

**Projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice et  
sur le jugement des mineurs**

Audition Sénat – mardi 3 mai 2011

---

Monsieur le président,  
Monsieur le rapporteur,  
Mesdames, Messieurs les sénateurs,

Nos concitoyens expriment des attentes très fortes à l'égard de notre justice, nous devons les entendre : et c'est bien l'objet de ce projet qui nous offre les moyens d'une justice pénale à la fois plus proche et plus ouverte ; les moyens aussi d'une justice mieux adaptée et plus efficace pour répondre aux évolutions de la délinquance, des mineurs notamment.

En améliorant le fonctionnement de notre justice pénale et de la justice des mineurs, le projet concrétise les engagements du président de la République pour une justice plus proche et plus efficace.

Il s'inscrit ainsi dans la trajectoire de modernisation de notre Justice, dans laquelle s'est résolument engagé le gouvernement depuis le début du quinquennat et qui s'est déjà traduite par l'adoption de plusieurs textes d'importance – plus protecteurs des droits et libertés de nos concitoyens (QPC, garde à vue etc.) et porteurs d'une profonde rénovation de nos institutions judiciaires.

Par ce texte nous pouvons poursuivre plus avant dans cette voie. Associer les citoyens au fonctionnement de la justice, c'est leur permettre de participer plus largement à une justice qui est rendue en leur nom ; c'est enrichir les formations de jugement de la présence de la société civile. C'est aussi donner toute sa force à l'engagement civique de nos concitoyens.

C'est une justice qui s'ouvre, c'est aussi une justice qui s'adapte aussi pour répondre à des difficultés récurrentes qu'il nous faut résoudre rapidement – pour offrir une

réponse plus rapide et mieux ciblée, grâce à la création de formation d'assises simplifiées ou du tribunal correctionnel pour mineurs.

## **I. Le projet de loi vise donc à améliorer et accroître la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale**

1. Grâce à ce texte, nous ouvrons, tout d'abord, la composition des formations de jugement des tribunaux correctionnels à des assesseurs citoyens. Aux côtés des trois magistrats professionnels siégeront deux citoyens assesseurs, pour une participation active et substantielle à l'acte de juger.

Le champ de cette participation est précisément défini par le texte afin d'associer les citoyens à un contentieux qu'ils peuvent appréhender – excluant donc les contentieux très techniques pour se concentrer sur les délits qui portent quotidiennement atteinte à la sécurité et à la tranquillité : c'est à cette condition que leur participation pourra produire tous ses effets.

> Les citoyens assesseurs participeront donc au jugement des faits de violences commis contre les personnes (passibles d'une peine de 5, 7 ou 10 ans) : concrètement, entrent dans le champ de cette collégialité enrichie, les homicides involontaires (notamment ceux commis pour conduite en état alcoolique), les violences volontaires (par exemple les violences au sein du couple, ou celles perpétrées contre un enseignant, ou contre les forces de l'ordre), les agressions ou atteintes sexuelles, les vols avec violence etc.

Ne figurent donc pas dans ce champ les contentieux spécialisés, contentieux économique et financier, la délinquance organisée etc. C'est une mesure de cohérence et de bonne administration de notre justice. Ces dossiers sont complexes, et nous avons déjà choisi, depuis plusieurs années, de les confier à des magistrats et juridiction spécialisés. Cette spécialisation est incontournable pour un traitement judiciaire efficace de ces affaires.

> Pour la composition des formations collégiales, nous avons donc retenu un modèle simple, qui permette de répondre à l'ensemble des exigences constitutionnelles – deux citoyens assesseurs, 3 magistrats.

Cette composition répond aux exigences rappelées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 janvier 2005 :

- la haute juridiction a jugé que le prononcé de mesures privatives de liberté ne peut être confié aux seuls juges non professionnels – ce qui, pour autant, n'interdit pas leur présence, aux côtés des magistrats professionnels, dans les formations de jugement des juridictions pénales de droit commun.

- la haute juridiction précisait que cette présence doit rester minoritaire (pour garantir l'indépendance de la justice et l'exigence de capacité posée par l'article 6 DDHC).

