

## Projet de loi Citoyens mineurs

Sénat – 17 mai 2011

---

Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui marque une nouvelle étape dans la volonté du Gouvernement, plusieurs fois manifestée au cours de cette législature, de définir une justice pénale plus ouverte, plus proche et plus réactive, afin, notamment, de répondre à l'attente quotidienne de nos concitoyens à l'égard de leur justice.

Ce projet de loi procède d'une triple ambition : tout d'abord, permettre à nos concitoyens de s'approprier leur justice, notamment la justice pénale, en les faisant participer, comme s'y était engagé le Président de la République dans son programme électoral de 2007, au jugement des délits ; ensuite, améliorer le fonctionnement des cours d'assises, pour le rendre plus efficace et limiter ainsi la pratique de la correctionnalisation ; enfin, parfaire le fonctionnement de la justice pénale des mineurs, en conciliant l'efficacité de la répression et la primauté des mesures éducatives, selon les principes posés lors de l'élaboration de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Votre commission des lois, qui a mené, au cours des dernières années, une réflexion de fond sur l'organisation judiciaire de notre pays, a souscrit à ce triple objectif. Même si le texte qu'elle a élaboré, notamment sur la base des amendements présentés par son rapporteur, prévoit certains équilibres différents du projet de loi initial, il conforte et complète les objectifs poursuivis par le Gouvernement.

À ce stade de la discussion générale, je tiens à remercier M. le président de la commission des lois et M. le rapporteur d'avoir travaillé en bonne intelligence avec le Gouvernement, ce qui nous a permis de parvenir à un accord total sur le texte.

Le premier objectif du projet de loi – sans doute le plus emblématique – consiste à renforcer la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale, tant en matière correctionnelle que pour ce qui concerne le suivi de l'application des peines.

La participation de la société civile à l'œuvre de justice n'est pas chose nouvelle ; de longue date, elle a fait ses preuves en France. C'est vrai tant en matière civile, au sein des conseils de prud'hommes, des tribunaux de commerce ou des tribunaux paritaires des baux ruraux, qu'en matière pénale, au sein des cours d'assises, des tribunaux pour enfants et des chambres de l'application des peines. Cette participation, directement héritée de la Révolution française, est le fruit de notre histoire.

Cette pratique est également courante chez nos voisins étrangers, certains ayant notamment opté pour une présence de la société civile dans les formations de jugement des délits : c'est notamment le cas de l'Allemagne, de l'Autriche, du Danemark, de la Finlande, de la Norvège ou de la Suède.

L'association des citoyens au jugement des délits les plus graves et au suivi de l'application des peines, comme le prévoit ce projet de loi, oblige bien sûr les auteurs présumés à affronter le regard direct de la société ; elle permet aussi aux citoyens de participer plus largement à une justice rendue en leur nom. Cette décision est la marque d'un engagement civique fort.

Mesdames, messieurs les sénateurs, la plupart d'entre vous ont sans doute lu, ce matin, dans le quotidien *Libération*, le témoignage extrêmement intéressant d'un enseignant de trente-quatre ans sur son expérience de juré. Selon lui, « faire partie d'un jury populaire, c'est la seule façon que nous ayons aujourd'hui d'expérimenter directement la démocratie. On se sent responsables. Dire que c'est démagogique, c'est bidon : dans ce cas, on peut renoncer à toute expérience de la démocratie directe. »

Ce projet de loi vise aussi à enrichir les formations de jugement de la présence de la société civile, car les magistrats bénéficieront du regard neuf de ses représentants. Pour le dire en un mot, cette présence est le gage d'une justice plus proche, moins formelle, plus en prise avec les attentes des Français.

À cet égard, le jeune enseignant poursuit dans ces termes : « Soulever la complexité, pour les gens, de mettre entre parenthèses leur vie professionnelle pour être juré en correctionnelle, ça ne me convainc pas : oui, ça peut être compliqué, mais c'est aussi ça, appartenir à une démocratie. » Il me semble que ce jeune homme explique particulièrement bien l'objet premier de ce projet de loi. Je ne suis pas sûr de faire mieux, mais je m'emploierai malgré tout à vous en communiquer la substance.

Cette réforme modifiera forcément les pratiques des magistrats professionnels dans le sens d'une justice plus intelligible pour nos concitoyens. Elle permettra également à ces derniers de mieux appréhender l'office du juge, de se réapproprier les décisions de justice et, ainsi, de rapprocher justice et société civile.

Au sein des tribunaux correctionnels, les citoyens assesseurs participeront, dès la première instance, au jugement des délits qui portent quotidiennement atteinte à la sécurité et à la tranquillité.

