

Observations du Syndicat de la magistrature sur le projet de réforme de la justice pénale des mineurs

La loi du 23 mars 2019 a habilité le gouvernement à « *prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour :*

1° Modifier et compléter les dispositions relatives à la justice pénale des mineurs, dans le respect des principes constitutionnels qui lui sont applicables et des conventions internationales, afin de

a) Simplifier la procédure pénale applicable aux mineurs délinquants ;

b) Accélérer leur jugement pour qu'il soit statué rapidement sur leur culpabilité ;

c) Renforcer leur prise en charge par des mesures probatoires adaptées et efficaces avant le prononcé de leur peine, notamment pour les mineurs récidivistes ou en état de réitération ;

d) Améliorer la prise en compte de leurs victimes ;

2° Regrouper et organiser ces dispositions dans un code de la justice pénale des mineurs. »

Un délai de six mois, soit jusqu'au 23 septembre 2019 a été laissé au gouvernement pour prendre cette ordonnance, la présentation d'un projet de loi de ratification au Parlement devant ensuite intervenir dans un délai de deux mois à compter de la publication de ladite ordonnance.

Encore une fois, le Syndicat de la magistrature a dénoncé la méthode de ce gouvernement, qui se prive d'un véritable débat parlementaire pour réformer sur un sujet aussi important que celui de la justice des mineurs.

Comme cela a été le cas pour la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Syndicat de la magistrature dénonce le simulacre de concertation avec les organisations syndicales et les principaux acteurs concernés. En effet, seule une audition du collectif d'organisations auquel le Syndicat de la magistrature appartient a pu avoir lieu dans le courant du mois de février, soit avant d'avoir une idée plus précise des orientations envisagées que ce qui apparaissait dans la loi d'habilitation. Dès lors qu'un projet de texte et des orientations ont été demandées, il n'a pas été proposé d'autre rendez-vous avant le 24 juin 2019, soit postérieurement aux annonces à la presse et peu avant la saisine du Conseil d'Etat, ce qui a laissé peu de place à la prise en compte des observations faites, ce que nous avons d'ailleurs pu constater dans l'ordonnance finalement déposée en conseil des ministres le 11 septembre 2019.

En guise de concertation la Garde des Sceaux a mis principalement en avant un questionnaire en ligne diffusé aux différents professionnels de la justice des mineurs, questionnaire dont nous avons dénoncé les questions orientées et fermées et le manque de sécurité. Moins d'un millier de professionnels y ont répondu, alors qu'il a pourtant été diffusé très largement (juges des enfants, parquetiers, avocats, éducateurs PJJ, éducateurs en protection de l'enfance, etc.).

C'est donc sur un avant-projet déjà très avancé que le Syndicat de la magistrature a eu à présenter ses observations. Le présent document a pour objet de les reprendre en les actualisant, à la marge vu le peu de modifications faites, à la lumière de l'ordonnance finalement déposée.

A titre liminaire, il convient de rappeler que le Syndicat de la magistrature n'a jamais été opposé à une réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 et l'estime même souhaitable. En effet, les nombreuses réformes intervenues depuis 1945 ont fait perdre au texte de sa cohérence et de sa lisibilité mais surtout l'ont éloigné de son esprit originel, à savoir le primat de l'éducatif sur le répressif dans un objectif de « relèvement » du mineur, partant du constat que l'enfant délinquant est avant tout un enfant qui va mal et doit être protégé et aidé.

Toutefois, compte tenu de la haute portée symbolique de l'ordonnance du 2 février 1945, il apparaît essentiel que le projet qui vise à la supprimer ne soit pas une réforme purement technique mais au contraire un texte d'ampleur, en mesure de restaurer l'esprit originel des principes fondateurs de l'ordonnance du 2 février 1945.

A notre sens, cet objectif est manqué dans le projet qui est présenté aux assemblées. D'une part, force est de constater que le projet, qui crée un code de la justice pénale des mineurs, manque d'ambition sur le plan du respect des principes mais également sur l'aspect purement technique qui visait à simplifier la procédure applicable aux mineurs (I). D'autre part, le projet de réforme crée une procédure nouvelle qui ne vise finalement qu'à réduire le temps du travail éducatif, travail éducatif dont le sens est d'ailleurs largement dévoyé (II). Au final, le projet ne résout nullement les difficultés qui sont aujourd'hui celles de la justice des mineurs, alors que plusieurs pistes de réformes sont envisageables pour y répondre (III).

I- Un code de la justice des mineurs qui manque d'ambition et ne remplit pas les objectifs fixés

Les principes de la justice des mineurs insuffisamment protégés

Le Syndicat de la magistrature ne s'oppose pas fondamentalement à la création d'un code de la justice des enfants¹ en lieu et place de l'ordonnance, mais à la condition que ce code de la justice des enfants permette essentiellement de rappeler les spécificités et donc les grands principes de cette justice, ce qui n'est que très partiellement le cas dans le projet présenté.

Premier principe : l'enfant délinquant est aussi un enfant en danger qui doit être protégé

Pour rappeler pleinement cette évidence et ne pas faire du « mineur délinquant » une catégorie à part, qui serait parfaitement distincte des enfants suivis dans le cadre de la protection de l'enfance, le Syndicat de la magistrature revendique, si la forme du code devait être retenue, que ce code englobe l'ensemble des dispositions relatives aux enfants et adolescents, à la fois celles relevant de l'assistance éducative et celles relevant des dispositions pénales. Cela aurait l'intérêt de rappeler formellement qu'il s'agit bien des mêmes enfants et permettrait également une simplification et une plus grande cohérence dans le champ de l'assistance éducative où les dispositions sont actuellement éparpillées dans trois codes différents (code civil, code de procédure civile et code de l'action sociale et des familles).

Le projet de code prévoit une timide avancée sur ce principe, en rappelant en son article L421-1 que le ministère public n'est pas tenu de poursuivre sur le plan pénal et peut aussi bien faire le choix de saisir l'aide sociale à l'enfance en vue d'une mesure administrative ou le juge des enfants en vue d'une mesure d'assistance éducative. Cet ajout par rapport à l'ordonnance du 2 février 1945 est heureux sur le plan des symboles, mais il est de peu de portée juridique (le parquet dispose déjà de l'opportunité des poursuites en application de l'article 40-1 du code de procédure pénale) et révèle surtout en creux

¹ Ce terme étant néanmoins préféré à celui de « mineurs ».

la dérive que constitue la pratique des poursuites systématiques en matière de délinquance des mineurs. Par ailleurs, cette disposition gagnerait à faire partie du titre préliminaire sur les principes généraux de la justice des mineurs, à l'image du préambule de l'ordonnance qui débute sur cette notion de protection.

