

Chapitre 3: Des Lois pénales mal ficelées, sans cesse amendées ou modifiées

3.1 « incarcérer plus ... » : La loi sur les peines planchers

La loi du 10 août 2007 sur la récidive a institué les «*peines plancher*». Cette réforme se voulait, à coup sûr, le symbole fort de la nouvelle politique pénale affichant un objectif de sévérité pour ne pas dire d'élimination, de neutralisation, des délinquants récidivistes. Peu importe que la récidive constitue un phénomène difficile à cerner, à analyser et à prévenir, il fallait montrer que l'heure était à la répression la plus dure !

La loi du 14 mars 2011 a renforcé ce dispositif en instaurant des peines plancher pour des infractions de violence, en dehors de tout état de récidive légale constaté...

Certes, pour éviter la censure constitutionnelle, ces textes ont toujours prévu la possibilité pour les juges de déroger, par décision spécialement motivée, au prononcé automatique de ces sanctions aggravées. Même si ces prérogatives constituent un véritable piège à responsabilité pour les juges, force est de constater, pour s'en réjouir, que les magistrats ont su user de leur pouvoir de personnalisation des peines.

En effet, le suivi statistique a fait ressortir que, de l'entrée en application de la loi du 10 août 2007 jusqu'au 31 décembre 2011, sur

78 789 poursuites éligibles aux peines plancher, 36 944 ont été effectivement prononcées. Cela représente un taux de peines plancher de 46,9 % et un taux de condamnation à une peine entièrement ferme de 38,4 %⁽¹⁾.

Les peines plancher sont clairement devenues un enjeu politique, un point de clivage entre les deux plus grandes formations politiques françaises. Elles sont le fruit d'une doctrine pénale également mise en oeuvre notamment aux États-Unis malgré les critiques formulées à l'encontre de l'automatisme de la «*three strikes law*».

Cette doctrine pénale a connu diverses variations en France jusqu'aux réformes récentes visant à limiter le pouvoir d'individualisation des peines par les tribunaux, par exemple en limitant l'octroi des sursis simples ou des sursis avec mise à l'épreuve, en rendant automatique les confiscations de véhicules.

Quel est l'impact de cette réforme ?

«*Nous sommes persuadés d'avoir enrayé le phénomène (de la récidive), mais nous ne disposons pas encore de bilan chiffré le démontrant* » déclarait le député Jean-Paul Garaud récemment.⁽²⁾ Il faut

donc croire que l'impact de la réforme des peines plancher sur la délinquance est du domaine de la conviction plus que de la démonstration !

En revanche, en 2009, l'inspection générale des services indiquait que cette loi augmenterait de 2,5 % la population carcérale. Elle a donc contribué à l'explosion du nombre des détenus.

Le nombre de détenus dans les prisons françaises a atteint le 1er février 2012 un nouveau record historique, avec 65.699 personnes incarcérées.⁽³⁾ Cela ne manquera pas d'entraîner de nouvelles condamnations, non seulement par les instances européennes, mais également par les juridictions administratives françaises qui régulièrement sanctionnent l'État pour les conditions de détention qu'il inflige aux prisonniers.⁽⁴⁾

1 « le bilan des peines minimales au 31 décembre 2011 » - DACG/pôle d'évaluation des politiques pénales

2 « les peines plancher, appliquées dans un cas sur deux – 2007-2012 le bilan du candidat Nicolas Sarkozy »- article de Marie BOETON - la Croix – 15 février 2012

3 « record de détenus en France » - Le Figaro – 17 février 2012

4 Exemple : « Prisons: l'État condamné pour atteinte à la dignité humaine » - le Monde- 3 mars 2011



MA de Fleury-Merogis (photo UFAP)

Cette sévérité accrue par les peines plancher créées en 2007 apparaît antinomique avec la loi pénitentiaire de 2009 qui proclame que l'emprisonnement ferme ne peut être prononcé qu'en dernier recours et que le principe est l'octroi des mesures d'aménagement de peine. Cette injonction paradoxale pour les tribunaux rend la loi moins lisible et éminemment complexe. Elle ne peut que susciter des pratiques de contournement consistant par exemple à écarter délibérément l'état de récidive légale pour empêcher certaines conséquences dramatiques

qu'entraînerait l'application automatique des peines plancher. Les conséquences juridiques de l'état de récidive légale sont trop importantes alors qu'elles dépendent de circonstances de fait (comme par exemple, l'existence ou non d'une troisième voie préalable qui fera que le prévenu sera plus rapidement en état de récidive légale qu'un autre prévenu sur un autre ressort). La loi sur les peines plancher recèle une bombe à retardement importante du fait de l'augmentation de la durée des sursis prononcés.