Monsieur le rapporteur, par rapport au texte initial du projet de loi, vous avez élargi le champ de compétence des formations comprenant des citoyens assesseurs, afin de lui donner plus de clarté et de cohérence. Ainsi, cette formation sera compétente, dès la première instance, pour tous les délits d'atteinte aux personnes, à leur intégrité physique ou morale, à leur identité ou à leur environnement, sous réserve bien sûr, dans chacun de ces cas, que la peine encourue soit supérieure ou égale à cinq ans, et que ces délits ne relèvent pas de la compétence du tribunal correctionnel siégeant à juge unique.

Cette extension du périmètre de compétence porte, par exemple, sur les infractions relatives à la détention ou à l'enregistrement d'images pédopornographiques, à l'administration de substances nuisibles, à l'abus de faiblesse, au délaissement de mineurs aggravé, au traitement illégal de données à caractère personnel, à l'usurpation d'identité et aux délits d'atteinte à l'environnement punis de plus de cinq ans. Je me réjouis que la logique du projet de loi soit maintenue, voire renforcée du fait de cet élargissement de compétence.

En revanche, les citoyens assesseurs ne participeront pas au jugement des contentieux spécialisés qui, depuis plusieurs années maintenant et en raison de leur particulière technicité, sont confiés à des magistrats spécialisés, rompus aux subtilités juridiques et techniques de ces procédures. Je rappelle que le Gouvernement poursuit ce mouvement de spécialisation des contentieux les plus complexes : le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allégement de certaines procédures juridictionnelles, qui a été examiné et adopté récemment par la Haute Assemblée, en témoigne.

La composition des formations de jugement, conformément aux exigences constitutionnelles qui imposent une majorité de magistrats professionnels, consistera en un collège de cinq personnes comprenant trois magistrats et deux citoyens assesseurs.

L'unicité de la formation est, j'y insiste, préservée. Il n'y aura pas, d'une part, les magistrats professionnels et, d'autre part, les citoyens assesseurs. Ces cinq personnes auront à juger ensemble, le temps d'une audience, une série d'affaires et chacune d'entre elles aura le même poids lors du délibéré ; plusieurs garanties procédurales sont prévues à cet effet.

Le projet de loi prévoit également la participation des citoyens assesseurs auprès des magistrats du tribunal de l'application des peines et des chambres de l'application des peines pour toutes les décisions modifiant ou aménageant des peines, telles que la libération conditionnelle ou le relèvement de la période de sûreté, dès lors que la peine prononcée est supérieure à cinq ans d'emprisonnement. Il est, en effet, apparu légitime d'associer les citoyens à des décisions qui, pour 80 % d'entre elles, modifient l'exécution de peines prononcées par les cours d'assises, et donc par des formations comprenant des jurés.

La procédure de sélection des citoyens assesseurs repose sur le principe du tirage au sort, à partir des listes préparatoires aux jurys d'assises. Elle est assortie de mécanismes permettant de s'assurer que les citoyens tirés au sort sont aptes à participer à l'acte de juger.

Ces garanties sont renforcées par rapport à celles qui sont exigées pour les jurés. En effet, les citoyens appelés à siéger ne peuvent être récusés en début d'audience, comme c'est le cas pour les jurés d'assises. Ils font partie intégrante de la formation appelée à juger, au même titre que les magistrats.

La commission des lois a utilement simplifié les modalités de désignation des citoyens assesseurs, même si je regrette qu'elle n'ait pas souhaité conserver les garanties d'impartialité et de moralité que nous avons expressément mentionnées, mais je pense que la commission reviendra sur ces deux points ultérieurement. (*M. le président de la commission des lois et M. le rapporteur acquiescent.*) Les citoyens retenus ne pourront se soustraire à ce devoir civique, sous peine d'amende. Je rappelle, toutefois, que leur participation sera de courte durée – huit journées d'audience sur l'année – et sera naturellement indemnisée.

Je sais que certaines interrogations pratiques ont été exprimées : la première a trait aux moyens accompagnant la réforme et la seconde concerne l'allongement des procédures que pourrait entraîner la présence des citoyens assesseurs.

Sur le premier point, nous évaluons le nombre d'affaires au jugement desquelles participeront les citoyens à environ 40 000 par an. Comme je m'y suis engagé, cette réforme sera donc accompagnée du recrutement de 155 magistrats et de 108 greffiers. Deux concours de recrutements exceptionnels sont d'ailleurs prévus dès cette année pour les magistrats et les greffiers.

