CRIME
La guerre
Agression mortelle
Le meutrier au couteau
Crime sanglant
Le voleur toujours en cavale

Code de Justice Pénale des Mineurs, AN 1

Jean Pierre Rosenczveig
Magistrat honoraire

On ne peut pas se satisfaire de soutenir ou de critiquer un projet politique. Le temps venu, une fois adopté, une démarche responsable exige de vérifier sa mise en œuvre et ses effets. Les pouvoirs publics se doivent de dresser un bilan de leur action ; il revient aux critiques de les interpeller pour disposer de ce bilan. Ainsi en va-t-il pour le code de justice pénale des mineurs - CJPM - entré en application le 30 septembre 2021, après plusieurs reculs liés à la pandémie.

Présentée comme fondamentale, cette réforme entendait en terminer (enfin) avec l'ordonnance emblématique du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante, tenue comme devenue illisible à force de réécritures ponctuelles, tout en restant datée avec des concepts obsolètes comme l'admonestation ou la remise à parent. Elle était surtout considérée comme inappropriée en ne permettant pas de réponses rapides, sous-entendu fermes, aux jeunes délinquants ou encore comme ne prenant pas suffisamment en compte les victimes.

Disons-le tout net, ces critiques étaient souvent injustes et grossies, parfois dépassées. On en était à rendre responsable cette ordonnance de l'impunité dont, disait-on, jouissaient les jeunes quand les dispositions sur la détention provisoire ou bien l'introduction du quasi flagrant-délit à travers la procédure de présentation immédiate permettaient déjà une réponse non seulement rapide, mais ferme… dès lors que les mis en cause étaient identifiés et interpellés.

Rappelons que le CJPM n'a pas abrogé l'ordonnance qui globalement continue à s'appliquer aux procédures ouvertes sous son régime. Il faudra attendre que la dernière procédure ait été jugée pour que la page de ce texte emblématique, impulsée sous Pétain, complétée et signée par le général de Gaulle, soit définitivement tournée.

Rappelons aussi que ce texte qui change formellement la donne procédurale devant le juge des enfants – elle n'affecte pas les affaires criminelles ou complexes confiées au juge d'instruction - n'est pas si révolutionnaire que beaucoup le croient. Les rédacteurs ont d'ailleurs affirmé qu'ils se référaient aux grands principes qui animent le droit pénal des mineurs depuis… 1912, à savoir des juridictions dédiées, la priorité éducative qui n'interdit pas la sanction, une responsabilité pénale atténuée s'il faut punir, auxquels ils ont ajouté, pour faire bonne mesure, le respect de l'article 3 de la CIDE qui fait obligation de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant… dont nul ne sait et ne saura jamais ce qu'il recouvre. La novation juridique majeure du CJPM tient à l'abandon de l'instruction obligatoire devant le juge des enfants : pour couper court aux critiques en partialité du Conseil constitutionnel français – mais pas de la Cour européenne des droits de l'Homme - il n'y aura plus un magistrat qui instruit et qui juge, voire qui exécute les peines. Dorénavant, le parquet notifiera les charges après avoir entendu le jeune. Exit l'instruction ! D'où, plus que jamais, la nécessité de procédures policières carrées et achevées.

Mieux – ou pire – l'une des innovations avancées, la fixation d'un seuil d'âge sous lequel un jeune ne peut pas engager sa responsabilité pénale – 13 ans – relève du pur affichage, puisque le parquet pourra estimer qu'un jeune de moins de 13 ans avait conscience de l'interdit au moment du passage à l'acte et en mesurait les conséquences. Il lui reviendra alors de tenter d'en convaincre le juge pour tenir ce jeune pour responsable et le condamner. Cette présomption d'irresponsabilité introduite dans le CJPM est bien relative. On en est donc ramené à la définition factuelle et subjective du discernement que traditionnellement on estime acquis autour de 7/8 ans. La novation tient en vérité dans le fait que le parquet devra désormais en apporter formellement la preuve quitte, dixit le décret d'application, à se contenter d'une référence aux circonstances de l'affaire ou sa connaissance de la personnalité du jeune ! On reste dans le critère subjectif quand on attendait une présomption absolue d'irresponsabilité sous 13 ans. Une occasion ratée.