Au-delà de la sévérité de la loi pénale, l'USM a toujours critiqué l'automatisme du dispositif en ce qu'elle constitue une limitation du principe constitutionnel de la personnalisation des peines et de la mission des juges.⁵ Il est vrai, et l'USM ne cesse de le dénoncer, que l'heure est à la méfiance et la suspicion envers les magistrats comme l'atteste la réforme des jurés en correctionnelle.

5 « peines plancher: comment crever les plafonds en donnant un coup de canif au principe !» - Le nouveau pouvoir judiciaire - n° 381 - septembre 2008

3.2 « ... pour libérer plus ! » : La loi pénitentiaire

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 est l'aboutissement de plus de 2 ans de réflexion en amont et d'une année de débats parlementaires, bien que le gouvernement ait décidé d'y appliquer, pour la première fois après la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, la procédure accélérée.

Le projet de loi poursuivait plusieurs objectifs au titre desquels une nouvelle approche des aménagements et modalités d'exécution des peines et la mise en conformité avec les Règles Pénitentiaires Européennes (RPE) notamment quant aux droits et obligations des détenus.

Si certaines dispositions étaient contestables, comme l'USM l'avait fait valoir à l'époque devant le Parlement, la philosophie qui sous-tendait le projet de loi, tel qu'amendé notamment au Sénat, était louable. Améliorer les conditions de détention, instaurer un véritable droit à la dignité, pouvait permettre d'éviter de nouvelles condamnations de la France par la CEDH pour l'état de ses prisons et, au quotidien, améliorer les conditions de vie des détenus et de travail des personnels pénitentiaires. Repenser la peine, faire en sorte qu'elle devienne un temps utile dans le parcours de réinsertion, quoiqu'en pensent certains, ne bénéficiera pas qu'au détenu : la victime retrouve l'espoir d'être indemnisée et il est aussi de son intérêt de savoir que grâce à la peine infligée, l'auteur de son dommage ne réitérera pas ; c'est la société toute entière qui peut y gagner.

Malheureusement, l'application du texte rend tous ces principes très virtuels.

Sur l'aménagement des peines et les modalités d'exécution de peine, l'USM a toujours considéré que les

mesures d'aménagement de peine devaient être favorisées puisqu'elles permettent de limiter la récidive et favoriser la réinsertion. Cela suppose néanmoins deux conditions préalables : que le condamné adhère au projet et que la mesure ait un réel contenu socio-éducatif (obligations, suivi...).

L'USM avait émis trois objections majeures lors de l'examen du projet de loi.

Elle était dubitative sur l'obligation d'envisager ab initio un aménagement de peine. Bien sûr, sous réserve de disposer d'éléments d'appréciation sur la personnalité du prévenu et les possibilités matérielles d'aménagement (horaire des centres de semi-liberté, nombre de places disponibles, etc...), un tel aménagement peut s'envisager lorsque la personne comparait à distance des faits.

Cela n'a toutefois aucun sens dans le cadre d'une comparution immédiate. Envisageons ainsi l'exemple d'une personne poursuivie pour violences en récidive. Elle encourt une peine plancher d'un an, ne peut être condamnée (au moins pour partie) qu'à de l'emprisonnement ferme si elle a déjà bénéficié d'un SME, et se trouve sous le coup de l'automatisme du mandat de dépôt... Quel sens a donc l'examen immédiat d'un aménagement de peine, sauf à brouiller le message pour le condamné ? Comment peut-il entendre l'exemplarité de la peine prononcée si dans la foulée, le juge lui demande selon quelles modalités il pourrait rentrer à son domicile le lendemain ?

L'USM s'était en outre opposée à toutes les mesures opérant un transfert des compétences du juge vers

l'administration pénitentiaire mais également vers le parquet, pour des questions de principe d'une part (les décisions touchant aux libertés individuelles, aux termes de la Constitution, sont de la compétence du seul juge) et pour des questions de charge de travail des parquets auxquels on transfère peu à peu quantités de compétences supplémentaires, sans moyens.

