

Justice pénale des mineurs : un glissement inquiétant

Chercher à sanctionner davantage les mineurs, le faire plus souvent, c'est ce que sous-tend la proposition de loi sur la justice pénale des mineurs, adoptée le 19 mai dernier. Pourtant la répression ne va rien résoudre, si l'on s'évite de comprendre les causes du passage à l'acte de l'enfant.

M^e Carole SULLI, avocate au barreau de Paris, spécialiste en droit des enfants

Lorsque le Parlement vota la loi du 22 juillet 1912 portant création des tribunaux pour enfants, c'était avec la conscience aigüe qu'en matière pénale, les mineurs ne pouvaient être jugés comme des adultes.

Lorsqu'après-guerre fut promulguée l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante, l'esprit des rédacteurs était identique : s'il fallait sanctionner des passages à l'acte délinquants, la justice pénale des mineurs devait être prioritairement axée sur le « relèvement éducatif et moral »⁽¹⁾.

Fut donc créée la fonction de juge des enfants, affirmé le primat de l'accompagnement éducatif des mineurs et organisée la pro-

cédure applicable, avec notamment le principe d'atténuation de la peine. Cela n'empêchait pas que justice passe, mais de manière adaptée, différente de celle des adultes. Car les mineurs sont des êtres en construction.

C'est ainsi que Jean Chazal, un des premiers magistrats nommé juge des enfants en 1945, décrivait sa fonction : « *Lorsqu'un enfant vole un vélo, ce n'est pas au vélo qu'il faut s'intéresser, mais à l'enfant.* » Comprendre, afin d'éviter la réitération. Car être mineur en conflit avec la loi n'est pas inné, c'est d'abord être un mineur en danger.

Des principes fondamentaux, et un Code

Le respect des droits des enfants et de la spécificité des procédures les concernant a été réaffirmé par la Cide⁽²⁾ du 20 novembre 1989, ratifiée par la France, fixant un certain nombre d'obligations, certaines d'application directe : l'intérêt supérieur de l'enfant, considération primordiale (art. 3 ; 1)⁽³⁾, l'interdiction de l'enfermement des enfants sauf en dernier ressort (art. 37)⁽⁴⁾, des garanties procédurales, dont un âge minimum de responsabilité pénale (art. 40). Et c'est par une très importante décision du 29 août 2002 que le Conseil constitutionnel a consacré comme principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR), donc à valeur constitutionnelle⁽⁵⁾, l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs, la primauté de l'éducatif sur le répressif, la nécessité de mesures prononcées par des juridictions spécialisées ou selon des procédures appropriées. Ces principes ont été réaffirmés dans le titre préliminaire du Code de la justice pénale des mineurs (CJPM), entré en vigueur le 30 septembre 2021⁽⁶⁾, venu se substituer à l'ordonnance du 2 février 1945 (réformée quarante fois et donc aucunement obsolète)⁽⁷⁾.

Ce Code a créé un nouveau cadre procédural, permettant de juger les mineurs en deux temps : une audience dans un délai rapide de dix jours à trois mois, pour statuer sur la culpabilité et prendre des mesures provisoires éventuelles (éducatives ou coercitives : contrôle judiciaire, bracelet électronique), puis une audience statuant sur la sanction (dans un délai suivant de six à neuf mois), et, entre les deux, un accompagnement éducatif et/ou de sûreté. Par dérogation, sous certaines conditions, le mineur peut comparaître à bref délai, dans le cadre d'une audience unique (de dix jours à trois mois, voire un mois en cas de détention provisoire).

(1) Ordonnance du 2 février 1945, Journal officiel de la République française-JORF, 4 février 1945.

(2) Convention internationale des droits de l'enfant (www.unicef.fr/convention-droits-enfants/).

(3) Conseil d'Etat (CE) 22 sept. 1997, n° 161364 et Civ 1^{ère} 18 mai 2005, n° 02-16336.

(4) 37 b et c (CE 14 févr. 2001, n° 220271 ; CE 12 juin 2006, n° 282275).