Second principe : la justice des mineurs doit être spécifique et spécialisée

Ce principe est fondé sur l'idée que les enfants n'ont ni le discernement ni la maturité des adultes et qu'il est particulièrement important de les prendre en charge tôt et au plus près de leurs besoins pour permettre une évolution positive. Il est dès lors indispensable de leur appliquer une procédure dédiée par des acteurs qui sont spécialisés dans les questions de l'enfance et vont par ailleurs pouvoir apporter un suivi au mineur qui s'exercera dans la continuité et permettra une connaissance réelle de sa situation.

Le projet de code vient rappeler ce principe dans le titre préliminaire à l'article L12-1, ce qui doit être salué. Toutefois, il aurait été souhaitable d'insister davantage sur celui-ci, en sanctuarisant notamment les fonctions devant être spécialisées non seulement en les listant mais en détaillant également ce qui fonde leur spécialisation ce qui passe par exemple par le rappel de ce que le substitut des mineurs et le juge des enfants connaissent à la fois de l'assistance éducative et du pénal, le rappel des conditions de désignation du juge d'instruction spécialisé pour le traitement des affaires impliquant des mineurs ou encore l'instauration d'une obligation de formation spécifique.

La liste des juridictions ou des magistrats devant se spécialiser aurait par ailleurs pu être élargie (en prévoyant par exemple dans les ressorts où il existe plusieurs juges des libertés et de la détention ou plusieurs présidents de cour d'assises, que l'un ou plusieurs d'entre eux soient spécialisés dans les affaires impliquant les mineurs, à l'image du juge d'instruction). Il est également dommage que le premier article du titre sur le ministère public (article L211-1) soit justement là pour poser les cas où il peut être fait exception à l'intervention du magistrat du parquet spécialisé dans les affaires qui concernent les mineurs.

Enfin, s'il est positif que le projet ait mentionné l'avocat comme acteur spécialisé, en posant l'importance de maintenir le même défenseur à chaque étape de la procédure, il aurait été nécessaire d'aller bien plus loin en prévoyant surtout que le même avocat doit, dans la mesure du possible et sans préjudice du libre choix de l'avocat par le mineur, être le même si d'autres procédures interviennent ultérieurement. En effet, si la continuité des acteurs est importante pour une même affaire, elle est surtout essentielle, dans la compréhension du parcours du mineur, entre ses différentes affaires.

Troisième principe : Atténuation de la responsabilité et de la sanction

S'agissant de la responsabilité, le préambule de l'ordonnance du 2 février 1945 pose ce principe de manière forte, en partant de l'idée que les enfants bénéficient d'un régime d'irresponsabilité pénale, dont il découle ensuite l'impossibilité, sauf exception, de prononcer d'autres mesures que des mesures de protection et d'éducation.

En pratique, force est de constater que l'on s'est éloigné de cet idéal, que les mineurs sont aujourd'hui fortement traduits devant les juridictions pénales (avec un taux de poursuites supérieur à celui des majeurs) et font régulièrement l'objet de mesures répressives et ce de manière croissante (comme en témoigne la hausse de l'incarcération des mineurs).

Aussi, il apparaissait nécessaire de réviser le régime actuel de détermination de la responsabilité pénale des enfants, fondé uniquement sur l'appréciation du discernement du mineur par le juge, sans aucune considération relative à l'âge.

Le Syndicat de la magistrature salue à ce titre l'initiative du gouvernement d'introduire un seuil d'âge, ce qui nous met par ailleurs d'avantage en conformité avec l'article 40, 3° de la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). Toutefois, le choix opéré apparaît insuffisant dès lors qu'il ne vient que poser une présomption simple selon laquelle l'enfant de moins de 13 ans ne disposerait pas du discernement suffisant pour voir sa responsabilité pénale engagée. S'agissant d'une présomption simple, elle pourra être écartée au cas par cas, ce qui permettra toujours de retenir la responsabilité pénale de jeunes enfants, sans réel changement par rapport à ce qui se pratique actuellement. Le fait que la responsabilité pénale d'un enfant de 13 ans puisse être engagée n'est d'ailleurs pas considéré comme un cas d'école par le projet de code qui prévoit toujours des dispositions permettant de retenir dans les locaux de police des enfants de 10 à 13 ans, sous certaines conditions, retenue dont le Syndicat de la magistrature revendique d'ailleurs la suppression, et qui envisage par ailleurs l'hypothèse de sanctions pénales prononcées à l'encontre d'un enfant de moins de 10 ans². En outre, cela ne vient pas résoudre la principale difficulté, à savoir le caractère très flou de la notion de discernement, que le projet ne vient pas davantage définir, tout en en faisant toujours la notion fondatrice de la responsabilité pénale de l'enfant. Encore une fois, le gouvernement choisit finalement une solution faisant peser sur le magistrat seul la responsabilité d'évaluer qu'un mineur n'a pas la capacité à être poursuivi, y compris pour des faits graves et médiatiques (le discours de la ministre est d'ailleurs éloquent à ce sujet, celle-ci ayant pu expliquer dans la presse qu'en cas de faits graves la responsabilité pénale d'un mineur de moins de 13 ans pourrait être engagée alors que la gravité des faits ne devrait normalement pas être le critère d'appréciation d'après le nouveau texte).

S'agissant de la peine, le Syndicat de la magistrature revendique de longue date l'abandon de l'exception prévue à l'excuse de minorité pour les plus de 16 ans, devant toute juridiction. En effet, l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs est un principe à valeur constitutionnelle qui répond à la nécessaire prise en compte du fait que les enfants sont des êtres en construction, ne disposant pas de la maturité suffisante pour être pleinement accessibles à la sanction pénale. Chacun sait par ailleurs que l'âge fatidique de 18 ans est rarement synonyme d'un gain soudain et immédiat en maturité et qu'une telle atténuation pourrait même s'envisager chez les jeunes majeurs. Or le projet maintient cette exception à l'article L121-7 et la prévoit même devant le tribunal de police, juridiction devant laquelle il apparaît impératif qu'elle ne soit pas possible dès lors qu'il ne s'agit pas d'une juridiction spécialisée formée aux questions de l'enfance.

Par ailleurs, s'agissant des suites de la sanction, le Syndicat de la magistrature affirme qu'un droit à l'oubli est nécessaire pour les mineurs, la sanction pénale ne devant pas être une entrave à leur évolution future. A ce titre, quitte à réformer l'ordonnance de 1945, il aurait été souhaitable de se pencher sur les conditions d'inscription des condamnations des mineurs dans différents fichiers, au premier chef desquels le Casier judiciaire.

Or, le projet se contente d'évolutions minimales concernant le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJASV), certaines étant d'ailleurs dans la suite logique de la loi du 3 juin 2016, sans aller plus loin. Le Syndicat de la magistrature salue le fait que l'inscription automatique au FIJASV ne soit plus d'actualité pour les délits punis de 10 ans d'emprisonnement ainsi que la simplification du régime de justification d'adresse. Toutefois, compte tenu du caractère particulièrement stigmatisant de ce fichier, de la longue durée d'inscription, et du contexte dans lequel les mineurs sont amenés à commettre ce type d'infraction (les psychiatres étant fréquemment très peu inquiets du risque de récidive), il aurait fallu prévoir idéalement que ce fichier ne s'applique pas aux mineurs et a minima que l'inscription en soit toujours facultative et laissée à l'appréciation de la juridiction, y compris en cas de crime. Par ailleurs, la durée d'inscription, bien que réduite par la loi du 3 juin 2016, pourrait l'être encore davantage.

² L'article L112-3 du projet de code prévoit ainsi que les modules de la mesure éducative les plus restrictifs de liberté ne puissent s'appliquer aux enfants de plus de dix ans, ce qui sous-entend que l'hypothèse de la condamnation pénale d'un enfant de moins de dix ans est encore sérieusement envisagée.

S'agissant du Casier judiciaire, les règles actuelles, reprises dans le projet à cette différence que la mesure de réparation, en tant que module de la mesure éducative judiciaire, sera désormais également inscrite, apparaissent à la fois trop larges s'agissant des conditions d'inscription d'une condamnation et trop restrictives s'agissant des modalités de suppression de cette inscription. A minima, il serait souhaitable de modifier ces dernières en prévoyant que toute condamnation en tant que mineur disparaisse du casier judiciaire à la majorité et que les conditions de délais posées pour obtenir le retrait d'une inscription (3 ans) soient réduites.

Aucune évolution non plus pour les autres fichiers, et notamment le traitement automatisé judiciaire qui est en soi un fichier problématique car peu fiable tout en ayant de lourdes conséquences en termes d'insertion des jeunes. Or, justement parce qu'ils ont pu apprendre et évoluer au cours de leur suivi par la protection judiciaire de la jeunesse et le tribunal pour enfants, les mineurs sont fréquemment attirés par des métiers en lien avec l'enfance ou avec la sécurité, pour lesquels des enquêtes de moralité peuvent être effectuées et amener à la consultation de ce fichier.

Enfin, l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs se définit toujours par comparaison avec le régime applicable aux majeurs. Il en découle un principe selon lequel les procédures applicables aux mineurs ne peuvent être moins favorables que celles applicables aux majeurs, ce qui avait d'ailleurs conduit le Conseil constitutionnel à censurer l'article 22 de l'ordonnance du 2 février 1945 sur les dispositions permettant l'exécution provisoire d'une peine ferme sans aucune condition. Or plusieurs dispositions du projet de réforme de l'ordonnance ne respectent pas ce principe et conduisent finalement à appliquer un régime plus sévère aux mineurs qu'aux majeurs :

- l'article L121-2 qui prévoit que la procédure d'ajournement de peine n'est pas applicable aux mineurs, sauf devant le tribunal de police, couplé avec l'article L 521-1 qui exclut la procédure de « mise à l'épreuve éducative » pour les mineurs faisant l'objet d'une ordonnance de renvoi du juge d'instruction : si l'on comprend l'idée de la suppression de l'ajournement avec mise à l'épreuve dans les autres cas pour lui préférer l'application de la procédure de « mise à l'épreuve éducative » prévue spécialement pour les mineurs, il est inenvisageable de défavoriser les mineurs qui font l'objet d'un renvoi par le juge d'instruction par rapport aux majeurs qui se trouveraient dans la même situation. Il y a donc lieu d'ouvrir la possibilité d'ajournement pour ce cas, ou bien de ne pas exclure la procédure de mise à l'épreuve éducative de ce champ. Dans cette hypothèse, la période de mise à l'épreuve éducative, tout comme l'ajournement simple, doivent permettre de ne pas ordonner de mesure mais de se laisser simplement un temps entre l'audience sur la culpabilité et l'audience de prononcé de la sanction, temps pouvant être utile au mineur pour montrer qu'il a pris la mesure de l'importance de la décision sur la culpabilité ainsi que pour aborder dans de meilleures conditions l'audience devant statuer sur la sanction.
- L'article L423-11 qui conduit à ce que le même juge des enfants statue sur toutes les décisions provisoires (y compris révocation de contrôle judiciaire, placement en détention provisoire, examen des demandes de mise en liberté) tout en pouvant faire partie de la juridiction de jugement, alors que d'une part pour les majeurs ce qui concerne la détention provisoire est dévolu à un juge dédié, le juge des libertés et de la détention, ce qui permet un double regard, et que d'autre part ce magistrat ne siège pas ensuite dans la composition de jugement. En outre, lorsque le tribunal correctionnel est saisi pour les majeurs, c'est à lui de statuer sur les demandes de mise en liberté, ce qui permet de la collégialité, alors que pour les mineurs il n'est prévu qu'une décision à juge unique, prise par le juge des enfants seul.
- L'article L 521-9 qui offre la possibilité au juge des enfants ayant statué sur la culpabilité de renvoyer devant le tribunal pour enfants pour statuer sur la sanction et l'article L121-4 qui permet au juge des enfants statuant seul sur la sanction de prononcer certaines peines, ce qui signifie concrètement qu'on s'écarte des règles applicables pour les majeurs qui définissent ce qui peut être jugé à juge unique ou en collégialité (articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale). Cette possibilité pouvait se comprendre auparavant dès lors que le juge des enfants statuait seul tant sur la culpabilité que la sanction mais sans pouvoir prononcer de peine, donc

sans fonder de premier terme de récidive et sans emprisonnement encouru. Dès lors que des peines pourront être prononcées, dont le non-respect pourra entraîner de l'emprisonnement, il apparaît indispensable de maintenir la collégialité y compris sur le prononcé de la culpabilité pour tous les délits pour lesquels le jugement à juge unique n'est pas prévu pour les majeurs.

Quatrième principe : le primat de l'éducatif sur le répressif

Là encore, si le projet de code rappelle ce principe dans le titre préliminaire, le détail et les conséquences que cela implique (notamment l'exigence de motivation spéciale des peines) n'apparaissent que plus tard dans le code.

Surtout, le respect de ce principe impliquait de revenir sur de nombreuses modifications de l'ordonnance du 2 février 1945 qui avaient conduit à aggraver la sévérité des procédures et des sanctions applicables aux mineurs, avec notamment pour les plus de 16 ans un alignement massif du régime applicable sur celui des majeurs. Or le projet ne prévoit aucune évolution en ce sens, par exemple en maintenant des conditions très larges de placement sous contrôle judiciaire, ou bien en élargissant le recours à la procédure de présentation immédiate seulement renommée en « saisine du tribunal pour enfants aux fins de jugement en audience unique »³(moins d'exigences en termes d'éléments de personnalité, possibilité d'y avoir recours pour les moins de seize ans) alors que celle-ci favorise le recours à la détention provisoire et aux peines d'emprisonnement, ou bien encore en prévoyant un recours toujours aussi large à la procédure de déferrement en vue d'obtenir des mesures coercitives.

En outre, plusieurs dispositions du projet de code viennent directement rogner sur ce principe, notamment la possibilité de prononcer certaines peines en chambre du conseil prévue à l'article L121-4 qui banalise le prononcé de celles-ci en ne prévoyant même plus la nécessité d'une collégialité. L'argument selon lequel les peines envisagées pour la chambre du conseil n'entraîneraient pas de conséquence en termes de détention ne peut être entendu, un travail d'intérêt général non exécuté pouvant entraîner une incarcération, de même qu'une peine de stage non exécutée. Par ailleurs, une peine quelle qu'elle soit fonde un premier terme de récidive, ce qui n'est pas le cas des mesures éducatives.

Enfin, l'articulation générale de la procédure, avec des délais contraints, une interruption possible de la mise à l'épreuve éducative en cas de réitération, l'impossibilité sauf exception de prononcer plusieurs mises à l'épreuve éducatives, sont autant d'éléments qui vont imposer une temporalité judiciaire encore plus déconnectée qu'actuellement de la temporalité d'un adolescent pour évoluer dans ses comportements, ce qui de fait fera perdre toute son efficacité au travail éducatif et conduira mécaniquement à basculer plus rapidement vers le prononcé de peines.

L'objectif de simplification technique partiellement manqué

Si l'avant-projet de code ne répond pas à la nécessité de réaffirmer les principes fondateurs de l'ordonnance du 2 février 1945 et se réduit à une réforme purement technique, il manque également d'ambition dans ce domaine et dans l'un des objectifs que s'était pourtant fixé le ministère, à savoir améliorer la clarté et la lisibilité de la procédure pénale applicable aux mineurs.

Il est vrai qu'à force d'ajouts au fil des années, l'ordonnance de 1945 est mal organisée et de ce fait difficile à lire. Par ailleurs, les magistrats du parquet et juges des enfants se posent de multiples questions pratiques ne trouvant de réponse ni dans l'ordonnance de 1945, ni dans les codes pénal et de procédure pénale. Nécessairement, le projet de texte permet une relative avancée à ce niveau, ne serait-ce que par l'introduction d'un plan et de titres et par l'ajout de certaines dispositions, d'ailleurs en grande partie prévues dès la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour

³ Article L423-4 alinéa 3 du projet de code de la justice pénale des mineurs

la justice. L'introduction de règles plus précises pour ordonner les placements, statuer sur les droits de visite et d'hébergement, les modalités d'exercice de l'autorité parentale, la suppression des sanctions éducatives ou bien encore l'introduction de règles spécifiques pour le maintien en détention provisoire des mineurs après l'ordonnance de renvoi ne peuvent qu'être saluées.

Le texte ne constitue néanmoins pas, comme on pouvait l'espérer, un code complet de la justice pénale des mineurs. De multiples renvois sont encore faits au code pénal et au code de procédure pénale, dont l'intégralité des dispositions deviennent d'ailleurs applicables aux mineurs sauf prévision contraire, ce qui n'en fait pas réellement un code autonome et spécifique. Par ailleurs, il présente une structure assez confuse dans l'organisation des parties avec beaucoup de renvois d'une partie à l'autre ainsi qu'à plusieurs reprises des dispositions générales, puis des dispositions plus techniques qui viennent les contredire en partie. Par exemple, l'article L521-1 n'autorise pas d'ouvrir une période de mise à l'épreuve éducative si la juridiction a été saisie aux fins de jugement en audience unique, alors que l'article L521-27 le permet en motivant spécialement. Cette tension entre des principes généraux affirmés de manière visible en début de texte et des exceptions beaucoup plus discrètement éparpillées nuit très clairement à la clarté du texte, pour le citoyen comme pour le professionnel.

Le vocable utilisé manque également parfois de précision. Ainsi, comme indiqué précédemment, dès lors que la notion de discernement était maintenue comme fondement de la responsabilité pénale du mineur, il eut été souhaitable de préciser ce que cette notion recouvre. L'on citera encore la distinction très floue dans la terminologie entre la procédure où la juridiction est saisie aux fins de jugement en audience unique et la procédure classique où le tribunal décide de juger en audience unique.

Plus au fond, la principale simplification attendue de la procédure de césure, avec pour objectif également de respecter davantage le principe de continuité de l'intervention du juge des enfants, est la possibilité pour le juge des enfants de statuer tant sur les mesures éducatives provisoires que sur le jugement, dès lors qu'il n'intervient plus dans une phase d'instruction. Or le choix qui a été fait de ne jamais faire intervenir le juge des libertés et de la détention pour prendre les décisions relatives à un éventuel placement en détention provisoire pose difficulté. En effet, en termes d'impartialité objective, d'autant plus face à des mineurs peu à même de comprendre les subtilités juridiques, il apparaît indispensable que ce ne soit pas le même juge qui prenne les décisions sur la détention provisoire et qui statue ensuite sur la sanction, quand bien même il n'aurait pas pris position sur le fond du dossier. C'est d'ailleurs la position de nombre de juges des enfants qui dans le cas de la présentation immédiate, qui comporte déjà cette difficulté actuellement, faisaient en sorte qu'un magistrat différent intervienne lors de la phase de déferrement et lors de la comparution devant le tribunal pour enfants. Dès lors, il sera toujours nécessaire de faire intervenir deux juges des enfants différents en phase provisoire et en phase de jugement sur la sanction.

Par ailleurs, les délais de convocation extrêmement contraints supposeront automatiquement une rupture au moment du jugement par rapport au juge des enfants habituel. En effet, il apparaît improbable de parvenir à convoquer systématiquement le mineur à la fois dans un délai inférieur à trois mois et devant le juge des enfants en charge de son suivi. Le risque est, pour les mineurs réitérants qui ont justement le plus besoin de continuité, de voir se multiplier les convocations en vue de jugement en audience unique et de voir un juge des enfants différent à chaque audience. En cas de césure il sera certes possible de rectifier cette erreur d'orientation initiale en renvoyant sur le prononcé de la sanction devant le juge des enfants habituel mais au prix dans ce cas d'une perte de temps que les tribunaux ne sont pas en mesure de se permettre puisque cela supposerait que le dossier soit de nouveau examiné par un deuxième juge des enfants.

Sur le plan technique, l'ordonnance de 1945 a le défaut de n'être pas assez complète, et le code de procédure pénale de ne comporter aucune disposition spécifique aux mineurs. Dès lors, plusieurs questions juridiques se posent régulièrement aux juges des enfants. Le texte répond à certaines de ces questions ou de ces vides, mais en venant parfois poser d'autres difficultés.

Ainsi, le projet de code reprend la disposition introduite dans la loi du 23 mars 2019 venant clarifier le moment où l'âge de 16 ans doit être pris en compte pour pouvoir ordonner un travail d'intérêt général. Toutefois, encore plus dans la configuration où le juge des enfants seul pourra être amené à prononcer un travail d'intérêt général, cette disposition confère une inégalité de traitement entre les condamnés, qui dépend non pas de l'individualisation de la peine mais des délais de traitement de chaque juridiction. En effet, cela signifie concrètement que pour deux mineurs de 15 ans et demi ayant commis une infraction donnée, l'un pourrait, si l'enquête de police est rapide et les délais du tribunal raisonnables, n'encourir qu'une mesure éducative (les peines de stage et de confiscation étant bien moins fréquemment prononcées que les TIG) tandis que l'autre, pour peu que les services d'enquêtes soient chargés ou que les délais d'audience soient plus longs, pourrait encourir une peine, avec toutes les conséquences que cela implique en termes d'inscription au casier judiciaire, de premier terme de récidive ou d'emprisonnement encouru. En outre, une telle disposition créerait nécessairement chez certains intervenants la tentation de faire « traîner » délibérément certains dossiers afin de permettre le prononcé d'un TIG normalement impossible, créant une atteinte forte tant au principe d'égalité qu'à celui de légalité des peines.

Par ailleurs, d'autres questions très techniques sont laissées totalement sans réponse telles que le moment où la copie exécutoire de la décision civile peut être délivrée à la partie civile si le jugement a été rendu par défaut à l'égard des civilement responsables, ou bien quelle sera la date du premier terme de la récidive si le jugement est scindé en deux audiences sur la culpabilité et la sanction. Aucune information n'a par ailleurs été donnée sur les dispositions transitoires à prévoir pour passer de la procédure actuelle à la procédure de césure, étant précisé que compte tenu des délais posés, les tribunaux pour enfants seront rapidement engorgés et ne seront donc pas en mesure d'absorber le stock de jugements actuellement en attente. La réforme pourrait donc conduire à juger en priorité les affaires relevant de la nouvelle procédure plutôt que les affaires antérieures pourtant plus anciennes.

II – Accélération du temps et perte du sens de la notion de travail éducatif

Si le Syndicat de la magistrature a toujours été favorable au principe de la césure du procès pénal, pour les mineurs comme pour les majeurs, la manière dont cette procédure est envisagée dans le projet de code a des conséquences très lourdes sur la philosophie même de la justice des mineurs, qui suppose de prendre du temps pour laisser la place à un travail éducatif. Dans le code proposé par le gouvernement, la logique à l'œuvre est plutôt celle de l'accélération de la réponse pénale au détriment de tout travail éducatif, dont le sens semble d'ailleurs avoir été perdu au profit d'une notion d'éducation contrainte.

Accélération des procédures au détriment du travail éducatif

En théorie, la nouvelle procédure ne change pas fondamentalement ce qui existe actuellement, à savoir 2 audiences distinctes pour permettre un travail éducatif préalable au prononcé de la sanction, avec pour avantage que les victimes pourront présenter leurs demandes dès la première audience alors que dans le système actuel elles ne peuvent le faire qu'à la seconde (celle de jugement). On s'aperçoit en réalité que les exceptions à ce principe d'un jugement en deux temps sont nombreuses et que de manière générale, le temps de la procédure est accéléré dans un objectif de productivité des juridictions et des services de la protection judiciaire de la jeunesse, au détriment de la qualité de la prise en charge judiciaire des mineurs.

Le premier mécanisme d'accélération du temps consiste en des contraintes de délai, tant avant la première audience sur la culpabilité (qui doit avoir lieu entre 10 jours et 3 mois après la décision de poursuite) qu'entre l'audience statuant sur la culpabilité et celle statuant sur la sanction (délai de 9 mois maximum en cas de prolongation de mesure). Le Syndicat de la magistrature dénonce ces contraintes de temps qui, si elles ne sont pas accompagnées des moyens suffisants en nombre de magistrats, greffiers et de personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, ne seront absolument pas tenables. Actuellement, dans nombre de tribunaux, la première convocation est à plus de trois mois

et les mesures éducatives peuvent mettre plusieurs semaines voire plusieurs mois à débiter de manière effective. Si les effectifs étaient suffisants, ces contraintes deviendraient par ailleurs inutiles, les magistrats et les éducateurs n'ayant pas pour habitude de perdre du temps par plaisir, et pourraient s'avérer inadaptées dans certaines situations où il pourrait être exceptionnellement nécessaire de se laisser plus de 9 mois de délai entre deux audiences (par exemple, pour un mineur partant en séjour de rupture à l'étranger pour une année). Le Syndicat de la magistrature sollicite donc la disparition de ces délais, hormis celui minimal de 10 jours, déjà peu à même de garantir une préparation adéquate de la défense. Subsidièrement, il est sollicité que le délai prévu entre l'audience sur la culpabilité et la sanction ait pour point de départ la prise en charge effective de la mesure éducative et non pas l'audience. En effet, en l'état de la rédaction du texte il est rigoureusement impossible de prolonger la mesure éducative provisoire au-delà de neuf mois. Dès lors, si les tribunaux ont des délais de renvoi à une audience sur la sanction plus longs que ne le prévoit le texte, ce qui est hautement probable, il s'ensuivra une période de vide juridique durant laquelle la sanction ne sera pas encore prononcée mais où le mineur ne sera plus suivi par la protection judiciaire de la jeunesse.

Il convient d'ajouter par ailleurs que si le délai de 10 jours à 3 mois avant la première audience est respecté, il est probable que ce temps soit finalement trop court pour la victime et qu'un renvoi sur intérêts civils soit de toute façon nécessaire, le temps pour elle de rassembler ses pièces justificatives. Par ailleurs, le texte prévoit une possibilité, si le juge des enfants est saisi après déferrement, d'ordonner une mesure éducative dans l'attente de cette première audience, mesure qui n'aura en réalité pas la possibilité de s'exercer dans de tels délais.

Manifestement conscient que ces délais seront difficiles à tenir, le gouvernement contourne surtout la difficulté en laissant de larges possibilités de ne pas faire application de la césure. D'une part par le biais d'une procédure devant le tribunal pour enfants saisi aux fins de jugement en audience unique, équivalent de la procédure de présentation immédiate, dont les possibilités de recours sont élargies (procédure rendue possible pour les moins de 16 ans, avec placement sous contrôle judiciaire avant la première audience, réduction des exigences en termes d'éléments de personnalité). D'autre part par la possibilité de statuer par un jugement rendu en audience unique, tant devant le juge des enfants statuant en chambre du conseil que devant le tribunal pour enfants, les conditions du recours à cette procédure étant là encore très larges puisque l'article L521-2 prévoit que cette procédure est possible dès lors que la juridiction l'estime nécessaire et se considère suffisamment informée, des peines pouvant même être prononcées si le mineur a déjà fait l'objet d'une précédente mesure, de quelque nature que ce soit, et qu'un rapport éducatif de moins d'un an a été versé au dossier.

Ces dispositions, ajoutées à celles qui ne permettent pas, sauf exception, d'ordonner plusieurs mises à l'épreuve éducatives en cas de réitération (article L 521-11) et qui invitent à regrouper toutes les procédures en cours lors de l'audience du tribunal pour enfants saisi aux fins de jugement en audience unique (article L 423-10), réduisent le temps éducatif et en perdent totalement de vue la logique. En effet, c'est justement en cas de réitération qu'il est nécessaire de prendre du recul et du temps, sauf à entraîner une escalade dans les sanctions posées, bien loin de la logique du primat de l'éducatif et sans que cela n'ait le moindre effet favorable sur le comportement du mineur, bien au contraire.