En ce sens, l'USM avait critiqué les procédures simplifiées d'aménagement des peines pour les condamnés incarcérés (articles 723-19 et suivants du CPP) prévoyant que la proposition d'aménagement établie par le DSPIP et acceptée par le Parquet, soit transmise au JAP pour simple homologation, lui interdisant dès lors toute possibilité de modifier les modalités mêmes de l'aménagement. La cohérence des décisions du JAP est un des facteurs de paix en détention ; or, elle disparaît si le JAP, pourtant d'accord sur le principe d'une libération conditionnelle, mais opposé aux modalités d'hébergement prévues, n'a d'autre choix que d'homologuer ou rejeter...

L'USM avait enfin contesté le caractère quasi-automatique des aménagements, faisant de ceux-ci non plus une mesure d'individualisation de la peine tenant compte des efforts fournis et des projets construits, mais un droit acquis pour le condamné. Ainsi désormais, toutes personnes qui doivent purger une ou plusieurs peines dont le cumul est inférieur à deux ans, doivent faire l'objet « *sauf impossibilité matérielle et si leur personnalité et leur situation le permettent* » d'un aménagement (articles 723-15 du CPP pour les condamnés libres et 723-19 pour les condamnés détenus).

L'USM avait surtout combattu ce qui a été très hypocritement appelé une « modalité d'exécution des fins de peine » : le placement sous surveillance électronique fin de peine (PSEFIP) pour toute personne détenue dont le reliquat de peine est inférieur à 4 mois (ou aux 2/3 de la peine lorsque celle-ci est inférieure à 6 mois) (articles 723-28 et suivants du CPP). Les exceptions ne sont cette fois possibles qu'en cas « d'impossibilité matérielle, de refus de l'intéressé, d'incompatibilité ente sa personnalité et la nature de la mesure ou de risque de récidive ».

Ce n'est pas tant le fait que le quantum de peine aménageable passe de 1 à 2 ans qui paraissait ici critiquable, mais l'automatisme de ces aménagements (ou modalités d'exécution), d'autant que le temps consacré par les conseillers d'insertion et de probation aux enquêtes de faisabilité les empêche d'une part d'effectuer un réel suivi de l'ensemble de ces mesures et d'autre part d'aider les condamnés souhaitant préparer un projet de sortie cohérent.

Si l'interrogation existait déjà lors de l'examen du texte, le problème est devenu d'autant plus crucial que sur les 1 000 postes de CIP estimés nécessaires par l'étude d'impact, plus de 2 ans après l'entrée en vigueur de la loi moins d'un tiers des personnels a été recruté, aucune création de poste n'ayant même été envisagée depuis Pornic

malgré les conclusions de l'Inspection et le rapport du groupe de travail mis en place par le Ministère sur les services d'insertion et de probation au printemps 2011.

Dans l'application au quotidien de la loi pénitentiaire, faut-il en outre rappeler qu'alors que des moyens (notamment en vacataires...) étaient débloqués dans le cadre de contrats d'objectifs pour réduire le nombre de peines inexécutées, les parquets recevaient des instructions aux termes desquelles « il n'appartient pas au procureur de la République de s'opposer à l'octroi d'une mesure de surveillance électronique de fin de peine à un condamné qui ne présenterait pas des gages d'insertion (...). Ainsi, l'incompatibilité de la mesure avec la personnalité du condamné ou le risque de récidive ne peut se caractériser par la seule absence de paiement des dommages et intérêts, le seul défaut d'acquittement des sommes dues au trésor public ou encore la seule inactivité en détention. La révocation d'une précédente mesure d'aménagement de peine ou d'un sursis avec mise à l'épreuve, le rejet d'une précédente demande d'aménagement de peine ou encore la délivrance d'un mandat de dépôt par le tribunal ne peuvent à eux seuls caractériser un risque de récidive ou l'incompatibilité de la personnalité de la personne condamnée avec la mesure » (1).

On le comprend bien, l'objectif est de vider les prisons, surpeuplées....

Pour remédier au problème, un projet de loi prévoyant la création de 24 000 places de prisons en cinq ans a été voté à la fin février par le Parlement (il est actuellement soumis au Conseil Constitutionnel). Certes, une partie du parc pénitentiaire est vétuste et la construction, dans ce cadre, de nouveaux établissements n'est pas contestable.

Mais sans doute faudrait-il s'interroger aussi sur les raisons de cette surpopulation....

