurs ont valeur constitutionnelle et s'imposent au législateur. Ainsi, les dispositions relatives au droit pénal des mineurs doivent établir des sanctions adaptées à l'âge et la personnalité du mineur, s'inscrivant dans la recherche du relèvement éducatif et moral prononcées par des magistrats spécialisés selon des procédures particulières qui tout en apportant une réponse rapide doivent aménager des temps nécessaires à l'écoute du mineur, aux entretiens avec les éducateurs et les parents du mineur, à la réflexion et l'évaluation des solutions à apporter à une infraction posée.

⁶ [Décision du Défenseur des droits 2023-153 du 6 juillet 2023 relative à la situation des élèves sans affectation au lycée lors de la rentrée scolaire 2022](#), [Décision du Défenseur des droits 2021-271 du 21 octobre 2021 relative à l'atteinte au droit à l'éducation de plusieurs élèves](#)

⁷ [Avis du Défenseur des droits 24-03 du 29 mars 2024](#), [Rapport 2021 consacré aux droits de l'enfant : « santé mentale des enfants : le droit au bien-être », rapport du Défenseur des droits sur l'accompagnement des élèves en situation de handicap, 2022](#)

⁸ [Rapport d'information du Sénat n°885 sur la délinquance des mineurs du 21 septembre 2022](#)

Vouloir calquer une procédure destinée aux majeurs sur les contentieux concernant les mineurs reviendrait à nier qu'un mineur n'est pas un adulte « en miniature », ainsi qu'à nier la spécificité de la justice pénale des mineurs, dont la spécialisation et celle des professionnels qui la rendent est indispensable pour une réponse efficace dans la durée.

2.1 L'instauration d'une procédure de comparution immédiate pour les mineurs

La proposition contenue dans l'article 4 du texte porte atteinte à plusieurs de ces principes fondamentaux en ce qu'elle prévoit de créer une procédure de comparution immédiate pour les mineurs sur le modèle de celle existant pour les majeurs.

Il convient de souligner que le code de justice pénale des mineurs permet déjà une procédure de jugement en audience unique rapide qui se rapproche de la procédure de présentation immédiate, à titre exceptionnel et dans les conditions posées par l'article L.423-4 de ce code, à savoir :

- pour le mineur de moins de seize ans : si la peine encourue est supérieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement
- pour le mineur d'au moins seize ans : si la peine encourue est supérieure ou égale à trois ans d'emprisonnement

Et

- Si le mineur a fait l'objet depuis moins d'un an d'une mesure ou d'une peine.

En pratique, lorsque le tribunal pour enfants est saisi pour statuer en audience unique, il doit statuer dans un délai compris entre 10 jours et 3 mois. Durant ce délai, le mineur de plus de 16 ans peut être placé en détention provisoire par le juge des libertés et de la détention dans l'attente de cette audience unique.

La réforme proposée n'aura donc aucune plus-value sur la prévention de la délinquance car les mécanismes de procédure pénale applicables aux mineurs de plus de seize ans permettent déjà le prononcé à son égard d'une mesure coercitive (placement en détention provisoire, contrôle judiciaire) à l'issue de sa garde à vue.

Par ailleurs, la Défenseure des droits considère qu'une telle disposition permettant de juger immédiatement un mineur porte atteinte aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en matière de justice pénale des mineurs rappelés *supra*. Ces principes impliquent en effet que soient posées des garanties procédurales spécifiques et protectrices pour tenir compte de la vulnérabilité particulière du mineur, qui ne peut être assimilé à un adulte. Ces garanties doivent jaloner chaque étape de la procédure du mineur délinquant et ne sauraient être levées du seul fait que le mineur y consent.

Notamment, le principe de primauté de l'éducatif qui implique la connaissance de la personnalité et de la situation familiale du mineur est incompatible avec des dispositions qui viendraient exclure la possibilité de prendre le temps utile à la compréhension de l'acte commis, et à l'évaluation des capacités de changement, inhérentes à l'état de minorité, avant l'audience de jugement. Le code de la justice pénale des mineurs, entré en vigueur en 2021, s'est inscrit en ce sens à travers l'audience unique qui permet de juger dans un délai rapide mais qui ne peut être

inférieur à dix jours pour permettre au mineur le temps nécessaire à la préparation de son jugement et à la réflexion, en lien avec son éducateur et son avocat, face aux faits reprochés.