Si les rédacteurs du texte peuvent objecter que ces dispositions (audience unique, interruption de la mise à l'épreuve éducative, regroupement des audiences sur la sanction) restent facultatives et que les magistrats du parquet et les juges des enfants pourront dès lors en apprécier l'opportunité en fonction de la situation de chaque mineur, c'est faire preuve d'une grande hypocrisie. En effet, dans le contexte de stocks importants, de pression productiviste constante et de délais extrêmement contraints à tenir, le risque est grand de voir l'ensemble de ces facultés utilisées non pas dans l'intérêt du mineur mais comme un mode de gestion des flux.

Ces délais contraints et ces nouvelles modalités de procédure ne permettent par ailleurs plus au juge des enfants d'utiliser l'audiencement de manière pédagogique. En effet, à l'heure actuelle, en ayant la main sur les convocations pour mise en examen sur requête ainsi que sur l'audiencement des

jugements en chambre du conseil et, conjointement avec le parquet, sur l'audience en tribunal pour enfants, le juge des enfants rythme le suivi du mineur en se laissant la possibilité de le revoir régulièrement si nécessaire, ou au contraire de grouper les procédures et d'espacer les audiences si c'est plus pertinent. Avec le nouveau texte, la lourde tâche de l'audience reposera uniquement sur le parquet qui ne dispose pas des effectifs suffisants pour le faire ni des outils informatiques pertinents et qui n'est pas le plus au fait de l'évolution du mineur et de sa situation familiale.

Un dévoiement du sens du travail éducatif

Au-delà de cette accélération de la procédure, de nombreux éléments de l'avant-projet de réforme laissent penser que le fonctionnement et les clefs de la réussite d'un travail éducatif ne sont absolument pas perçus.

En effet, le travail éducatif suppose de tisser un lien de confiance avec l'enfant, de susciter chez celui-ci une évolution volontaire et non pas contrainte tout en l'accompagnant et en accompagnant sa famille, l'évolution d'un enfant ne dépendant pas uniquement de lui mais également des adultes référents qui le prennent en charge.

La vision du travail éducatif qui transparaît dans le projet de code accroît au contraire la responsabilité personnelle du mineur, en la déconnectant de sa situation familiale et sociale. A ce titre, il n'est d'ailleurs pas neutre que l'article L322-7 relatif à la mesure judiciaire d'investigation éducative la décrive comme une « évaluation approfondie et interdisciplinaire de la personnalité et de la situation du mineur », sans aucune référence à son milieu familial comme c'est actuellement le cas dans la circulaire du 31 décembre 2010 ou bien dans l'article 8 de l'ordonnance du 2 février 1945 qui concevait davantage les comportements pénaux d'un mineur comme la résultante d'un contexte éducatif et affectif défaillant.

Les termes utilisés et le contenu de la mesure éducative envisagée s'éloignent totalement de l'idée d'une relation de confiance. En effet, la période de césure est appelée période de « mise à l'épreuve éducative » ce qui est éminemment contradictoire en soi. La mesure éducative ne paraît en réalité être perçue que comme une forme de sursis probatoire qui ne serait pas immédiatement sanctionné par de l'emprisonnement, dès lors que l'article L112-2 prévoit que la mesure puisse être assortie de multiples interdictions et obligations (interdiction de contact, interdiction de paraître, forme de couvre-feu, etc.).

De la même manière, le placement n'est perçu que comme mesure de sanction et non véritablement comme une mesure de protection, les centres éducatifs fermés étant encore une fois présentés comme une alternative à l'incarcération, ce qu'ils ne sont pas en réalité. Il est néanmoins heureux que l'article L113-3 prévu initialement dans l'avant-projet qui ouvrait des possibilités de fouille des effets personnels du mineur, y compris en son absence ait été supprimé.

Cela rejoint finalement la logique précédemment dénoncée qui consiste à favoriser la réponse immédiate à chaque nouvel acte commis sans se laisser du temps avant de prononcer la sanction. Dès lors, le travail éducatif ne paraît plus s'envisager que dans une logique post-sentencielle punitive, bien différente du travail qui peut-être fait en amont de la sanction.

III – Perspectives permettant de répondre réellement aux difficultés de la justice des mineurs

Dans sa note introduisant l'avant-projet de réforme, la ministre liste plusieurs constats qui, pour la plupart, ne peuvent qu'être partagés, sans néanmoins identifier les causes réelles de ces dysfonctionnements et, partant, sans y répondre de manière appropriée.

La lutte contre l'augmentation de l'incarcération des mineurs

Au premier avril 2019, il y avait encore 845 mineurs incarcérés, 83,8% d'entre eux l'étant en détention provisoire. Ce chiffre ne tient pas compte des majeurs incarcérés pour des faits commis étant mineurs, chiffre noir qui ne peut être qu'important dès lors que le ministère rappelle que 45% des mineurs auteurs d'infraction sont devenus majeurs au jour de leur jugement, sans compter la poursuite en tant que majeur de l'exécution de peines prononcées pendant la minorité. Les derniers chiffres sur l'incarcération des mineurs démontrent à nouveau une augmentation (882 mineurs sous écrou au 1^{er} juillet 2019).

Contrairement à ce que la ministre sous-entend, la cause de l'augmentation de la détention provisoire ne saurait être recherchée dans la longueur des procédures, ou alors de manière extrêmement résiduelle. En effet, la durée de détention provisoire des mineurs restant limitée, il ne s'agit pas principalement de détentions dans l'attente d'une date de jugement, ni même de détentions provisoires dues à des incidents plus fréquents tant la durée avant le jugement est longue, la durée des placements ne dépendant en général pas des capacités d'audience mais de ce qui apparaît pertinent dans le projet éducatif du jeune. L'introduction dans la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice de durées de maintien en détention spécifiques aux mineurs entre le renvoi devant le tribunal pour enfants et le jugement est néanmoins de nature à résoudre cette difficulté, même marginale, et ne peut qu'être saluée.

Toutefois, cela ne répond pas aux causes essentielles de l'augmentation de l'incarcération des mineurs que sont :

- la tendance à la réponse pénale immédiate et systématique
- l'attraction exercée par le droit pénal des majeurs (procédures rapides, gravité des mesures coercitives encourues tant avant qu'après le jugement sur la sanction)
- la faiblesse des moyens de la protection judiciaire de la jeunesse dont les mesures (de milieu ouvert, de placement éducatif) perdent de fait en efficacité.