(5) Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002.

(6) Voir Dominique Attias, « Le nouveau visage de la justice pénale des enfants », in D&L n° 194, juin 2021 (www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2021/07/HL194-Actualite-3-Le-nouveau-visage-de-la-justice-penale-des-enfants-1.pdf).

(7) www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000039086952/2025-05-10/.

(8) « Rapport d'évaluation sur la mise en œuvre du Code de la justice pénale des mineurs » (www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2023-10/rapport_CJPM_octobre_2023.pdf).

(9) www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/h6b1000_rapport-information.

(10) www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/chiffres-cles-justice-2024.

(11) Calculé par la justice, il indique la proportion des infractions à laquelle celle-ci a donné une suite, parmi celles dont elle a été saisie.

(12) Voir Jean-Pierre Rosenczveig, « La justice des enfants en peine », in D&L n° 208, janvier 2025 (www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2025/02/DL208-Dossier-6-La-justice-des-enfants-en-peine.pdf).

(13) www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/restauration_justice_mineurs_delinquants_et_parents.

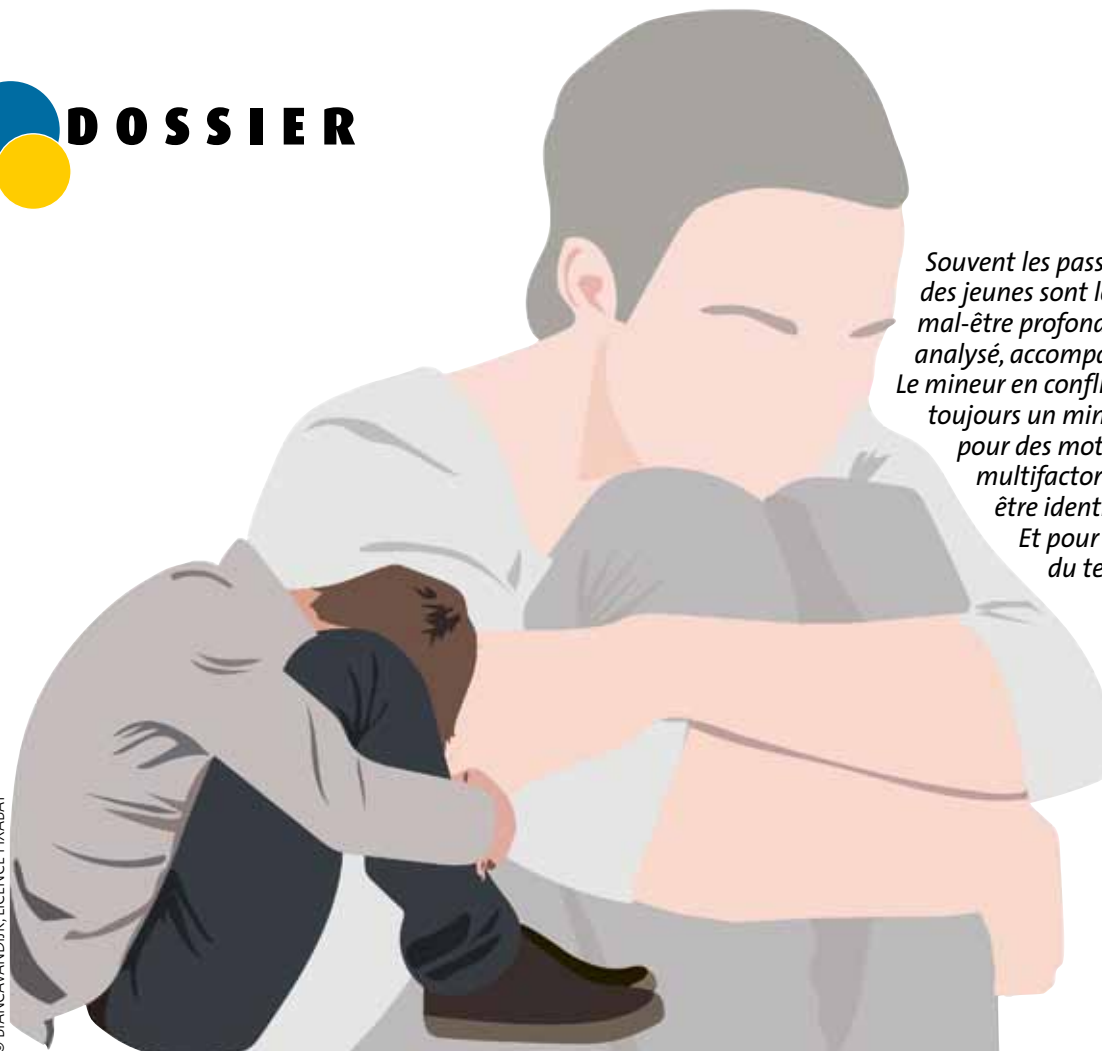
(14) https://tbineternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CR%2FC%2FFRA%2FCO%2F6-7&Lang=en.

(15) Art. L. 423-4, alinéa 3 du CJPM.

(16) Art. 395 et suivants du Code de procédure pénale (CPP).

(17) www.actu-juridique.fr/justice/aux-comparutions-immediates-de-paris-comme-il-est-difficile-de-juger/.

(18) <https://lesaf.org/a-lheure-ou-sont-annonces-un-plan-prison-et-une-reforme-de-lexecution-des-peines-26-organisations-interpellent-les-parlementaires/>.



Souvent les passages à l'acte des jeunes sont le symptôme d'un mal-être profond, qui n'a pas été repéré, analysé, accompagné à temps. Le mineur en conflit avec la loi est toujours un mineur en souffrance, pour des motifs parfois multifactoriels, qui doivent être identifiés pour être traités. Et pour ce faire il faut du temps, et des moyens.

Ainsi, le cadre procédural existe déjà, permettant, si besoin, que des mesures éducatives et/ou de sûreté, pouvant aller jusqu'à la détention provisoire, soient prises immédiatement après l'engagement des poursuites. En matière criminelle, un mineur dès 13 ans peut être placé en détention provisoire immédiatement après son déferement.

La mise en œuvre du CJPM a fait l'objet d'une évaluation publiée par le ministère de la Justice en octobre 2023⁽⁸⁾, d'un rapport d'information parlementaire⁽⁹⁾, mais pas encore d'étude d'impact globale.

Les « chiffres clés de la justice 2024 »⁽¹⁰⁾ mettent en évidence que, pour l'année 2023, le taux de réponse pénale⁽¹¹⁾ de la justice des mineurs est de 86,5 %, soit presque similaire à celui des majeurs (86,9 %).

Une proposition de loi inutile et dangereuse

Pourtant, alors que l'encre de ce Code est encore fraîche, le 13 février 2025, l'Assemblée nationale a adopté, après engagement de la procédure accélérée, une proposition de loi « visant à restaurer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs délinquants et de leurs parents »⁽¹²⁾. Le 25 mars 2025, le Sénat l'a nommée proposition de loi « visant à aménager le Code de la justice pénale des mineurs et certains dispositifs relatifs à la responsabilité parentale », et en a durci la teneur. Le 6 mai 2025, la Commission mixte paritaire (CMP) du Parlement adoptait un texte à la sévérité assumée quant à la réponse pénale des actes de délinquance

poursuivis contre les mineurs. Soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat les semaines suivantes, ce texte issu de la CMP⁽¹³⁾ a été adopté le 19 mai dernier.

Ce texte est à contre-courant des préconisations faites à la France par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, publiées le 4 décembre 2023⁽¹⁴⁾. Il prévoit un glissement inquiétant de la justice pénale des mineurs vers celle des majeurs, et met à mal les principes à valeur constitutionnelle. D'une part, il prévoit l'abaissement du seuil de peines encourues permettant de recourir à l'audience dite « audience unique »⁽¹⁵⁾, conduisant à ce qu'encore plus facilement demain qu'aujourd'hui, un mineur de plus de 13 ans soit jugé rapidement. D'autre part, il instaure un mécanisme de comparution immédiate pour les mineurs de plus de 16 ans, permettant ainsi un jugement dès l'issue de la garde à vue. Or, jusqu'à présent réservée aux majeurs, cette procédure⁽¹⁶⁾ est déjà une exception unanimement critiquée⁽¹⁷⁾⁽¹⁸⁾.

Ce vote d'une comparution immédiate possible pour le mineur de 16 ans conduit à un alignement critiquable des règles procédurales pénales des mineurs sur celles applicables aux majeurs, et participe de ce glissement dangereux faisant disparaître toute spécificité éducative de la justice pénale des mineurs, puisque le temps de l'analyse n'existera plus. De fait, il ne sera pas laissé de temps à l'éducatif pour apporter à la juridiction de jugement les clés de lecture pourtant indispensables du passage à l'acte examiné, dans le souci – intérêt de tous – du prononcé d'une mesure adaptée à la gravité des faits et à la personnalité.

« Le vote d'une comparution immédiate possible pour le mineur de 16 ans conduit à un alignement critiquable des règles procédurales pénales des mineurs sur celles applicables aux majeurs, et participe de ce glissement dangereux faisant disparaître toute spécificité éducative de la justice pénale des mineurs. »

Or les jeunes concernés par cette comparution immédiate, en récidive, souvent déjà pris dans un parcours de délinquance, sont au contraire ceux pour lesquels la nécessaire compréhension du renouvellement du passage à l'acte est fondamentale. Les juger vite ne permettra aucun travail préalable. En outre, ce mécanisme est inutile, puisque les juridictions disposent déjà des outils pour se prononcer très rapidement, notamment l'audience unique instaurée par le CJPM. Alors, à quoi cela sert-il ?

Etre pénalement majeur à 16 ans ?

Enfin, le législateur prévoit, pour les mineurs de plus de 16 ans, de renverser le principe de l'atténuation de la peine, improprement nommée « excuse de minorité ».

La règle actuelle prévoit qu'une juridiction ne peut prononcer contre un mineur une peine privative de liberté supérieure à la moitié de la peine encourue par un majeur⁽¹⁹⁾. Cependant, pour les mineurs de plus de 16 ans, par décision spécialement motivée, à titre exceptionnel, au regard des circonstances de l'espèce et de la personnalité, la juridiction peut déjà écarter cette atténuation de peine⁽²⁰⁾.

La loi prévoit, d'une part, que l'atténuation de la peine soit plus facilement écartée, le critère d'exception disparaissant du texte et, d'autre part, et surtout, inversant le principe, elle exclut l'atténuation de la peine pour les mineurs de plus de 16 ans « lorsqu'un crime ou un délit puni d'une peine d'au moins cinq ans d'emprisonnement a été commis en état de récidive légale », sauf si la juridiction de jugement en décide autrement par une « décision spécialement motivée ». Ainsi, deux mineurs de 16 ans et demi, qui voleraient ensemble un vélo stationné sur la voie publique, encourront, s'ils ont déjà été condamnés une fois, une peine identique à celle d'un majeur, en l'espèce ici cinq ans d'emprisonnement ferme, soit un peu plus d'un tiers de leur vie passée... Ce dispositif tel que voté par la CMP est un bouleversement majeur et constitue une atteinte à nos principes constitutionnels⁽²¹⁾.

Le principe de l'atténuation de la peine est ancestral (depuis 1791) et a valeur constitutionnelle et internationale. Il est fondé sur le constat qu'un mineur est en construction, en évolution⁽²²⁾ et n'a pas la même capacité que celle d'un majeur d'appréhender ses passages à l'acte. Renverser ce postulat constitutionnel et fondamental, c'est signifier qu'un jeune de plus de 16 ans en récidive, pour une infraction passible de cinq ans d'emprisonnement, sera jugé, par principe, comme un majeur... C'est lui signifier qu'il sera pénalement considéré comme majeur, mais restera mineur et juridiquement incapable dans tous les actes de sa vie civile...