Le fait que l'application d'une telle comparution immédiate soit soumise à des conditions liées à l'âge du mineur, à ses antécédents judiciaires et à l'existence de précédents éléments socio-éducatifs n'est pas de nature, selon la Défenseure des droits, à exclure tout manquement aux exigences constitutionnelles, sauf à les vider de tout contenu.

2.2 La dérogation au principe d'atténuation de responsabilité pénale

L'article 5 de la proposition de loi prévoit la possibilité de déroger pour les mineurs de 16 à 18 ans au principe d'atténuation de responsabilité pénale.

En vertu de celui-ci, une juridiction ne peut prononcer à l'égard d'un mineur de plus de 13 ans une peine privative de liberté supérieure à la moitié de la peine encourue par un majeur.

Cette atténuation de la responsabilité pénale due à l'âge est un principe à valeur constitutionnelle⁹. Vouloir renverser le principe d'atténuation de responsabilité pénale pour les mineurs amènerait la France à rompre avec ses engagements internationaux et en particulier la Convention internationale des droits de l'enfant (article 40).

Il convient de préciser qu'en l'état actuel du droit il est déjà possible de lever cette atténuation de responsabilité pénale pour les mineurs dans des cas très précis et exceptionnels. Il faut que la personne condamnée soit âgée d'au moins 16 ans et que les circonstances de l'espèce et la personnalité du mineur ainsi que sa situation le justifient¹⁰.

2.3 Une réalité plus complexe

Il convient de s'élever une fois de plus contre l'image propagée de mineurs délinquants de plus en plus jeunes et de plus en plus violents, qui n'est étayée par aucune donnée chiffrée¹¹.

Par ailleurs, l'affirmation selon laquelle les mineurs délinquants resteraient impunis n'est pas confirmée par les données chiffrées accessibles. Au contraire, le taux de réponse pénale à leur égard est important¹². Il suffit de constater une hausse constante du nombre de mineurs écroués depuis la sortie de la période Covid¹³ pour atteindre au 1^{er} juillet 2024 un nombre de mineurs écroués jamais atteint auparavant¹⁴.

⁹ Notamment décisions du Conseil constitutionnel 2002-461 DC, 29 août 2002, cons.26 ; 2011-625 DC, 10 mars 2011, cons.26

¹⁰ Article L. 121-7 du code de justice pénale des mineurs

¹¹ https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/04/24/christian-mouhanna-sociologue-en-depit-de-dramatiques-faits-divers-le-nombre-de-mineurs-auteurs-de-delits-baisse_6229499_3232.html

¹² <https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/2000-2020-aperçu-statistique-du-traitement-penal-mineurs>

¹³ au 1^{er} janvier 2023 : 656 mineurs écroués et au 1^{er} janvier 2024 : 788 mineurs écroués

¹⁴ https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2024-07/statistique_etablissements_personnes_ecrouees_01072024.pdf

¹⁴ 861 mineurs écroués au 1^{er} juillet 2024

Il n'est donc aucunement démontré qu'une telle modification de la loi aurait une efficacité sur la prévention de la récidive ou sur la sécurité publique.

Ces constats et chiffres interrogent davantage sur notre capacité à agir en amont, au plus près des besoins de développement et d'accompagnement de ces mineurs.

C'est la raison pour laquelle, il reste indispensable de donner aux professionnels œuvrant dans le champ de la prise en charge judiciaire des mineurs des moyens matériels et humains à la hauteur des enjeux, afin de garantir une prise en charge effective des mesures et peines prononcées et que le travail éducatif, clé de voute de la justice pénale des mineurs, puisse débiter rapidement dans l'intérêt de l'enfant, comme le soulignait déjà le Défenseur des droits dans son avis 19-14¹⁵.

La Défenseure des droits relève enfin que la proposition de loi ne contient aucune disposition relative à la prévention de la délinquance d'une part et à l'accompagnement de la parentalité d'autre part, lesquelles sont pourtant indispensables pour lutter efficacement contre la délinquance des mineurs.

¹⁵ [Avis 19-14](#) du 13 décembre 2019 relatif à l'ordonnance 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs