

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

Assemblée nationale – Mardi 21 juin 2011

---

Monsieur le président,  
Monsieur le président de la Commission des lois,  
Monsieur le rapporteur, (Sébastien HUYGHE)  
Mesdames, Messieurs les députés,

Le projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui marque une nouvelle étape dans la volonté du Gouvernement, plusieurs fois manifestée au cours de cette législature, de définir une justice pénale plus ouverte, plus proche et plus réactive, afin, notamment, de répondre à l'attente quotidienne de nos concitoyens à l'égard de leur justice.

Pour cela, le texte poursuit trois objectifs : accroître la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale, lutter contre la correctionnalisation des crimes en améliorant le fonctionnement des assises et adapter la justice pénale des mineurs, en conciliant l'efficacité de la répression et la primauté des mesures éducatives, selon les principes posés lors de l'élaboration de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Sur toutes ces thématiques, votre commission des Lois s'est engagée depuis le début de cette législature, comme le montrent les nombreux rapports d'information qu'elle a adoptés, les derniers en date étant ceux de M. Zumkeller, de M. Gosselin et de Mme Pau-Langevin et de M. Blanc. Je tiens à souligner la qualité de vos travaux, qui ont enrichi la réflexion du Gouvernement lors de la rédaction de ce projet de loi. Je remercie également le Président Warsmann et le rapporteur, Sébastien Huyghe, pour leur engagement sur ce texte.

Le travail conduit au Sénat a permis d'enrichir le texte initial pour définir un dispositif plus précis et globalement équilibré. Ce texte, la commission des lois, tout en posant un diagnostic similaire à celui du Gouvernement sur la pertinence du dispositif des citoyens assesseurs, la nécessité de lutter contre la correctionnalisation et d'adapter

notre procédure pénale pour les mineurs, l'a encore amélioré. Je vous proposerai toutefois de revenir sur certaines des modifications qui me semblent menacer l'équilibre même de notre procédure pénale ou présenter un risque fort d'inconstitutionnalité.

Avant de rentrer dans le vif du sujet, je voudrais seulement rappeler que ce texte ne constitue pas un acte de défiance à l'égard des magistrats, comme j'ai pu l'entendre. Au contraire, cette réforme permettra aux citoyens de mieux mesurer la difficulté de l'acte de juger et l'engagement des magistrats dans l'application de la loi.

**I. Premier point : faire participer les citoyens au fonctionnement de la justice pénale**, conformément à l'engagement pris par le Président de la République dans son programme de campagne de 2007.

Ce sera là un acte civique fort, un engagement au service de la collectivité.

Rapprocher les citoyens de notre justice, leur permettre de mieux appréhender le rôle des magistrats et la difficulté de leur tâche, mais modifier les pratiques des magistrats professionnels, dans le sens d'une justice plus intelligible, ce sont là des objectifs auxquels nous pouvons tous souscrire.

1. Les citoyens assesseurs seront ainsi associés, dès la première instance, au jugement, des délits les plus graves et au suivi de l'application des peines

Désormais, les citoyens interviendront à tous les stades de la procédure au fond, qu'il s'agisse des délits ou des crimes, en première instance ou en appel, lors du jugement ou au stade de l'application des peines.

- Comme le souhaitait le gouvernement, **les citoyens participeront au jugement des délits les plus graves portant atteinte à la sécurité et à la tranquillité des personnes.**

Le Sénat a élargi le périmètre initial.

*Vous avez souhaité, Monsieur le rapporteur, exclure de ce champ les atteintes à l'environnement, que le Sénat avait intégrées au texte ; la participation des citoyens serait donc recentrée sur le jugement des seules atteintes aux personnes.*

En revanche, n'entreront pas dans le champ de compétence, les affaires relevant du juge unique ou, les affaires, qui en raison de leur complexité et de leur technicité (terrorisme, délinquance organisée par exemple), sont confiées à des juridictions spécialisées.

- **Pour le suivi de l'application des peines, les citoyens assesseurs** siègeront aux côtés des magistrats du tribunal d'application des peines et des chambres d'application des peines en matière de libération conditionnelle ou de relèvement de la période de sûreté, dès lors que la peine est supérieure à cinq ans d'emprisonnement. Ils participeront donc aux décisions qui modifient ou aménagent des peines qui à 80% ont été prononcées aux assises.
- **Les formations de jugement seront composées de trois magistrats et 2 citoyens assesseurs**, conformément aux exigences posées par le Conseil constitutionnel qui impose une majorité de magistrats professionnels. Toutefois, il s'agira d'une formation collégiale où citoyens assesseurs et magistrats auront le même poids lors du délibéré.
- **S'agissant de la désignation des citoyens assesseurs, nous avons fait le choix de nous inspirer du système de tirage au sort en vigueur pour les cours d'assises.**

Ces citoyens assesseurs ne seront pas des jurés, ils ne pourront donc pas être récusés. Nous avons considéré qu'il était nécessaire d'avoir des garanties renforcées quant à leur honorabilité et à leur probité. Je me félicite donc que vous ayez rétabli ces conditions, Monsieur le Rapporteur, et que vous ayez précisé que les personnes qui ont été condamnées ne peuvent être citoyens assesseurs.

En outre, les citoyens retenus ne pourront se soustraire à leur devoir civique sous peine d'amende. Mais leur participation sera de courte durée, votre commission l'a portée à 10 jours dans l'année, et elle sera indemnisée.

- J'entends bien les interrogations pratiques sur l'impact de la réforme, en particulier sur le fonctionnement des tribunaux correctionnels. C'est pourquoi, conformément aux engagements que j'ai pris, cette réforme sera accompagnée de moyens nouveaux : 263 postes supplémentaires de magistrats et greffiers permettront de

mettre en œuvre la réforme dans les meilleures conditions d'organisation. Sa mise en œuvre progressive de janvier 2012 à janvier 2014, nous permettra aussi des ajustements en termes de moyens et d'organisation.

Environ 40 000 affaires relèveront de ces nouvelles formations correctionnelles, sur un total des 580 000 affaires correctionnelles jugées chaque année.

Par ailleurs, le gouvernement veille à ce que la réforme n'entraîne pas un allongement inutile des procédures. En matière de comparution immédiate, le Sénat a ainsi réduit le délai de présentation devant le tribunal correctionnel de 1 mois à 8 jours. C'est un point d'équilibre entre la nécessité de conserver les modes rapides de poursuites, tout en évitant un accroissement des cas de détention provisoire.

**II. Le deuxième grand volet du projet s'attache à limiter la correctionnalisation des crimes, dont nous estimons tous qu'elle pose de réelles difficultés.** On évalue à environ 70 %, les crimes qui ne sont pas jugés comme tels. **C'est pour lutter contre ce phénomène que nous avons inscrit, dans le projet de loi, une réforme des assises.**

Alors que le Parlement a décidé que certains faits constituaient des crimes, on observe dans la réalité qu'ils sont très largement jugés comme des délits. Une réflexion d'ensemble sur l'échelle des peines pourrait être envisagée. En attendant, il est de notre responsabilité de faire juger les infractions selon les qualifications et les régimes qui ont été définis par le législateur

Cela est d'autant plus nécessaire que la situation actuelle conduit à une rupture d'égalité, car les faits criminels ne sont pas correctionnalisés de la même façon sur l'ensemble du territoire : certains faits sont jugés comme des crimes dans certains départements, et comme des délits ailleurs.

Le Gouvernement avait proposé la solution d'une cour d'assises simplifiée qui n'a pas été retenue par le Sénat. La voie choisie par ce dernier consistait à réduire le nombre de jurés aux assises, de 9 à 6 en première instance, et de 12 à 9 en appel. D'après nos estimations, cette solution permettait une augmentation conséquente du nombre d'affaires jugées par an.

Votre rapporteur est revenu sur le choix du Sénat pour proposer de constituer des cours d'assises spéciales, « optionnelles », pour les crimes passibles de 15 à 20 ans de prison, hors les cas de récidive ou d'opposition de l'accusé ou du parquet. Elles seraient composées de trois magistrats professionnels et trois jurés.

Ce dispositif, en prévoyant des formations avec trois jurés, permettrait de dégager du temps d'audience et de réduire la détention après renvoi. Et bien évidemment, le Gouvernement partage cet objectif du rapporteur.

Mais je crains pourtant qu'il ne présente un risque constitutionnel fort et c'est pour cette raison que j'ai déposé un amendement visant à rétablir la rédaction du Sénat. En effet, contrairement aux assises classiques, ces jurés ne pourront former une majorité. Or, depuis plus de deux siècles, le jugement des crimes a toujours été confié à un jury majoritaire, qui pouvait à lui seul emporter la décision, sans que ne doive s'y adjoindre la voix de magistrats professionnels. En outre, à la différence des citoyens assesseurs, les jurés sont purement et simplement tirés au sort. Dans le dispositif proposé par le Rapporteur, les jurés ne seront pas en nombre suffisant pour compenser les aléas du tirage au sort, cette compensation étant, à l'aune de la décision du Conseil Constitutionnel de 2005, le moyen qui permettrait d'écarter la question de l'aptitude.

Il faudra donc s'entourer de toutes les précautions nécessaires pour éviter le risque non négligeable d'une censure et trouver une solution satisfaisant les deux assemblées.

**III. Par ailleurs, votre commission des lois a adopté, contre l'avis du gouvernement et de votre rapporteur, un amendement qui vise à permettre l'appel des victimes à l'encontre des décisions d'acquittement prononcées par les cours d'assises, en l'absence d'appel du ministère public.**

Quelle que soit la considération que je porte à la place des victimes et le prix que j'attache à ce que l'institution judiciaire la prenne davantage en considération, cette proposition ne peut recueillir mon adhésion. Ne nous y trompons pas, la victime dispose déjà de droits importants et nombreux dans la procédure pénale.

**1. Je rappelle que depuis 2002, pas moins de 21 textes ont amélioré les droits des**

victimes, le dernier en date étant la loi réformant la garde à vue. De nouveaux droits leur ont été ouverts : ainsi depuis la loi « Perben 2 » de mars 2004, l'appel des parties civiles contre la correctionnalisation des affaires est possible en application de l'article 186-3 du code de procédure pénale ; les décisions du parquet sur l'action publique doivent être portées à la connaissance des victimes ; les classements sans suite doivent leur être notifiés en précisant les motifs de droit ou d'opportunité ; et la victime peut former un recours devant le procureur général.

2. Ce nouvel article 1<sup>er</sup> quater pose de très importants problèmes juridiques.

En premier lieu, il remet en cause les principes mêmes qui fondent notre procédure pénale : en donnant à la victime le droit de déclencher l'action publique, il crée une confusion entre l'action publique, qui est exercée par le ministère public, et l'action civile, par laquelle la victime obtient réparation. La Cour de Strasbourg dans son arrêt de 2002, *Berger c/France*, souligne d'ailleurs que la partie civile et le ministère public ont des rôles et des objectifs « *clairement distincts* ».

Ouvrir un tel droit d'appel à la victime revient, en effet, à privatiser notre procédure pénale, en confondant intérêt privé et intérêt général. C'est donc mettre en place une justice privée, en donnant aussi plus de pouvoirs à la victime qu'au procureur de la République, puisque seul le procureur général peut faire appel d'un jugement d'acquiescement par une cour d'assises. En pratique, c'est courir le risque d'appels injustifiés, qui ne seront pas soutenus par le ministère public, ce qui conduira très probablement à un nouvel acquiescement, ce second procès ne faisant alors que renforcer la douleur de la victime.