> La participation des citoyens assesseurs est prévue en première instance ainsi qu'en appel. Et je veux dire toute l'importance de cette unité dans la composition des formations de jugement à ces deux niveaux. Elle est une garantie de cohérence de notre procédure pénale et du bon fonctionnement de notre justice.

2. Le texte prévoit par ailleurs la participation de citoyens assesseurs auprès des magistrats du tribunal d'application des peines, statuant sur les demandes de libération conditionnelle, pour les personnes condamnées à cinq années de privation de liberté ou plus.

Il s'agit d'une mesure de cohérence, car actuellement, la participation de représentants de la société civile aux côtés des juges professionnels n'est prévue que pour la seule la chambre de l'application des peines de la cour d'appel.

Il paraît en effet opportun de l'étendre à la première instance, car les questions de libération conditionnelle intéressent de très près la société. On l'a constaté encore très récemment, mais le constat n'est pas nouveau, s'il est bien un domaine où il faut réconcilier notre justice avec la société, c'est bien celui de la libération conditionnelle.

3. Ouvrir la justice à nos concitoyens présente un intérêt indéniable sur lequel je souhaite insister. Il est toujours nécessaire de rapprocher la Justice du citoyen. Il y a

dans ce pays une vraie demande de justice, et malheureusement certaines incompréhensions.

> En élargissant la participation des citoyens au tribunal correctionnel ou au tribunal d'application des peines, nous nous dotons d'une justice plus ouverte, à la collégialité enrichie. Chacun le sait l'approche technique gagne toujours à s'associer un point de vue externe, notamment s'il émane de la société civile. Ceci est d'autant plus vrai dans le domaine de la Justice, où l'application du droit se confronte à chaque instant aux questions de société.

Sous l'œil du profane, la justice intensifiera ses efforts pour se rendre plus accessible – les questions d'un assesseur, sa présence, pourront constituer des révélateurs d'un manque de clarté, de l'insuffisante clarification d'une question. L'effort de pédagogie est la garantie que la sanction sera mieux intégrée par le condamné.

Nous donnons un signe fort aux victimes aussi : les parties civiles attendent de la justice réparation bien sûr, mais aussi une reconnaissance par la société du préjudice qu'elles ont subi.

> La justice a d'ailleurs compris, de longue date, l'intérêt d'ouvrir ses formations de jugement aux citoyens : les jurys d'assises en sont l'exemple le plus connu, mais la justice a recourt dans de nombreux domaines à des magistrats non professionnels (juges de proximité, tribunaux de commerce, conseil de prud'hommes).

Cette participation de la société civile au monde judiciaire a déjà fait ses preuves en France mais à l'étranger aussi. Une grande majorité de pays a retenu le modèle du jury d'assises, certains ont aussi opté pour une présence de la société civile dans les formations de jugement des délits (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Norvège, Suède etc.).

> Une justice plus ouverte permet aussi d'enrichir la collégialité, sans pour autant remettre en cause la solennité et la qualité de la justice, bien au contraire. L'expérience des assises nous l'a montré, la présence des jurés n'a jamais dévaluer l'acte de juger – la présence de citoyens accroît même la conscience du condamné d'un jugement rendu au nom de la collectivité nationale.

Ce serait ignorer la réalité que de penser que la présence des jurés pourrait altérer l'acte de juger ou serait au mieux inutile ; et ce serait un très mauvais procès fait à nos concitoyens qui, désignés pour siéger aux assises, s'investissent avec beaucoup de conscience et un grand sérieux, et avec un sens civique aigu. Tous le disent l'expérience a changé leur vision des choses, une prise de conscience sur l'œuvre de justice.

Cette ouverture nous la retrouvons à tous les niveaux de la prise de décision publique, et bien des pays se sont engagés dans cette voie – en matière de décision scientifique ou environnementale, avec l'ouverture de conférence de consensus, de forum citoyens etc.

C'est une marque de confiance réciproque, et le signe d'un esprit d'ouverture indispensable aussi pour se prémunir de tout automatisme dans l'acte de juger. Il ne s'agit pas, comme certains ont pu le dire, de rechercher une sanction plus sévère ou plus légère : mais de rechercher le prononcé de jugements justes et proportionnés, éclairés par l'expertise du magistrat, et l'intervention de la société civile – en application des règles posées par notre droit pénal.