En effet, le taux de poursuite des mineurs est particulièrement élevé et en tout cas supérieur à celui des majeurs. Les juges des enfants font le constat qu'ils sont de plus en plus saisis de comportements qui auparavant auraient été traités différemment que par la voie pénale (bagarres de récréation, dégradations légères, introduction non autorisée dans un établissement scolaire, etc.). Cela conduit les enfants de plus en plus tôt devant la justice, pour des atteintes parfois de faible gravité, et par conséquent à une banalisation de la confrontation au juge des enfants et de la réponse éducative apportée, avec une utilisation rapide de l'essentiel du panel des mesures éducatives qui est dès lors épuisé lorsque le parcours pénal de l'enfant s'aggrave (ce qui concerne néanmoins une minorité de cas, l'essentiel des enfants confrontés à la justice ne faisant ensuite plus parler d'eux).

A ce phénomène s'ajoute celui précédemment décrit de procédures rapides, avec des logiques similaires à celles à l'œuvre pour les majeurs (contrôle judiciaire applicable dès treize ans, conditions de placement en détention provisoire se rapprochant très fortement des conditions applicables aux majeurs pour les enfants de plus de seize ans), qui amènent de fait à une escalade dans les sanctions posées et à atteindre rapidement le plafond de l'incarcération, même s'il reste posé comme le dernier recours dans les principes.

Cela est d'autant plus vrai qu'en l'état des moyens de la protection judiciaire de la jeunesse, les mesures éducatives de milieu ouvert perdent en efficacité dès lors qu'elles ne démarrent pas toujours dans des délais raisonnables et que le nombre de jeunes à suivre par éducateur devient trop important. L'absence de moyens conduit également à un cruel déficit de lieux de placements éducatifs (familles d'accueil, lieux de vie, établissements de placement éducatif), seuls des centres éducatifs fermés étant créés alors qu'il s'agit de la dernière marche avant l'incarcération. Ainsi, la décision d'ordonner un placement intervient souvent trop tard, uniquement dans une logique d'éloignement devenu indispensable mais vécu comme une sanction, ce qui conduit inmanquablement à sa mise en échec. Le

manque de structures innovantes, en capacité de proposer des projets attractifs aux jeunes conduit également à ce constat.

En conséquence, pour limiter l'escalade de la réponse pénale, il apparaît indispensable d'agir sur ces trois niveaux.

Pour limiter le recours à la réponse pénale de manière trop rapide, il était nécessaire de fixer un seuil en dessous duquel la responsabilité pénale ne pouvait être retenue. Comme développé précédemment, il convient pour cela de déconnecter ce seuil de la notion de discernement, ou a minima de poser une présomption irréfragable d'absence de discernement suffisant avant ce seuil, tout en continuant d'apprécier le discernement au-delà. En outre, il convient d'encourager, quel que soit l'âge, le recours à des mesures de protection de l'enfance avant d'envisager les poursuites pénales. Cela suppose que de réels moyens soient donnés à la protection de l'enfance qui souffre actuellement cruellement et ne permet pas d'éviter la dérive délinquante de certains jeunes, voire la favorise quant on voit les difficultés de certains lieux de placement à avoir suffisamment de personnel pour accompagner les enfants, garantir leur sécurité et limiter les fugues et sorties non autorisées.

Pour éviter l'escalade dans les sanctions posées et le recours rapide à l'incarcération, la réforme de l'ordonnance de 1945 doit aujourd'hui se consacrer au rétablissement d'une temporalité sereine et utile, qui prenne acte de ce que le temps nécessaire à la maturation est aussi fait « d'échecs » et de « rechutes ». Cela implique de limiter le recours au déferrement, ou en tout cas de ne pas l'associer systématiquement à des réquisitions de mesures coercitives ni à un jugement rapide. Les délais contraints tels que présentés dans le projet doivent donc être abandonnés et les conditions pour un jugement en audience unique limitées de manière très stricte pour ne concerner principalement que les cas où une mesure éducative de type avertissement judiciaire est envisagée.

Comme indiqué précédemment, pour réaffirmer réellement le primat de l'éducatif sur le répressif, il est nécessaire de le traduire concrètement dans la procédure (collégialité obligatoire pour prononcer des peines) et dans les mesures encourues. Ainsi, la possibilité de cumuler mesure éducative et peine, si elle peut paraître séduisante pour permettre un accompagnement éducatif du milieu ouvert, même en cas d'emprisonnement par exemple, risque surtout de conduire à une banalisation du recours aux peines, dès lors qu'elles ne seront plus exclusives d'un accompagnement éducatif. Le Syndicat de la magistrature souhaite donc le retrait de cette disposition.

Le Syndicat de la magistrature est également favorable à la fixation de critères plus stricts pour le recours aux mesures coercitives. Un seuil de 5 ans d'emprisonnement encourus pourrait ainsi être fixé pour le placement sous contrôle judiciaire et en détention provisoire - laquelle doit rester exceptionnelle - des mineurs de 16 à 18 ans. Le contrôle judiciaire doit par ailleurs conserver des spécificités s'agissant des mineurs. Ainsi, s'il est positif d'avoir retiré de la liste des obligations et interdictions des mesures qui apparaissaient sans objet pour des mineurs, il est en revanche dommageable d'avoir retiré le 6° de l'article 138 du code de procédure pénale, seule obligation faisant référence au suivi de la protection judiciaire de la jeunesse dans les obligations générales, alors que dans le même temps les obligations spécifiques aux mineurs (justification d'une scolarité notamment) ont été supprimées.

Il rappelle son opposition au contrôle judiciaire et à la détention provisoire pour les mineurs de 13 à 16 ans dans les procédures délictuelles : seules les affaires criminelles devraient pouvoir le justifier. Cette position emporte évidemment le refus du maintien des conditions de placement en centre éducatif fermé, qui permettent aujourd'hui de placer en détention provisoire (suite à la révocation de CJ) un mineur de 13 ans sans antécédents au seul motif qu'il encourt 7 ans d'emprisonnement.

Le Syndicat de la magistrature rappelle son hostilité au principe du placement sous surveillance électronique des mineurs, tant au stade pré-sentenciel que post-sentenciel. La logique de pur contrôle inhérente à cette mesure, dans laquelle la dimension éducative est reléguée au deuxième plan, est

éminemment contestable. Le pistage technologique induit une surveillance permanente qui dénie l'importance, dans le suivi éducatif, d'un équilibre entre la présence d'adultes, d'éducateurs et des espaces de liberté pour le mineur, lesquels peuvent, il est vrai, être le lieu de rechutes.

Ainsi, le seuil, bien que relevé à 3 ans encourus pour une assignation à résidence sous surveillance électronique apparaît encore trop bas. Il serait également souhaitable d'ajouter la peine de détention à domicile à la liste des peines ne pouvant être encourues par les mineurs, l'obligation de l'assortir d'une mesure éducative ne paraissant pas suffisante pour limiter ses effets néfastes.