Je rappelle que les dispositions existantes permettent à la victime de mettre en mouvement l'action pénale, en se constituant partie civile, lorsque le parquet a prononcé un classement sans suite ; elles lui permettent de faire appel d'une relaxe ou d'un acquiescement pour voir reconnaître la responsabilité civile de l'auteur des faits et obtenir des dommages-intérêts.

Enfin, les avancées du projet en matière de motivation des décisions d'assises modifieront considérablement le degré d'information et l'état d'esprit dans lequel ministère public et victimes se trouveront lorsque le verdict sera rendu. Le parquet pourra ainsi apprécier le bien-fondé d'un appel en fonction du raisonnement adopté

par la cour, et non pas « à l'aveugle » comme actuellement. Et les victimes seront à même de mieux comprendre le sens des décisions prises, même en matière de relaxe et d'acquittement.

**IV. Prolongement naturel de ces deux volets sur le prononcé de la sanction en matière correctionnelle comme en matière criminelle, le projet de loi a fait l'objet de plusieurs améliorations relatives à l'exécution des peines et au suivi des condamnés dangereux.**

Le Gouvernement avait initialement souhaité renforcé la collégialité des décisions rendues en matière de libération conditionnelle, en étendant la compétence du tribunal d'application des peines.

Les travaux du Sénat et de votre commission renforcent en outre les conditions du prononcé des décisions de libération conditionnelle, en étendant les évaluations pluridisciplinaire réalisées par les centres d'évaluation. Outre celui déjà existant à Fresnes, un nouveau centre ouvrira très prochainement à Réau et deux autres suivront.

Plusieurs mesures visant le suivi des condamnés en milieu ouvert ont également été adoptées avec le soutien du Gouvernement, notamment des amendements de la commission ainsi qu'un amendement de Bernard Gérard, pour assurer une prise en charge plus rapide des mesures de suivi.

**V. S'agissant de la justice des mineurs, le projet vient améliorer son fonctionnement.**

Depuis les travaux conduits sous l'égide du recteur Varinard, la Chancellerie a élaboré, dans un cadre concerté, un projet de code de justice des mineurs, quasiment achevé à ce jour. Cependant, ce projet ayant été envisagé dans le cadre plus global de la réforme de la procédure pénale, la fin toute proche de la législature ne nous permettait pas de l'adopter avant avril 2012.

Néanmoins, la situation, toujours préoccupante, de la délinquance des mineurs, notamment s'agissant des violences aux personnes, justifiait que nous mettions en œuvre dès à présent certaines mesures, aussi bien pour améliorer la connaissance de la personnalité des mineurs, avec la création du dossier unique de personnalité, que pour apporter des réponses mieux adaptées, avec l'extension des centres éducatifs fermés ou la création d'un tribunal correctionnel pour mineurs.

La priorité du Gouvernement, et vous me permettrez de citer l'excellent rapport de Michel Zumkeller, est de parvenir à un équilibre entre une « *réponse pénale rapide [qui évite le sentiment d'impunité ou d'abandon] et le temps nécessaire à la compréhension de la personnalité du jeune* ».

Les mesures que je vais vous présenter respectent bien entendu les principes essentiels qui doivent présider au jugement des mineurs, notamment ceux qui résultent de l'ordonnance de 1945, ainsi que de la loi de 1912.

Je vous apporterai les garanties de la conformité de notre texte avec ces dispositions.

1. En premier lieu, et nous sommes bien là dans l'esprit de l'ordonnance de 1945, nous avons souhaité que les magistrats puissent disposer des éléments de personnalité les plus exhaustifs pour juger et suivre les mineurs, avec un double objectif : apporter des réponses adaptées grâce à cette meilleure connaissance, et ce plus rapidement, l'ensemble des éléments étant immédiatement disponible.

Le projet qui vous est soumis propose donc la création d'un dossier unique de personnalité, qui marque une avancée fondamentale, réclamée par tous les acteurs judiciaires et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Il s'agit de disposer d'éléments complets sur le parcours et la personnalité du mineur, à partir des données de l'assistance éducative et de la procédure pénale.