D'autres articles de la loi tendent à sanctionner les parents financièrement, voire pénalement, pour des négligences du fait de la commission par leur enfant d'une infraction, et prévoient la possibilité d'une amende civile s'ils ne comparaissent pas aux audiences d'assistance éducative.

Un enfermement délétère, pour les jeunes

Toutes ces dispositions démontrent une méconnaissance des besoins de la justice pénale des mineurs, et plus généralement de la justice des mineurs. En effet les mécanismes pour apporter une réponse pénale rapide à un passage à l'acte, quelle que soit sa gravité, existent déjà. Actuellement, ils se mettent en œuvre dans le respect des principes constitutionnels précités. Aller vers plus de contraintes, plus de sanctions, plus de célérité risque de

« Aller vers plus de contraintes, plus de sanctions, plus de célérité risque de ne rien régler dès lors que le temps de l'analyse n'existera pas, ne permettant pas de comprendre et donc d'éviter la réitération de l'infraction. »

ne rien régler dès lors que le temps de l'analyse n'existera pas, ne permettant pas de comprendre et donc d'éviter la réitération. La coercition ne saurait résoudre les difficultés de ces mineurs.

Par ailleurs, le bilan dressé par la Cour des comptes sur les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs met en évidence des difficultés persistantes de ces lieux d'enfermement⁽²³⁾. Un rapport de la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté alerte⁽²⁴⁾ sur une prise en charge mal adaptée, ainsi qu'un droit à la scolarité et/ou à l'éducation non effectif. Un rapport publié en 2023 apporte un éclairage important sur les effets produits par l'enfermement pour les jeunes⁽²⁵⁾. Alors, ici encore, à quoi cela sert-il ?

Tous les professionnels de l'enfance, secteur judiciaire, associatif, médico-psychologique, travailleurs sociaux se sont mobilisés contre cette proposition de loi, insistant sur la nécessité non pas de créer de nouveaux dispositifs de réponses pénales, ni de sanctionner les parents (qui pour la quasi-totalité sont présents) mais de se donner les moyens humains et matériels d'une vraie politique de la jeunesse, d'éducation et d'une justice des mineurs, civile comme pénale, efficiente. C'est le seul choix viable à court, moyen et long terme.

La protection de l'enfance est en souffrance depuis de nombreuses années. Des décisions de juge des enfants, en matière civile comme pénale, prévoyant un accompagnement éducatif, ne sont pas mises en œuvre immédiatement faute de personnels suffisants, au point de laisser les enfants dans des situations qui s'aggravent quotidiennement et des parents démunis⁽²⁶⁾.

Souvent les passages à l'acte des jeunes sont le symptôme d'un mal-être profond, qui n'a pas été repéré, analysé, accompagné à temps. Le mineur en conflit avec la loi est toujours un mineur en souffrance, pour des motifs parfois multifactoriels qui doivent être identifiés pour être traités. Et pour les identifier et les résorber, il faut du temps et des moyens : le temps éducatif, en amont de toute sanction ; les moyens humains, afin de permettre aux professionnels de l'éducatif d'exercer la mission qui leur a été confiée : accompagner les jeunes à devenir les adultes de demain. ●

(19) Article L.121-5 du CJPM.

(20) Article L.121-7 du CJPM.

(21) NDLR : cet article a été écrit fin mai 2025, avant la décision du Conseil constitutionnel de censurer, le 19 juin 2025, six articles de la proposition de loi (notamment ceux concernant la responsabilité pénale et les comparutions immédiates), ce qui donne raison à l'autrice et aux craintes qu'elle exprime ici.

(22) Adolescent, du latin « *adolescens* » (celui qui est en train de croître).

(23) www.ccomptes.fr/fr/publications/les-centres-educatifs-fermes-et-les-etablissements-penitentiaires-pour-mineurs.

(24) www.cglpl.fr/publications/les-droits-fondamentaux-des-mineurs-enfermes.

(25) www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/effets-lenfermement-mineurs-detenus.

(26) www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cease/l17b1200-ti_rapport-enquete.pdf.