- En effet :
- la délinquance est globalement en baisse : 2 534 097 faits constatés en 2007 contre 2 184 460 en 2010 soit une baisse de 13,8 % (2)
 - le taux de réponses pénales est en hausse passant de 83,6% en 2007 à 88,4% en 2010 (et même 93,9% pour les mineurs !) (2)
 - le nombre d'arrêts et jugements prononcés par les cours d'assises et les tribunaux correctionnel est en baisse (- 5,63% en 5 ans) (3)
 - le nombre de placements sous surveillance électronique a explosé, augmentant de 375,91 % en 5 ans (4), sans compter l'augmentation importante de la part des peines aménagées

Comment dès lors expliquer que sur la même période le nombre de détenus ne cesse d'augmenter ?

	Nombre de personnes écrouées détenues	Nombre de personnes écrouées non hébergées	TOTAL
1 ^{er} février 2007	58 402	58 402	60 403
1 ^{er} février 2012	65 699	9 523	75 222

soit une augmentation du nombre de personnes détenues de 12,49%... Et l'annonce d'un nouveau triste record historique de 66 445 détenus pour 57 213 places au 1er mars 2012.

Si le nombre de décisions n'augmente pas, mais que les prisons ne cessent de se remplir, c'est donc bien qu'elles ne se vident plus. malgré la loi pénitentiaire.

La réponse peut sans aucun doute être trouvée dans le fait que le gouvernement se refuse à effectuer un bilan de la loi du 10 août 2007 instaurant les peines planchers. Cela supposerait de reconnaître les injonctions contradictoires auxquelles sont désormais soumis les magistrats, obligés de prononcer des peines de plus en plus longues, et de plus en plus fermes alors que la loi pénitentiaire rappelle que « *l'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcé qu'en dernier recours* » (article 132-24 al 3 du CP), contraints d'« *incarcérer plus pour libérer plus* » !

Sans conteste, la surpopulation trouve sa source dans le prononcé de peines de plus en plus longues par l'effet des peines planchers, non aménageables à raison de leur quantum (en cas de récidive le reliquat aménageable est de 1 an et non deux) soit qu'il s'agisse d'une peine ferme prononcée dès l'origine, soit qu'il s'agisse d'une révocation d'une longue peine initialement assortie d'un SME.

Ainsi, malgré la philosophie qui sous-tendait la loi pénitentiaire, l'état des prisons se dégrade, rendant de plus en plus illusoire l'ob-

jectif affiché du législateur en 2009 d'un encellulement individuel, de l'accès au travail et aux activités en détention, de la garantie de la sécurité (alors que s'y multiplient les trafics). En résumé, de rendre effectif le droit à la dignité des détenus... Les condamnations de l'Etat Français par les juridictions administratives ou la CEDH s'accumulent, de même que les bilans négatifs de l'OIP ou du Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté.

Tout comme l'instauration des crédits de réduction de peine automatiques (article 721 du CPP – « loi Perben » du 9 mars 2004), la loi pénitentiaire du 23 novembre 2009 est donc désormais reniée par le Président de la République qui oublie qu'elle était alors présentée comme une des réformes majeures du quinquennat... Nous sommes donc bien loin des propos tenus devant le Sénat le 3 mars 2009 par Rachida DATI : « *La dernière loi pénitentiaire remonte à 1987. Durant la campagne pour l'élection présidentielle, Nicolas SARKOZY a souhaité que notre pays se dote d'une loi fondatrice pour les prisons. C'est la mission qui m'a été confiée (...). Le projet de loi vous invite à dépasser les dogmes et les clivages. Il vous est proposé de bâtir une prison dans laquelle l'enfermement ne s'oppose plus au respect de la dignité humaine. Il vous est proposé de construire une prison conforme à notre idéal républicain. Parce que nous voulons une démocratie irréprochable, nos prisons doivent être irréprochables (...). Mesdames, messieurs les sénateurs, vous êtes appelés à vous prononcer sur un texte qui fera*

entrer notre système pénitentiaire dans le XXIème siècle. Cette loi est attendue depuis 20 ans. Nous avons l'occasion de refonder notre politique pénitentiaire, de la rendre plus humaine, davantage tournée vers l'avenir. C'est une opportunité immense. Sachons, ensemble, la saisir ! ».