Quelles étaient nos inquiétudes à l'adoption de ce texte ? Déjà, l'urgence était-elle de changer la loi ou de veiller à l'appliquer quand trop de mesures éducatives n'étaient pas exécutées par la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) faute de moyens ? Et puis, quitte à légiférer, ne fallait-il pas mieux s'atteler à législation égale à un code de l'enfance qui affirme le statut des moins de 18 ans pour en deuxième partie, s'attacher à leurs responsabilités juridiques, civile et pénale ? Des droits et libertés découlent les responsabilités. On a fait un autre choix plus réducteur. Une occasion perdue !

Certes, un effort indéniable avec un maximum d'affichage sur les réseaux sociaux - être et paraître ! - a été développé depuis 2018 pour remobiliser une PJJ en perte de vitesse et de crédibilité. Encore fallait-il la renforcer et créer les postes qui s'imposaient pour faire en sorte qu'un éducateur n'ait plus 25 mesures à suivre.

Les annonces – 150 créations de postes, à peine un éducateur par juridiction – n'étaient pas à hauteur.

Les annonces – 150 créations de postes, à peine un éducateur par juridiction – n'étaient pas à hauteur. Où sont passées les deux, voire trois augmentations de 8 % du budget annuel de la justice ? On annonce désormais à échéance de 2023-2025, une augmentation de 25 % du budget de la PJJ. Dont acte ! Où iront ces moyens ? Sur les Centres éducatifs fermés considérés depuis la présidence Chirac comme LA réponse éducative ? Ou sur le milieu ouvert ?

Avec une critique fondamentale de l'ordonnance de 1945 et de son application, les pouvoirs publics, reprenant le texte Varinard de 2008 – présidence Sarkozy - modifié Taubira 2014-2016 – présidence Hollande - affirmaient l'intérêt pour un jeune d'être rapidement tenu pour coupable : il fallait se prononcer au plus tôt sur la culpabilité – dans les 10 semaines – pour ouvrir si nécessaire sur une phase éducative qui permettrait de se prononcer 6 mois plus tard sur la « sanction ». On travaillerait donc en post-sentenciel plutôt qu'en pré-sentenciel. Au risque à droite comme à gauche de confondre juger vite et réagir rapidement !

En fait, à y regarder de près, avec le CJPM, si ce n'est un rôle renforcé du parquet qui suit l'enquête et retient les charges, là encore rien ne change fondamentalement par rapport aux processus de l'ordonnance où, après une mise en examen liminaire par le juge des enfants ouvrant éventuellement sur des mesures éducatives provisoires, le juge se prononçait sur la sanction définitive le temps venu, temporalité scandée par le fait que le jeune était rentré dans les rangs ou qu'il s'inscrivait dans la délinquance. Dès lors, il convient de vérifier si désormais, ces mesures éducatives en post-sentenciel sont mieux et plus souvent exécutées que précédemment en pré-sentenciel. Ces deux temps sont dorénavant formalisés par la césure de principe du procès pénal rendue a priori obligatoire : une audience sur la culpabilité, puis plus tard une autre sur la décision finale. La charge de travail notamment pour les greffiers a-t-elle explosé comme on le pensait ? Ont-ils les moyens de faire face ? Quid des juges et les avocats ? Qualitativement, quel impact sur la psyché des jeunes concernés, notamment de ceux inscrits dans une séquence longue de délinquance, que cette nouvelle temporalité affichée ?

Au passage, une question majeure mérite réponse tant elle est révélatrice de la réalité du dispositif : qu'en est-il advenu de l'obligation posée dans la loi depuis 2012, désormais dans le décret d'application, d'une intervention éducative dans les 5 jours ? Force est de rappeler que cette obligation était peu respectée quand elle était pourtant essentielle pour crédibiliser la justice. Est-elle enfin tenue ? D'autres dispositifs se seraient mis en place au sortir de la notification des charges en commissariat ou au parquet, avec décision éducative provisoire ? Que peut-on en dire ?