Sur le second point, il est évident que la procédure sera allongée et il serait absurde de le nier. Mais, naturellement, cet allongement est le prix à payer pour la démocratisation de la justice !

À cet égard, je suis pleinement favorable à l'amendement présenté par M. François Zocchetto, qui a été adopté par votre commission des lois et vise à réduire d'un mois à huit jours le délai de présentation devant le tribunal correctionnel dans le cadre de la procédure de comparution immédiate. Cette modification permet d'établir un équilibre entre la nécessité de conserver des modes rapides de poursuites pour ces délits et celle d'éviter l'accroissement des cas de détention provisoire.

D'une manière générale, il nous faut, je crois, adopter une démarche pragmatique sur ce dispositif nouveau ; c'est bien pourquoi nous avons retenu le principe d'une mise en œuvre progressive de la loi, comme le permet l'article 37-1 de la Constitution.

Cette phase d'expérimentation, qui débutera dès le 1<sup>er</sup> janvier 2012 dans deux cours d'appel, pour s'étendre à un tiers du territoire l'année suivante, au début de 2013, nous permettra, avant l'entrée en vigueur définitive du texte, prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2014, d'évaluer avec une plus grande précision les répercussions de cette réforme, notamment sur l'organisation des audiences.

Enfin, je veux insister sur le fait que la participation des citoyens assesseurs supposera, à n'en pas douter, un effort de pédagogie de la part des magistrats, qui prendra sans doute du temps, mais qui concourra à la meilleure compréhension des décisions de justice.

Comme je l'ai dit, la procédure sera adaptée à cette fin, avec, notamment, un exposé oral de l'affaire par le président pour permettre, dès le début de l'examen du dossier, à tous les assesseurs de disposer d'une connaissance complète de l'affaire.

Le deuxième point du projet de loi est relatif à l'amélioration du fonctionnement des assises. En la matière, le Gouvernement a fait un pas vers la commission des lois, qui, elle-même, en avait fait un vers le Gouvernement, en acceptant que les jurés soient présents au sein des formations correctionnelles statuant en premier ressort.

La première innovation consiste à simplifier la procédure devant la cour d'assises. Nous proposons cette simplification pour permettre, en réduisant les délais de jugement des affaires criminelles, de lutter contre la pratique de la correctionnalisation.

Dans notre pays, les cours d'assises traitent chaque année environ 2 400 affaires, plus 200 affaires en appel. Or, dans leur très grande majorité, les crimes sont déclassés en délits et jugés par les tribunaux correctionnels.

Outre cette correctionnalisation, l'appréciation est différente selon les départements. En effet, lorsqu'il y a beaucoup d'affaires criminelles à juger, les correctionnalisations sont nombreuses. Au contraire, lorsqu'il y a peu d'affaires criminelles, la cour d'assises, qui siège tous les trois mois, comme la loi le prévoit, parvient à épuiser pratiquement toutes les affaires criminelles inscrites au rôle.

Il en résulte une inégalité de nos concitoyens devant la loi pénale sur des points particulièrement importants, notamment le viol. Ainsi, les faits constitutifs d'un viol peuvent être disqualifiés en agression sexuelle, qui est un délit et non plus un crime, et sont donc jugés par le tribunal correctionnel au lieu de la cour d'assise.

Pour lutter contre la correctionnalisation, nous souhaitons rendre plus efficace et plus rapide la procédure devant la cour d'assises. Gouvernement et commission des lois sont tombés d'accord pour privilégier une modification du nombre de jurés, sans distinguer selon les catégories de crimes : en première instance, trois magistrats professionnels siégeront avec six jurés et, en appel, trois magistrats professionnels avec neuf jurés. Malgré cette réduction du nombre de jurés, nous restons fidèles à la règle selon laquelle la décision de condamner peut être prise par les seuls jurés non-magistrats, les chiffres le montrent.

Une autre proposition du Gouvernement adoptée par votre commission des lois permettra également un gain de temps et apportera, surtout, de la clarté aux débats : il s'agit du remplacement de la lecture, souvent fastidieuse, de l'arrêt de renvoi, par un rapport oral du président en début d'audience. Associées, ces mesures permettront de limiter les correctionnalisations.

La seconde innovation concernant l'amélioration du fonctionnement des assises est l'obligation, pour les cours d'assises, de motiver leurs décisions.

Dans sa décision du 1<sup>er</sup> avril dernier, le Conseil constitutionnel a considéré que notre procédure d'assises, qui ne prévoit que la réponse à une série de questions, était conforme à la Constitution. Nous n'étions dès lors aucunement contraints de légiférer sur ce point.