Nous avons veillé, et votre commission, à l'initiative de votre rapporteur, a renforcé le texte sur ce point, à garantir la confidentialité des données personnelles inscrites dans le dossier, et à limiter l'utilisation du dossier après la majorité à un nombre de cas extrêmement restreints, mais qui permettent d'assurer une cohérence dans le



suivi du mineur (l'application de la peine et le jugement pour les faits commis avant 18 ans).

2. Autre volet essentiel de la réforme, issu de la volonté d'apporter une réponse forte aux mineurs les plus ancrés dans la délinquance : la création d'un tribunal correctionnel pour mineurs, qui jugera les mineurs délinquants de plus de 16 ans, en état de récidive, qui encourent une peine supérieure à trois ans d'emprisonnement.

Ce tribunal respecte scrupuleusement les décisions rendues par le Conseil constitutionnel en 2002 et 2011. Il s'agit bien d'une juridiction pour mineurs et non comme certains ont pu le dire d'un abaissement déguisé de la majorité pénale. Je rappelle qu'exceptés pour les multirécidivistes, les tribunaux pour enfants continueront à juger les 16-18 ans.

Les sanctions prononcées devront toujours tenir compte de la spécificité des mineurs, avec notamment la possibilité de prononcer des sanctions éducatives.

Quant à sa composition et à son fonctionnement, le tribunal suivra la procédure qui préside au tribunal pour enfants et sera composé de trois magistrats, dont au moins un juge des enfants.

Cette juridiction permettra de lutter contre l'ancrage des jeunes dans la délinquance, grâce à une réponse pénale progressive et adaptée.

3. Le projet de loi propose d'élargir les conditions de placement en centre éducatif fermé. Les CEF offre en effet une solution adaptée et efficace aux jeunes en rupture.

Les CEF leur permettent d'éviter la prison « sèche » mais aussi de se reconstruire.

Les CEF sont éducatifs avant d'être fermés, les jeunes y sont placés et non écroués : en effet, si les mineurs ne sont pas libres de sortir, ils sont éduqués, formés et orientés.

4. Le projet de loi propose également d'élargir la palette des réponses à la disposition des magistrats.

Le parquet pourra ainsi convoquer directement le mineur devant le tribunal pour enfants, par voie d'une convocation par officier de police judiciaire. Cette nouvelle possibilité est limitée aux cas où le mineur est déjà connu de la justice. Conformément aux exigences posées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 11 mars dernier, le recours à cette procédure sera conditionné à un seuil d'âge minimum, à un niveau de gravité des faits et à un délai maximal de deux mois pour la tenue de l'audience.

Je me félicite en outre de l'adoption par votre commission des lois, à l'initiative de son président et du rapporteur, d'un amendement organisant une « césure » dans la procédure de jugement, dispositif attendu des professionnels. Elle concilie décision rapide sur la déclaration de culpabilité et réponse pénale adaptée en fonction des éléments de personnalité recueillis. Elle ouvre la possibilité de mettre en œuvre des mesures de suivi provisoire qui constituent une sorte de « mise à l'essai » très pédagogique pour le mineur.

5. Enfin, la lutte contre la délinquance des mineurs serait vaine si les parents n'étaient pas impliqués aux côtés de leurs enfants. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité permettre à la juridiction d'émettre un ordre de comparaitre pour les contraindre à assister à l'audience de leur enfant. Je me réjouis de l'adoption par votre commission, à l'initiative de M. Estrosi, d'une nouvelle possibilité offerte à la juridiction, de pouvoir prononcer un stage de responsabilité parentale.

\*\*\*

Mesdames, Messieurs,

Vous pouvez le constater, ce texte nous permet d'aller plus loin dans le sens d'une justice plus proche, plus accessible et plus réactive, dans le respect des droits et principes qui font la qualité de notre modèle judiciaire.

Je vous remercie.