> L'intervention des citoyens assesseurs est l'expression d'un engagement civique fort de chacun dans la mesure où juger est un acte de citoyenneté et d'implication dans la vie de la cité. Elle sera ainsi la démonstration la plus évidente que la justice est rendue au nom du peuple français.

4. Le texte apporte les meilleures garanties dans le fonctionnement de ce nouveau dispositif, et notamment quant à la sélection des citoyens assesseurs. Pour y parvenir, il combine le principe du tirage au sort, qui permet la plus large participation des citoyens, et la vérification des aptitudes.

- Comment sera établie la liste annuelle ? Elle sera réalisée par une commission départementale, composée de 5 magistrats, 5 élus, et un avocat, à partir de la liste préparatoire, des personnes tirées au sort, préparée par les

maires ; ces listes comporteront en moyenne 77 500 noms, pour 9 000 citoyens assesseurs.

- pour pouvoir exercer leurs fonctions, les citoyens assesseurs devront présenter des garanties d'impartialité et de moralité ;
- ils pourront être écartés en cas d'incapacité – en effet, il convient de s'assurer que la personne pourra participer de façon éclairée au jugement d'affaires pénales ;

Le texte pose des garanties procédurales afin que les citoyens assesseurs soient mis en mesure de participer pleinement au jugement des affaires : le texte prévoit l'obligation pour le président du tribunal de les informer sur le dossier (éléments à charge ou à décharge, lecture des témoignages...) et de les éclairer sur les questions de procédure et droit pénal applicables ; ils pourront poser toutes les questions qu'ils jugent utiles au cours de l'audience aux parties, aux témoins et aux experts.

> Par ce nouveau dispositif, les citoyens accompliront un devoir civique – la justice est en effet au cœur de notre pacte social. La participation accrue des citoyens est sans aucun doute un signe de maturité de nos institutions. Ils ne pourront se soustraire à ce devoir sous peine d'amende, mais leur participation sera limitée à 8 journées d'audience sur l'année et fera l'objet d'une indemnité.

5. Le texte vient également améliorer le fonctionnement des assises, pour remédier à certaines insuffisances du système actuel, créant une formation d'assises simplifiée et l'obligation de motiver les décisions – qui passe par l'énoncé des principales raisons qui ont convaincu la cour.

> Composée de trois magistrats et deux citoyens assesseurs, la cour d'assises simplifiée jugera des crimes passibles d'une peine inférieure ou égale à 20 ans de réclusion criminelle.

Cette nouvelle structure répond à un problème récurrent : celui de la correctionnalisation. En raison d'un encombrement considérable du rôle des assises, les juges d'instruction préfèrent soumettre certaines affaires relevant des assises au

tribunal correctionnel. La justice est en effet prise par la nécessité de juger dans des délais raisonnables, sous peine d'engager la responsabilité de l'Etat, mais ce choix s'opère au prix d'un affaiblissement de la réponse pénale.

Nous devons réagir à ce phénomène de correctionnalisation pour les victimes mais pour l'efficacité de la sanction aussi, et c'est la raison pour laquelle nous créons une formation d'assises simplifiée. Il ne s'agit en aucun cas d'une cour d'assises au rabais, mais d'une solution qui présente les garanties indispensables au jugement de faits criminels :

- c'est en effet l'assurance pour les victimes de voir juger les auteurs pour les faits criminels qu'ils ont commis, avec les peines correspondantes ;
- pour l'auteur des faits, c'est l'assurance d'un jugement dans des délais raisonnables – le dispositif permettra en effet de réduire de moitié le temps de détention provisoire.
- La procédure sera la même que celle qui préside actuellement aux assises.

De plus, il n'y a aucune automaticité dans le dispositif que nous avons retenu : l'affaire restera jugée par la cour d'assises en formation classique si l'accusé ou le procureur le demande.

6. La réforme comporte de nombreuses avancées pour le fonctionnement de la justice, mais elle introduit un véritable changement qui doit être préparé – ce sont 40'000 audiences correctionnelles et d'application des peines par an qui bénéficieront à terme de la présence des citoyens assesseurs. Nous avons donc retenu le principe d'une mise en œuvre progressive de la loi: comme le permet l'article 37-1 de la Constitution, une expérimentation débutera dès le 1er janvier 2012 dans deux cours d'appel. La mise en œuvre s'étendra à un tiers du territoire début 2013, l'entrée en vigueur définitive est prévue au 1er janvier 2014.