Autre interrogation de taille suscitée par la réforme : n'allait-on pas vers une justice pénale des majeurs, avec le recours très facile au célèbre flagrant délit, appelé depuis quelques décennies, comparution immédiate ? Est instaurée la possibilité d'une audience unique permettant de juger rapidement, notamment devant le tribunal pour enfants, et pouvant aller sur un potentiel prononcé de peines comme l'emprisonnement. Au final, on pouvait craindre que les quelques jeunes qui posent réellement problème par leur réitération soient rapidement, donc sévèrement, condamnés à des mesures coercitives, faisant fi du fait que justement, pour ceux-là, un temps éducatif s'impose. La sociologie judiciaire le démontre : juger vite induit des sanctions plus sévères. Certes, là-encore pour ces réitérants, il existait auparavant cette procédure de présentation immédiate valable. Les parquets conscients des risques de dérapage vers une justice distributive en faisaient un usage parcimonieux. Qu'en est-il donc du recours à l'audience unique, tant devant le Tribunal pour enfants que devant le juge des enfants en cabinet, qui peut désormais prononcer des peines non privatives de liberté ? Ce qui était présenté comme devant être une exception – l'audience unique - l'est-il vraiment, quand le seuil pour pouvoir y recourir a été placé si bas ? Si on relève, semble-t-il, une chute de la détention des mineurs, en quoi peut-on l'imputer au CJPM plutôt qu'à une baisse quantitative des actes mis en évidence dans la dernière période ou à une moindre acuité ?

Au final, on pouvait craindre que les quelques jeunes qui posent réellement problème par leur réitération soient rapidement, donc sévèrement, condamnés à des mesures coercitives, faisant fi du fait que justement, pour ceux-là, un temps éducatif s'impose.

Troisième interrogation : comment le parquet se mobilise-t-il pour gérer cette phase essentielle où le jeune est présenté physiquement au tribunal à la sortie de la garde à vue, pour faire l'objet de poursuites avec éventuellement à la clé, la recherche de mesures coercitives comme le contrôle judicaire ou la détention provisoire ? Qu'en est-il de cette séquence judiciaire liminaire essentielle ? Les premiers témoignages recueillis n'augurent rien de vraiment positif dans la gestion de cette séquence essentielle, mais trahissent plutôt une régression.

Jusqu'alors, certains juges des enfants de permanence se contentaient d'une audience bâclée, où l'on demandait au jeune s'il confirmait les propos tenus devant le service de police avant d'entendre rapidement son conseil et ses proches et de décider de la mise en examen, et éventuellement d'une mesure éducative ou d'ordre public. D'autres, au contraire, mobilisaient ce temps-clé du déferrement pour un travail éducatif de base : ils s'attachaient déjà à vérifier si le jeune était conscient de la procédure engagée et des conséquences pour lui, notamment de la sanction réellement encourue, des suites à venir sur les deux ou trois prochaines années quand il pensait en avoir terminé pour être sorti de la garde à vue, de la prise

qu'il pourra avoir sur la sanction définitive. Il fallait encore entendre ses parents, éventuellement le service éducatif qui le suivait ou qui venait de le rencontrer au tribunal avant de laisser la parole à l'avocat. S'il y avait débat sur le fait de saisir le juge de la détention et des libertés pour une incarcération provisoire, cette audience pouvait durer une heure, voire une heure trente, exigeait un minimum de pédagogie pour se faire comprendre et d'acuité pour bien analyser la situation par-delà l'acte posé. Désormais qu'il revient au parquet de gérer cette phase dite de notification de charges, comment les choses se déroulent-elles ? Les procureurs prennent-ils ce temps essentiel de « travail » de la situation, qui est traditionnellement au cœur de la justice des mineurs, pour envisager de transformer le cours de la vie du jeune ? Les parquets ont-ils pu mobiliser les compétences nécessaires ? Tout simplement leurs moyens humains et matériels ont-ils été renforcés ? Concrètement : reçoivent-ils lors de cette séquence les éducateurs en charge d'une mesure éducative ou se contentent-ils de lire leur rapport ?