Cependant, il nous apparaît utile de permettre à toutes les parties de connaître le raisonnement qui a conduit la cour d'assises à condamner ou à acquitter, tout en respectant, bien sûr, le secret du délibéré et l'intime conviction, fondements du système du jury d'assises. Les parties pourront ainsi prendre la décision d'un éventuel appel en toute connaissance de cause. Le président de la cour d'assises rédigera donc une note qui synthétisera les débats.

Enfin, dans son troisième et dernier volet, le projet de loi modifie l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Les réflexions sur la justice pénale des mineurs ont conduit le Gouvernement à solliciter en 2008 le recteur Varinard, pour animer une commission qui a formulé de nombreuses propositions susceptibles d'améliorer son fonctionnement. Ces travaux se sont poursuivis avec un projet de refonte complète de l'ordonnance du 2 février 1945, modifiée trente-quatre fois depuis son adoption. Il s'agissait de proposer un véritable code de justice pénale des mineurs.

Toutefois, ce code, dont l'élaboration est quasiment achevée sur le plan technique, ne peut se concevoir qu'en adéquation avec la réforme plus globale de la procédure pénale que le terme très proche de la législature en cours ne permet pas d'envisager.

Il est cependant apparu nécessaire au Gouvernement de procéder dès à présent à plusieurs modifications de l'ordonnance du 2 février 1945 pour renforcer la qualité de la réponse pénale, par exemple avec la création du dossier unique de personnalité. Il s'agit également de rendre la justice des mineurs plus rapide – le délai moyen entre la commission de faits par un mineur et le jugement par le tribunal pour enfants est actuellement supérieur à dix-huit mois – et de l'adapter à une délinquance plus violente qui est le fait de mineurs de plus en plus jeunes.

Le projet de loi respecte pleinement les principes de la justice des mineurs consacrés par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 août 2002, à savoir la priorité donnée aux mesures éducatives, la spécialisation des structures, les procédures protectrices – telles que les prévoit aussi la Convention internationale des droits de l'enfant signée par la France – et, enfin, l'excuse de minorité.

Pour une meilleure prise de conscience des faits commis par les mineurs, et donc pour prévenir les risques de récidive, le projet de loi donne au parquet la possibilité de convoquer directement le mineur devant le tribunal pour enfants, par voie de convocation par officier de police judiciaire.

Tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 11 mars dernier sur la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, ou LOPPSI 2, nous avons assorti cette convocation de toutes les garanties requises. Le projet de loi prévoit donc, pour recourir à cette procédure, un seuil d'âge minimal, un niveau de gravité des faits, un délai maximal de deux mois pour la tenue de l'audience et, enfin, la mise à disposition du tribunal d'éléments récents de personnalité.

Sur ce dernier point, votre commission des lois a estimé que la saisine du tribunal pour enfants par convocation par officier de police judiciaire ou par la procédure de présentation immédiate, qui exige une complète information du tribunal sur la personnalité du mineur poursuivi, ne saurait être possible si ces informations provenaient du seul recueil de renseignements socio-éducatifs.

Cependant, il peut être utile de prévoir que les investigations sur la personnalité puissent résulter de ce recueil, dès lors que ces investigations auront été suffisantes. Il faut également que les circonstances de la poursuite, en l'espèce une succession d'infractions commises par le mineur, le justifient.

Je vous proposerai donc, par voie d'amendement, de revenir sur ce point, en précisant que seul un mineur qui fait l'objet ou a déjà fait l'objet d'une ou de plusieurs procédures pourra être poursuivi au moyen d'une convocation par officier de police judiciaire. En effet, l'objectif n'est pas de permettre l'utilisation de cette convocation à l'égard des mineurs qui ne sont pas déjà connus de la justice, mais de la réserver aux mineurs qui ont déjà fait l'objet, par exemple, d'une composition pénale ou d'une convocation devant le juge des enfants.

Pour autant, il n'est pas possible d'attendre que ces procédures aient abouti à une condamnation définitive, ni qu'elles aient déjà permis des investigations approfondies ; une telle exigence interdirait la convocation par officier de police judiciaire à l'égard des mineurs qui multiplient la commission d'infractions dans un court laps de temps. Or cette situation est fréquente chez des mineurs qui, à une période de leur adolescence, multiplient les délits.