Bien sûr, La mise en œuvre de cette réforme s'accompagnera de moyens, en particulier du recrutement de 155 magistrats et 100 greffiers.

**II. En modifiant l'ordonnance du 2 février 1945, le projet de loi apporte**

**d'importantes améliorations en matière de justice des mineurs, afin d'apporter une réponse mieux adaptée aux évolutions de la délinquance et à certaines difficultés de cette justice.**

Il est apparu nécessaire de procéder à plusieurs modifications, sans attendre la finalisation du code pénal des mineurs, en cours d'écriture au ministère de la Justice.

En dépit des évolutions apportées à la justice des mineurs ces dernières années – réponse plus ciblée à certaines formes de délinquance grave, adaptation des structures d'accueil (CEF...), son fonctionnement reste confronté à des problèmes récurrents.

En particulier, le délai moyen de réponse pénale – 19 mois en moyenne s'écoulent entre la commission des faits et la décision du tribunal pour enfants – ce qui est beaucoup trop long.

De plus, bien que la prise en charge de la délinquance des mineurs ait considérablement évolué depuis l'ordonnance du 2 février 1945, la justice des mineurs peine à faire face à de nouvelles réalités. Ce constat est partagé et a été formulé de façon constante par les experts et les parlementaires (en 2008 par la mission du président Warsmann, par la Commission du recteur André Varinard ; en 2010 par le rapport de Jean-Yves Ruetsch, et le rapport de Jean-Marie Bockel). Il apparaît qu'en deux décennies, les crimes et délits commis par les mineurs contre les personnes ont été multipliés quasiment par 6 ; parmi les mineurs condamnés, la part des 16-18 ans est supérieure à 50%.

Le projet de texte qui vous est soumis entend apporter des réponses à la fois plus efficaces et mieux adaptées, afin notamment de lutter contre l'ancrage des jeunes dans la délinquance, dans le respect des exigences propres à la justice des mineurs.

Le projet qui vous est soumis veille au respect du principe de spécialisation, consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 août 2002 sur la LOPJ. Il s'attache aussi à répondre aux exigences de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, qui dans ses articles 37 et 40 recommande aux Etats partie de mettre en place des règles de procédure pénale respectueuses des droits



du mineur délinquant (pas d'effet direct). Et enfin à respecter l'esprit de l'Ordonnance de 1945 qui place la mission éducative au cœur du dispositif de prise en charge des mineurs – en permettant le cumul d'une peine et d'une sanction éducative.

### 1. Réduire les délais de jugement, pour permettre un prononcé plus précoce de la condamnation

Il existe dans l'ordonnance du 2 février 1945 plusieurs modes de saisine du juge des enfants, ces procédures permettent d'apporter les réponses les mieux adaptées à la diversité des situations : requête, convocation devant le juge aux fins de mise en examen (faits de gravité moyenne), présentation immédiate (faits grave ou primo-délinquance), comparution à bref délai. Le projet de loi prévoit désormais que l'officier de police judiciaire peut notifier au mineur une convocation devant le tribunal pour enfants ou le tribunal correctionnel pour mineurs, apportant toutes les garanties requises, conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 11 mars dernier (seuil d'âge minimum, éléments récents de personnalité, et délai maximal de deux mois pour la tenue de l'audience).

La nécessité de réduire les délais de jugement est un principe général pour le fonctionnement de la justice. Toutefois, je veux dire qu'il présente un enjeu plus important encore pour les mineurs – pour eux tout particulièrement, la justice doit pouvoir intervenir rapidement : pour que la décision de justice soit intégrée et comprise, elle doit être prise dans un temps qui ne soit pas trop éloigné de la commission des faits, à défaut la sanction perd de son sens et de sa portée pour les jeunes.

Nous devons réduire les délais pour les victimes également, qui ne peuvent pas comprendre les lenteurs de la justice – car elles attendent que les atteintes qu'elles ont subies soient reconnues, et fassent l'objet d'une sanction juste et dans des délais raisonnables.

La diminution des délais de jugement permet aussi aux victimes d'infraction de voir leur préjudice civil plus rapidement fixé.

