

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

Audition Assemblée nationale – mercredi 8 juin 2011

---

Monsieur le président, (Jean-Luc WARSMANN)

Monsieur le rapporteur, (Sébastien HUYGHES)

Mesdames, Messieurs les députés,

Le texte que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui, participe de l'action de modernisation de l'institution judiciaire menée par cette majorité depuis le début du quinquennat. Depuis quatre ans maintenant, nous avons profondément rénové la Justice pénale de notre pays, désormais plus protectrice des droits et libertés de nos concitoyens (avec notamment la QPC ou la garde à vue).

Le projet de loi dont vous allez débattre au sein de l'Assemblée nationale marque une nouvelle étape et poursuit trois objectifs : accroître la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale – pour leur permettre de s'approprier une justice rendue en leur nom ; améliorer le fonctionnement des assises – pour le rendre plus efficace et limiter la pratique de correctionnalisation ; adapter la justice pénale des mineurs – pour apporter une réponse plus adéquate à l'évolution de la délinquance.

Le Sénat, qui a examiné le texte en première lecture, a permis de consolider ces objectifs, en veillant au respect des principes essentiels de notre justice pénale.

**I. Comme s'y était engagé le président de la République dans son programme électoral de 2007, le projet de loi accroît la participation des citoyens à la justice pénale.** Ce volet, sans doute le plus emblématique du texte, permet d'ouvrir les formations de jugements aux citoyens assesseurs, tant en correctionnelle qu'en matière de suivi de l'application des peines.

**1. Accroître la participation des citoyens au fonctionnement de la justice, c'est leur permettre de se rapprocher de cette institution et de mieux appréhender l'office du**

juger, grâce à un engagement civique fort. C'est aussi modifier les pratiques des magistrats professionnels, dans le sens d'une justice plus intelligible.

En France, la participation de la société civile à l'œuvre de justice a, de longue date, fait ses preuves, tant en matière civile que pénale. Elle existe aux assises depuis la Révolution française. Elle est présente dans les conseils de prud'hommes, dans les tribunaux de commerce, mais également dans les tribunaux pour enfants ou les chambres d'application des peines.

D'autres pays ont également retenu cette participation de la société civile : elle est au fondement du jugement des délits en Allemagne, en Autriche, ou les pays du Nord de l'Europe (Danemark, Finlande, Suède, Norvège).

Tous ceux qui ont participé aux formations de jugement comprenant des citoyens témoignent de l'engagement qui est le leur, du sérieux avec lequel cette tâche est appréhendée et de la qualité des jugements qu'ils rendent. Aux assises notamment, les jurés font part de la force de cette expérience ; ainsi lisais-je récemment dans un quotidien le témoignage d'un jeune juré d'assises, qui s'exprimait en ces termes : *« faire partie d'un jury populaire, c'est la seule façon d'expérimenter directement la démocratie. On se sent responsable »*. Les magistrats soulignent, pour leur part, l'enrichissement qu'apporte leur présence.

En outre, c'est pour la victime, une forme de reconnaissance, de la part de la société, du préjudice qu'elle a subi ; pour l'auteur des faits, c'est l'occasion d'être confronté au regard de la société et de prendre conscience de la gravité des actes commis.

2. Les citoyens participeront désormais, dès la première instance, au jugement des délits les plus graves qui portent quotidiennement atteinte à la sécurité et à la tranquillité.

- La discussion au Sénat a permis d'élargir le champ des délits concernés, en lui donnant ainsi une plus grande cohérence : les citoyens assesseurs participeront au jugement de tous les délits portant atteinte aux personnes, à leur intégrité physique ou morale, à leur identité ou à leur environnement, dès lors que la peine encourue

est supérieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement et que ces délits ne relèvent pas de la compétence du juge unique ou d'une juridiction spécialisée. Par exemple, l'abus de faiblesse, le délaissement de mineurs aggravé, les violences volontaires, les vols avec violence, l'usurpation d'identité relèveront de ces formations de jugement.

Les contentieux les plus complexes, qui supposent un haut niveau de technicité (tels les contentieux économiques et financiers ou de délinquance organisée), resteront de la compétence de magistrats et de pôles spécialisés. Le gouvernement poursuit dans ce domaine le mouvement indispensable de spécialisation que requièrent ces contentieux très techniques – le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures, dont vous êtes saisi, doit d'ailleurs permettre d'aller plus avant dans cette démarche.

- La composition des nouvelles formations de jugement a été définie conformément aux exigences du Conseil constitutionnel qui impose une majorité de magistrats (décision du 20 janvier 2005) : ainsi, le collège sera composé de cinq personnes, deux citoyens assesseurs et trois magistrats.

L'unicité de la formation de jugement est préservée : magistrats et citoyens seront amenés à juger ensemble toute une série d'affaires. Ils auront le même poids lors du délibéré.

3. Les citoyens assesseurs participeront également au suivi de l'application des peines : ils siégeront aux côtés des magistrats du tribunal d'application des peines et des chambres d'application des peines pour toutes les décisions relatives notamment à la libération conditionnelle ou au relèvement de la période de sûreté, dès lors que la peine est supérieure à cinq ans d'emprisonnement.

Associer les citoyens à ce stade de la procédure renforce la cohérence de notre système pénal et garantit la continuité de notre chaîne pénale puisque ces décisions modifient ou aménagent des peines qui à 80% ont été prononcées aux assises.

Il apparaissait opportun d'étendre la participation des citoyens dans un domaine particulièrement sensible et qui intéresse de près la société civile. Désormais, les

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

4. Les débats au Sénat ont permis d'enrichir le texte pour mieux évaluer la dangerosité des détenus et ne pas procéder à des sorties sèches de criminels dangereux condamnés à de lourdes peines : le projet étend ainsi les évaluations pluridisciplinaires réalisées dans les centres nationaux d'évaluation (CNE) et prévoit, avant toute libération conditionnelle, un placement à titre probatoire sous surveillance électronique mobile. Le texte renforce, par ailleurs, le dispositif de suivi des personnes condamnées, en prévoyant qu'elles recevront leur convocation par les services pénitentiaires d'insertion et de probation avant même leur sortie de prison et que ces services seront immédiatement saisis de leur dossier, sans devoir attendre leur désignation formelle par le juge d'application des peines.

5. Les citoyens assesseurs seront sélectionnés selon une procédure qui repose sur le principe du tirage au sort, à partir des listes préparatoires aux jurys d'assises. Les citoyens retenus ne pourront se soustraire à leur devoir civique sous peine d'amende. Je précise que leur participation sera de courte durée, huit jours dans l'année, et qu'elle sera indemnisée.

Le Sénat a simplifié le système de sélection mais a supprimé les critères qui permettaient de garantir l'impartialité, la moralité et l'aptitude des jurés tirés au sort. Tel qu'il vous est soumis aujourd'hui, le dispositif présente moins de garanties que le projet de loi initial et apparaît fragile au regard des exigences posées par le Conseil constitutionnel. Il pourrait être intéressant que votre commission se penche notamment sur cette problématique, car les critères initialement prévus constituent des garanties nécessaires dans le dispositif de sélection. Je rappelle que les citoyens assesseurs ne pourront être récusés en début d'audience comme c'est le cas pour les jurés d'assises, seuls s'appliquant les mécanismes de récusation de droit commun applicables aux magistrats.

6. Cette réforme sera, comme je m'y suis engagé, accompagnée de moyens supplémentaires. Nous évaluons à 40 000 par an le nombre d'affaires auxquelles

pourraient participer les citoyens assesseurs. Cet accroissement des moyens passe donc par le recrutement de 155 magistrats et 108 greffiers : deux concours exceptionnels sont ainsi organisés, cette année, pour permettre d'y répondre.

7. L'intervention des citoyens assesseurs au cours des audiences modifiera de fait la pratique actuelle : cette réforme supposera en effet un effort de pédagogie de la part des magistrats, notamment par la lecture d'un exposé de l'affaire, dès le début de l'examen du dossier.

Cependant, nous sommes très attentifs 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.

Nous avons aussi prévu une mise en œuvre progressive de cette réforme, pour évaluer son impact sur l'organisation judiciaire. Comme le permet l'article 37-1 de la Constitution, le texte s'appliquera dès le 1<sup>er</sup> janvier 2012 dans deux cours d'appel, puis sera étendu à un tiers du territoire début 2013, pour être généralisé au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

## **II. Le deuxième volet du projet vise à simplifier le fonctionnement des assises.**

### **1. L'allègement de la formation des assises a pour objet de lutter contre la pratique de correctionnalisation.**

Actuellement, seules 2400 affaires sont jugées chaque année aux assises et 200 en appel. Pour faire face à l'encombrement de certaines cours, et pour juger les auteurs des faits dans des délais raisonnables, certaines affaires sont renvoyées en correctionnelle. Cette pratique n'est pas sans conséquences : elle conduit à déclasser des crimes en délits ; un viol en agression sexuelle, par exemple.

En outre, la correctionnalisation des crimes crée une rupture d'égalité, les peines encourues n'étant dès lors pas les mêmes et le traitement du justiciable étant

différent d'une partie du territoire à un autre. Pour la victime enfin, cela revient à nier la réalité de la souffrance qu'elle a endurée.

Pour lutter contre ce phénomène, le gouvernement proposait de remplacer les jurés par des citoyens assesseurs, dans une formation composée de trois magistrats et deux citoyens assesseurs pour l'ensemble des crimes punis de 15 ou 20 ans de réclusion criminelle. Ces « assises simplifiées » respectaient les règles procédurales de la cour d'assises, s'agissant du déroulement des débats. Elles étaient aussi plus souples, car le mode de sélection était moins contraignant que pour les assises actuelles, et elles siégeaient en tant que de besoin.

Le Sénat a préféré une réduction du nombre de jurés, sans distinction des catégories de crimes : aux termes de l'accord que nous avons trouvé à la Haute assemblée, 3 magistrats et 6 jurés siègeront en première instance ; et 3 magistrats et 9 jurés en appel.

Pour alléger la procédure, le Sénat a par ailleurs remplacé la lecture de l'arrêt de renvoi, longue et fastidieuse, par un rapport oral du président en début d'audience.

2. De même, le texte prévoit l'obligation, pour les cours d'assises, de motiver leurs décisions.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 1<sup>er</sup> avril dernier, considère que la procédure actuelle qui consiste à répondre à une série de questions est conforme à la Constitution.

Cependant, il m'apparaît essentiel de permettre aux parties de mieux comprendre le sens de la décision. Cela leur permettra en outre de former leur appel en connaissance de cause.

Le Sénat a souscrit à ces avancées et a amélioré le dispositif, par exemple en prévoyant la lecture de la feuille motivation au moment du prononcé du verdict.

.

### **III. Le projet de loi améliore, en troisième lieu, le fonctionnement de la justice de mineurs.**

Comme vous le savez, le gouvernement a engagé depuis plusieurs années une profonde réflexion sur la réforme de la justice pénale des mineurs. En 2008, il avait demandé au recteur Varinard de mener une réflexion pour améliorer l'ordonnance de 1945 et construire une justice pénale des mineurs mieux adaptée à l'évolution de la délinquance, dont je rappelle qu'elle est plus violente et qu'elle est le fait de mineurs de plus en plus jeunes.

Je veux saluer la qualité du travail mené par la commission des lois de l'Assemblée nationale pour enrichir la réflexion. Ainsi sur l'exécution des décisions de justice concernant les mineurs, je sais que Michel ZUMKELLER va vous présenter son rapport cette semaine : votre constat rejoint d'ailleurs très largement celui qui motive le projet soumis à votre examen, c'est-à-dire la nécessité d'obtenir une réponse judiciaire rapide et de développer des mesures mieux adaptées.

Le projet de code de la justice des mineurs est quasiment achevé, à la Chancellerie, sur le plan technique, mais le terme très proche de la législature ne nous permet pas d'envisager sa discussion dans l'immédiat.

Le gouvernement a donc souhaité présenter une série de modifications pour améliorer dès à présent la célérité et l'efficacité de la réponse pénale à l'égard des mineurs. Il apparaît, en effet, que le délai moyen de jugement des mineurs est de dix-huit mois entre la commission des faits et la décision de justice. Ce délai est trop long pour que la réponse pénale puisse avoir une véritable dimension pédagogique. Ce n'est pas non plus satisfaisant pour la victime qui attend que le préjudice qu'elle a subi soit jugé.

Les évolutions de l'ordonnance de 1945 qui vous sont proposées reposent sur trois principes majeurs : la priorité donnée à l'éducatif ; la spécialisation des structures et les garanties de procédure ; l'excuse de minorité.

**1. Le projet de loi vise en premier lieu à améliorer la lutte contre la récidive et donc à prévenir tout ancrage des jeunes dans la délinquance.**

- le texte propose tout d'abord d'élargir les conditions de placement en centre éducatif fermé : tous les jeunes qui encourent une peine supérieure à cinq ans d'emprisonnement, contre 7 ans actuellement, pourront bénéficier d'un placement dans ces centres. Cette prise en charge pluridisciplinaire, très renforcée, sera ainsi facilitée pour les mineurs, même primo-délinquants, qui commettent des faits graves.

Ces centres doivent en effet pouvoir bénéficier à un plus grand nombre. Ils ont montré leur efficacité en matière de prévention de la récidive et de réinsertion des jeunes : plus des deux tiers des mineurs, souvent difficiles, qui en sortent, ne récidivent pas l'année suivante.

Je travaille actuellement à un programme d'ouverture de CEF à l'horizon 2013 qui permettrait de répondre aux besoins.

- Lutter contre la récidive, c'est également apporter une réponse pénale progressive et adaptée : c'est dans cette perspective que le texte crée le 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.

Cette juridiction offrira une solennité plus grande dans la comparution de mineurs. Mais je veux souligner qu'il s'agit bien d'une juridiction spécialisée, avec toutes les garanties que cela implique : la formation de jugement sera composée de trois juges, dont un juge des enfants, qui, selon le texte du Sénat, la présiderait ; la juridiction pourra prononcer des sanctions éducatives et la procédure suivie sera celle du tribunal pour enfants.

2. Le projet de loi prévoit que le parquet pourra convoquer directement le mineur devant le tribunal pour enfants, par voie de convocation par officier de police judiciaire. En introduisant cette procédure, le gouvernement a veillé au strict respect des conditions posées par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 11 mars dernier, relative à la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Le recours à cette procédure est donc conditionné à un seuil d'âge minimum, à un niveau de gravité de faits et à un délai maximal de deux mois pour la tenue de l'audience et la mise à disposition d'éléments de personnalité récents.

Sur ce dernier point, le Sénat a souhaité que des investigations approfondies soient menées pour pouvoir utiliser la convocation par COPJ. Il a jugé que les informations provenant du seul recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE) n'étaient pas suffisantes. Or, je ne crois pas qu'il faille interdire à la juridiction de se rapporter aux RRSE, si du moins c'est du fait du comportement même du mineur (fugue par exemple) que des investigations plus poussées n'auront pu être menées à leur terme dans le cadre d'une précédente procédure.

Les sénateurs ont précisé le dispositif, en le réservant aux mineurs qui ont déjà fait l'objet d'une ou plusieurs procédures, par exemple d'une composition pénale ou d'une convocation devant le juge des enfants. Ainsi, nous apportons une réponse adaptée aux cas des mineurs délinquants qui multiplient les infractions sur une courte période.

3. Améliorer le fonctionnement de la justice des mineurs, c'est permettre aux acteurs de disposer d'informations approfondies et cohérentes sur la personnalité et le parcours du mineur. C'est ce que permettra le dossier unique de personnalité (DUP).

Ce dossier, que les acteurs judiciaires et éducatifs ont appelé de leurs vœux, permettra de collecter toutes les données recueillies au cours de la procédure d'assistance éducative et de la procédure pénale. Cela assurera une connaissance plus approfondie du mineur délinquant, pour un meilleur suivi et une meilleure cohérence des décisions le concernant.

Nous avons veillé à garantir la confidentialité des informations contenues dans le dossier et au respect des exigences posées par la loi informatique et libertés en matière de conservation des données. Le DUP ne sera utilisé que dans le cadre de procédures devant les juridictions pour mineurs et ne sera conservé à la majorité que dans deux situations : le jugement de faits commis avant 18 ans et le suivi du mineur dans le cadre de l'application des peines (jusqu'à l'âge de 21 ans maximum).

4. Enfin, le texte prévoit de renforcer la responsabilisation des parents, en permettant à la juridiction d'émettre un ordre de comparaître afin de les contraindre d'assister à l'audience de leur enfant. Les parents ont en effet un rôle fondamental à jouer, non seulement pour permettre à la justice de mieux appréhender le mineur ; mais également pour aider le mineur à prendre conscience de ses actes.

\*\*\*

Mesdames, Messieurs les députés,

Le texte soumis à votre examen est riche d'avancées tant pour la justice pénale que pour nos concitoyens qui se rapprocheront et comprendront mieux l'œuvre de jugement. Il marque une nouvelle étape dans la volonté du gouvernement, plusieurs fois manifestée au cours de cette législature, de définir une Justice plus ouverte, plus proche et plus réactive, afin notamment de répondre à l'attente quotidienne des Français à l'égard de cette institution.

Je sais que nos débats seront nourris. La justice pénale est d'ailleurs un sujet sur lequel la commission des lois de l'Assemblée nationale travaille assidûment et j'en remercie chacun des membres.

Je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions. Je vous remercie