Enfin, la spécialisation des acteurs se doit d'être réaffirmée pour s'assurer que les décisions ne soient prises que par des magistrats et des juridictions au fait des fragilités d'un enfant ou d'un adolescent. Le Syndicat de la magistrature souhaite dès lors qu'un mécanisme de spécialisation similaire à celui du juge d'instruction soit prévu pour le juge des libertés et de la détention et le président de la cour d'assises, que l'existence d'un parquet des mineurs dans chaque tribunal soit davantage sanctuarisée, sans invitation à l'exception, que la possibilité de recourir à d'autres magistrats que des juges des enfants comme assesseurs de la cour d'assises soit retirée et qu'il soit prévu en outre un mécanisme permettant que deux des jurés soient désignés parmi les assesseurs du tribunal pour enfants.

La réduction des délais de jugement

La ministre rappelle que les délais moyens de jugement devant les tribunaux pour enfants sont actuellement de 18 mois environ après la commission des faits. S'il est important de rappeler que cela ne signifie pas pour autant que ces enfants ne sont pas pris en charge et ne reçoivent aucune réponse pénale avant leur jugement, l'on peut néanmoins convenir que ce délai est, souvent, sans rapport avec le temps éducatif nécessaire à l'évolution du mineur.

Pour autant, les causes de ces délais fréquemment excessifs ne doivent pas être recherchées dans la procédure actuellement applicable, le juge des enfants n'appliquant pas les délais du juge d'instruction. Ce n'est pas la procédure qui est à l'origine de ces délais mais bien le déficit d'effectifs à tous les niveaux, à commencer par les services d'enquête, nombre de procédures ne parvenant au parquet que plusieurs mois, parfois plusieurs années, après les faits. L'augmentation des effectifs des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse permettrait ensuite que les mesures éducatives soient prises en charge rapidement et réalisées dans un délai acceptable pour celles qui supposent une temporalité limitée (par exemple mesures de réparation). Enfin, l'augmentation du nombre de magistrats, au parquet et au siège, et de greffiers permettrait de réduire ensuite les délais d'audience.

Cela ne signifie pas que la procédure de césure du procès pénal doive totalement être écartée. En effet, cette procédure permet de répondre à certaines difficultés, notamment la question de la continuité du juge des enfants intervenant pour un même mineur ainsi que les délais dans lesquels les victimes peuvent formuler leurs demandes de dommages et intérêts. En outre, elle correspond davantage à la réalité du travail du juge des enfants qui, dans la majorité des cas, n'a pas besoin de réaliser d'investigations sur les faits. Cela pourrait par ailleurs simplifier la compréhension de la procédure aux yeux des enfants et des familles.

Pour autant, la procédure de césure suppose des moyens humains supplémentaires (notamment parce que les audiences de tribunal pour enfants, qui mobilisent deux assesseurs et un magistrat du parquet en sus du juge des enfants et du greffier pour une audience en cabinet, seront nécessairement accrues) et ne peut donc être valablement instaurée avant d'avoir résolu cette question. Le projet de loi de finances pour l'année 2020 ne prend pas véritablement en considération ces besoins. En effet, si la création de 70 postes de magistrats et 100 greffiers au profit des tribunaux pour enfants est annoncée, cela se contredit avec les autres annonces faites. Ainsi, la ministre annonce que la vacance de postes dans la magistrature sera totalement résorbée, or il existe actuellement encore 83 postes vacants, qui sont loin d'être uniquement des postes de juge des enfants ou de substitut des mineurs. S'agissant du greffe, la création de 284 postes au total sur l'ensemble des contentieux est évoquée, ces postes

incluant néanmoins aussi ceux des juristes assistants, assistants de justice ou autres membres de « l'équipe autour du magistrat », qui ne réalisent absolument pas les mêmes tâches que celles du greffe et ne pourront donc s'y substituer. S'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse, 94 postes sont annoncés, 29 étant en réalité des redéploiements. Au vu des besoins, ces chiffres apparaissent ridicules et seront totalement absorbés par la création des 20 centres éducatifs fermés qui a été prévue, ce qui ne résoudra donc pas les difficultés rencontrées dans les services de milieu ouvert.

En outre, elle doit être assortie de conditions précises, afin de ne pas devenir une procédure finalement plus défavorable à l'intérêt des mineurs :

- le renvoi devant le juge des enfants ou le juge d'instruction pour compléter les investigations sur les faits si cela est nécessaire doit rester possible, sans être encadré dans des délais qui ne sont de toutes façon pas réalistes en l'état des effectifs de police et de gendarmerie et du nombre d'experts à disposition de la justice ;
- un délai suffisant doit être prévu avant la première audience pour permettre au mineur de préparer utilement sa défense, avec un avocat spécialisé ;
- le délai entre la première et la seconde audience peut être fixé à six mois mais à condition de pouvoir le renouveler, sans limitation, pour pouvoir réellement s'ajuster aux besoins de chaque enfant et à la réalité d'exercice des mesures éducatives ;
- s'il a été statué en cabinet lors de la première audience, le renvoi devant le tribunal pour enfants ne doit pas être possible, ou alors uniquement en faisant encourir au mineur des mesures éducatives ;
- les possibilités de déroger au jugement en deux temps doivent être strictement limitées et ne concerner que des faits simples, pour lesquels une mesure éducative sans suivi est envisagée. Le mineur et son avocat doivent pouvoir s'opposer à un jugement en audience unique ;
- la saisine initiale du juge des enfants doit se faire principalement sur requête pour laisser au juge des enfants de la souplesse dans l'audiencement.

Deux conditions qui nous semblent par ailleurs indispensables ont d'ores et déjà été prévues et doivent donc être maintenues à savoir :

- la possibilité de demander un renvoi devant le tribunal pour enfants pour qu'il soit statué en collégialité sur la culpabilité lorsque le dossier a été initialement orienté vers le juge des enfants en cabinet. Cette possibilité doit néanmoins être de droit si le mineur ou son avocat en fait la demande et ne pas être conditionnée à une appréciation de la complexité du dossier ;
- la gestion par le juge des enfants en cabinet de manière souple de la mesure éducative ordonnée entre la première et la seconde audience.

En conclusion, si le Syndicat de la magistrature revendique une réforme en profondeur de la justice des mineurs, celle-ci ne pourra se faire sans avoir préalablement revalorisé les moyens qui lui sont alloués à tous les niveaux (protection de l'enfance, protection judiciaire de la jeunesse, effectifs des tribunaux pour enfants). En l'état, aucun engagement réel n'étant pris sur une augmentation des moyens, il apparaît indispensable de différer la mise en œuvre d'une réforme qui, dans ses modalités actuelles, ne fera qu'aggraver les difficultés.

Le Syndicat de la magistrature souhaite par ailleurs une réforme qui redonne de la force aux principes initiaux de l'ordonnance du 2 février 1945, tournée vers la protection des enfants et non sur la répression. Le projet présenté, qui ne vise au final qu'à réduire les moyens nécessaires à la justice des mineurs, au détriment de la qualité de celle-ci, ne répond nullement à cette finalité et devra donc être considérablement amendé pour parvenir à ce que le gouvernement affiche comme son objectif, à savoir une diminution de l'incarcération des mineurs, une justice des enfants plus efficace en termes de prévention de la récidive et respectueuse des droits des victimes .