### 2. Elargir les possibilités de placement en centre éducatif fermé, pour que ces structures à l'efficacité reconnue puissent bénéficier à d'autres mineurs délinquants

Le projet de loi prévoit ainsi d'abaisser à cinq ans (sept actuellement) le seuil de la peine encourue, qui autorise le placement en CEF.

Ces structures ont fait la preuve de leur qualité pour la prise en charge des mineurs multirécidivants, leur réinsertion et la prévention de la récidive. Les résultats sont là, nous devons savoir le reconnaître et faire évoluer notre droit pour permettre à d'autres catégories de mineurs délinquants d'y accéder. Ce dispositif est intelligent et adapté : nos centres éducatifs sont d'abord éducatifs avant d'être fermés. Les jeunes, placés dans ces établissements, bénéficient d'un véritable projet éducatif construit, intensif et structuré, que les professionnels savent adapter en fonction des avancées et des difficultés de chacun.

J'entends donc que les conditions de placement dans les CEF soient élargies : il faut en effet ouvrir le dispositif, qui continuera à prendre en charge les mineurs qui ont hélas un lourd passé pénal, mais dans lequel pourront aussi être placés d'autres mineurs délinquants.

*Ces dispositions supposent d'élargir, évidemment, nos capacités d'accueil en CEF. Mais je veux souligner que l'impact de la loi est déjà largement couvert par notre programme d'ouverture de nouveaux CEF : ainsi d'ici 2013, nous disposerons de 68 établissements, avec une capacité d'accueil de 800 mineurs, contre 43 actuellement.*

3. Répondre aux évolutions de la délinquance, par la création d'un tribunal correctionnel pour mineurs qui jugera les mineurs délinquants récidivistes, de plus de 16 ans – dès lors qu'ils encourrent une peine supérieure à trois ans d'emprisonnement.

La création de cette nouvelle juridiction, préconisée par la Commission Varinard, offre une meilleure progressivité dans la réponse pénale pour des mineurs souvent très ancrés dans la délinquance. Pour ces mineurs, déjà condamnés, parfois à de multiples reprises, il convenait de trouver des réponses nouvelles, qui passent aussi par une solennité plus forte dans la comparution du mineur.

Pour autant, il s'agit bien d'une juridiction pour mineurs, qui donc répond aux exigences constitutionnelles et conventionnelles qui s'imposent en matière de justice des mineurs, en particulier l'exigence de spécialisation :

- le nouveau tribunal comprendra au moins un juge des enfants, aux côtés des autres magistrats ;
- la juridiction statuera dans le respect de règles procédurales spécifiques, adaptées aux mineurs – avec la possibilité de prononcer des mesures éducatives.

La solution proposée par le texte est donc protectrice ; elle est aussi cohérente. Les mineurs de plus de 16 ans occupent déjà une place particulière dans notre ordre juridique puisque, pour ces mineurs :

- l'excuse de minorité peut être écartée à titre exceptionnel ;
- il était justifié, puisque ces mineurs peuvent faire l'objet de peines particulières, qu'ils puissent comparaître devant une juridiction dédiée.

#### 4. La création du dossier unique de personnalité pour une information pertinente et complète sur le mineur

Proposé par la Commission présidée par Monsieur le recteur André Varinard (« Adapter la justice pénale des mineurs »), ce dossier centralise un haut niveau d'information sur la personnalité du mineur, grâce aux rapports éducatifs, aux expertises qu'il contient.

Offrant à l'ensemble des acteurs du procès pénal un même niveau d'information, tout au long de la procédure, le dossier unique de personnalité permet de renforcer la cohérence des décisions, et le caractère contradictoire de la procédure.

#### 5. La responsabilisation des parents et des représentants légaux, pour une meilleure prise en charge du mineur

Au-delà des amendes civiles déjà prévues par l'ordonnance de 1945, la juridiction pourra les contraindre à comparaître dans l'intérêt de l'enfant.

\*\*\*

Je sais pouvoir compter sur la qualité de nos débats, pour concrétiser les améliorations substantielles qu'apporte le projet de loi au fonctionnement de notre justice ; pour saisir la chance que constitue une participation accrue de nos concitoyens à notre justice pénale – c'est un enrichissement, et l'assurance que notre justice sera mieux comprise.