Les procureurs prennent-ils ce temps essentiel de « travail » de la situation, qui est traditionnellement au cœur de la justice des mineurs, pour envisager de transformer le cours de la vie du jeune ?

Quatrième interrogation : quel bilan dresse-t-on de la présomption relative de non-imputabilité avant 13 ans ? A-t-on réellement enregistré une chute des poursuites à l'encontre des plus jeunes ? À l'inverse, quand a-t-on retenu le discernement avant 13 ans ? Dans l'hypothèse de non-poursuites à l'encontre de très jeunes enfants, quelles suites sociales a-t-on donné, comme y invite le CJPM, aux procédures en articulation avec le Département et les services communaux dont les Clubs de prévention, sachant que les faits ne peuvent pas rester sans suites au risque de donner le sentiment aux proches et aux victimes d'un abandon et aux jeunes le sentiment d'impunité ? Des accords ont-ils été passés avec les collectivités territoriales ? De quelle teneur ?

Cinquième interrogation : quid de la mise en œuvre de cette mesure éducative judiciaire avec différents modules, substituée à feu la liberté surveillée avec le souci d'en finir de certains empilages de mesures souvent non mises en œuvre ? En quoi la prise en charge réelle des mineurs vraiment inscrits dans la délinquance a-t-elle évolué ? Qui fait quoi de la PJJ publique ou associative ? Qu'en est-il du développement de la justice restaurative prôné par le CJPM ?

Pour mesurer si cette réforme procédurale apparemment profonde aura produit ses effets, on pourrait trouver d'autres paramètres – comme s'attacher à l'impact sur les victimes dont on entendait qu'elles soient mieux prises en considération, ou plus prosaïquement au respect des délais qui, rappelons-le, ne sont pas sanctionnés… Aura-t-elle permis de s'attacher - dans son intérêt du jeune mais aussi dans un souci commun de sécurité - d'amener un jeune en conflit avec la loi à rompre au plus tôt et à moindre frais avec une séquence délicate, dangereuse pour autrui et déjà pour lui.

Indéniablement, la mise en œuvre de ces nouveaux process était délicate, surtout en période de pandémie. Incontestablement, une grosse mobilisation a été engagée dans les juridictions ou à la PJJ. Ces efforts n'auront pas été de pure perte, tellement il s'imposait de sortir d'une certaine torpeur, étant observé que dans la période précédant l'adoption de ce texte la délinquance juvénile, toutes proportions gardées, régressait.

Bien évidemment, il est encore trop tôt pour apprécier l'impact de cette nouvelle procédure sur l'itinéraire de vie de jeunes gravement en conflit avec la loi. Il faudra quelques années pour mesurer le changement réel apporté au traitement de la délinquance juvénile. S'il en est un ! Pour autant, la Chancellerie se doit déjà de dresser publiquement ce premier bilan objectif, quitte à identifier lucidement les difficultés rencontrées, les zones d'ombre sinon les effets pervers. Il sera déjà intéressant de voir ce qu'elle mettra en exergue pour valoriser la réforme. Ces données explicites ou implicites vaudront-plus que les grands discours ?

En tout cas le débat, démocratique dans l'intérêt du bien commun, appelle à cette démarche de suivi et d'évaluation. On ne doute pas qu'elle sera mise en œuvre, ouvrant à réflexion pour améliorer encore ce dispositif. Dans le même temps, on sera attentif à ce qui pourra être énoncé des démarches suivies pour prévenir, non pas seulement la réitération sinon la récidive, mais la primo délinquance, tant il est vrai que la sécurité recherchée dépend des deux éléments : faire en sorte que ceux qui sont inscrits dans la délinquance ne s'y incrémentent pas, mais aussi s'attacher à ce que ceux qui n'y sont pas, n'y tombent pas.

Dans cette attente…