Le projet de loi contient deux autres modifications majeures destinées à mieux répondre aux évolutions de la délinquance et à lutter contre la récidive

Les possibilités de placement en centre éducatif fermé sont élargies : le projet de loi prévoit ainsi d'abaisser de sept ans à cinq ans le seuil de la peine encourue qui autorise le placement en centre éducatif fermé. Ces centres ont démontré leur efficacité, notamment s'agissant de la lutte contre la récidive. Ainsi, plus des deux tiers des mineurs, souvent difficiles, qui en sortent ne récidivent pas l'année suivante. Cette prise en charge pluridisciplinaire, très renforcée, mérite donc d'être étendue à des mineurs, même primo-délinquants, qui commettent des faits graves.

Pour mieux répondre à la problématique de la récidive, le projet de loi crée, par ailleurs, un tribunal correctionnel pour mineurs qui jugera les mineurs délinquants en état de récidive de plus de seize ans, dès lors qu'ils encourrent une peine supérieure à trois ans d'emprisonnement. À la progressivité de la sanction doit correspondre la même progression dans les formations de jugement compétentes pour connaître des délits commis par les mineurs.

Ainsi, cette nouvelle juridiction apportera une réponse mieux adaptée, du fait de sa plus grande solennité et de sa charge symbolique. Elle pourra prononcer des sanctions éducatives si elle le juge suffisant. La commission des lois du Sénat a, en outre, souhaité qu'elle soit présidée par le juge des enfants – puisqu'un juge des enfants siègera obligatoirement dans ce tribunal – pour préserver la spécificité de la justice des mineurs. La procédure suivie sera bien celle du tribunal pour enfants et non celle des juridictions pénales de droit commun.

Par ailleurs, le projet de loi comporte un dispositif visant à mieux prendre en compte la personnalité du mineur délinquant : il s'agit de la création du dossier unique de personnalité qui répond à une demande forte des professionnels, tant éducatifs que judiciaires. Il rassemblera l'ensemble des éléments relatifs à la personnalité d'un mineur,

recueillis soit à l'occasion d'une procédure pénale, soit à l'occasion d'assistance éducative.

Ce dossier unique de personnalité assurera une connaissance plus approfondie du mineur délinquant, pour un meilleur suivi et une meilleure cohérence des décisions le concernant. Il répondra aux règles fixées par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ses conditions de conservation et d'archivage étant définies par voie réglementaire, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. N'ayant vocation à être utilisé que pour les procédures suivies devant les juridictions pour mineurs, il ne sera conservé après la majorité que pour permettre le jugement de faits commis auparavant ou pour assurer le suivi du mineur, jusqu'à vingt et un ans au maximum, par le juge des enfants dans le cadre de ses fonctions d'application des peines.

Cette mesure synthétise de manière exemplaire l'esprit dans lequel ce projet de loi a été élaboré : pouvoir juger les mineurs délinquants dans les meilleures conditions, notamment grâce à une connaissance plus fine de leur personnalité, tout en respectant l'exigence de célérité qui permet de donner pleinement son sens à la sanction.

Le projet de loi prévoit enfin un renforcement de la responsabilisation des parents, en ouvrant la possibilité de délivrer, comme pour les témoins, un ordre de comparaître, afin de les contraindre à assister à l'audience. Le parent n'est-il pas en effet le témoin essentiel de la personnalité d'un mineur ? Il est important d'impliquer les parents dans la procédure, pour leur faire prendre conscience de l'importance de leur rôle et donner leur pleine portée aux décisions de justice.

Pour conclure, je reviendrai sur l'intérêt d'une participation des citoyens aux décisions de justice pénale. Je ne doute pas en effet que les débats judiciaires qui se tiennent dans les cours d'assises depuis plus de deux siècles correspondent à la description qu'en faisait André Gide dans l'introduction de ses *Souvenirs de la cour d'assises*. Voici ce qu'il écrivait : « ce qui m'a peut-être le plus frappé au cours de ces séances, c'est la conscience avec laquelle chacun, tant juges qu'avocats et jurés, s'acquittait de ses fonctions. J'ai vraiment admiré, à plus d'une reprise, la présence d'esprit du président et sa connaissance de chaque affaire ; l'urgence de ses interrogatoires ; la fermeté et la modération de l'accusation ; la densité des plaidoiries et l'absence de vaine éloquence ; enfin, l'attention des jurés. »

Par votre vote, j'en suis convaincu, vous aurez à cœur, mesdames, messieurs les sénateurs, de rapprocher encore les citoyens de leur justice. Comme le disait le jeune juré dont le témoignage figure aujourd'hui dans *Libération*, « dans tous les cas, ça contribuera à notre apprentissage de la citoyenneté ». Tel est bien le but que poursuit le Gouvernement en soumettant ce projet de loi à la Haute Assemblée.