1 Circulaire CRIM-11-10/E3 du 10.05.2011

2 Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales – rapport 2011

3 Chiffres clé de la Justice 2007 à 2011 – Ministère de la Justice :

- Décisions prononcées par les cours d'assises (hors mineurs)
 2007 : 2 969
 2011 : 2 502 soit une baisse de 15.73%

- Décisions prononcées par les tribunaux correctionnels (hors OP, qui ne concernent que les amendes):
 2007 : 416 584
 2011 : 393 732
 soit une baisse de 5.49%

4 Statistiques mensuelles des personnes écrouées – Direction de l'Administration Pénitentiaire



MA de Fleury-Merogis (photo UFAP)

3.3 Réforme de la procédure pénale: collégialité ou suppression de l'instruction ?

Le devenir du Juge d'instruction en France pourrait inspirer le meilleur des romans à suspense tant il a fait l'objet au cours des cinq dernières années d'annonces et de décisions contradictoires. A tel point qu'au lieu de la trame d'origine, un rebondissement inattendu en a rendu le dénouement imprévisible.

1/ La trame originelle

A la suite de l'affaire dite « d'Outreau », la Commission d'enquête parlementaire qui avait été mise en place a rendu son rapport le 6 juin 2006. Cette Commission a posé le sujet de la suppression du juge d'instruction. Elle y a répondu par la négative, après examen de notre système procédural. Elle a notamment relevé que le juge d'instruction rendait 20% de décision de non-lieu, ce qui écartait le grief d'une instruction uniquement menée à charge. En outre, la suppression du magistrat instructeur, selon la Commission, n'aurait pas empêché les dysfonctionnements qu'elle relevait dans le cadre de l'affaire d'Outreau.

La Commission a donc préconisé l'instauration de la collégialité de l'instruction.

Elle mettait en avant que la collégialité devait être comprise comme « *la volonté d'instituer le plus en amont possible de la procédure pénale un travail d'équipe, pour faire échec le plus tôt possible à tout risque d'erreur* ». Elle poursuivait ainsi : « *Plusieurs avantages peuvent être prêtés à cette collégialité : la possibilité d'avoir des regards croisés sur les orientations des enquêtes et d'instituer des débats sur l'opportunité des mesures privatives de liberté ; la consécration de l'autorité des*

équipes à l'égard des services d'enquête et une plus grande facilité à réorienter les investigations ; la dépersonnalisation des dossiers et un accès plus commode au dossier pour la défense en raison de la création de secrétariats communs ».

C'est avec l'adoption de la loi n°2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale que s'est concrétisée la création des « pôles de l'instruction », et ce, en deux phases. La première, avec une entrée en vigueur le 1er mars 2008 est venue instaurer la co-saisine avec un monopole de ces pôles sur les dossiers criminels et les dossiers correctionnels complexes. La seconde, avec une entrée en vigueur prévue le 1er janvier 2010, mettait en place la collégialité de l'instruction.

Pour autant, la mise en place de cette réforme législative ne s'est pas faite sans heurts.

En effet, dès le 5 février 2008, l'USM dénonçait l'absence de concertation quant à la localisation des pôles (suite à un décret du 16 janvier 2008). Elle s'inquiétait également des moyens alloués aux pôles : absence de magistrats et de greffiers en nombre suffisant ; affectations insuffisantes et impossibles à pourvoir, en tout état de cause, avant le mois de septembre suivant. L'USM dénonçait aussi l'absence de création de postes de magistrats du parquet et de postes de juges des libertés et de la détention dans les pôles alors que la charge y serait accrue.

Dans un communiqué du 29 février 2008, l'USM faisait part de son inquiétude et indiquait « *Force est de constater que la réforme pré-*

sentée en son temps comme devant répondre à la solitude du Juge d'Instruction va se mettre en place en réalité sans aucun moyen et sera donc purement virtuelle. Elle conduira mathématiquement à une augmentation substantielle du nombre de dossiers concomitamment suivis par les magistrats instructeurs, les mettant encore davantage dans l'incapacité de contrôler les investigations et de réaliser les actes d'instruction nécessaires. Elle est potentiellement porteuse de graves dysfonctionnements, dont les magistrats n'accepteront pas de porter la responsabilité ».

Nouvelle péripétie, le décret du 16 janvier 2008 était partiellement annulé par le Conseil d'Etat, par décision du 19 décembre 2008, sur la partie relative à la localisation des pôles, faute pour le gouvernement d'avoir consulté les instances compétentes, à savoir le comité technique paritaire.

Si un délai de quatre mois était accordé à l'exécutif pour « *revoir sa copie* », une telle décision n'a pu que fragiliser les procédures et montrer, une fois de plus, une inquiétante impréparation pour une réforme lourde de conséquences.

Toute difficulté n'étant pas résolue, la mise en place de la collégialité devait tout de même, suivant la loi de 2007, voir le jour le 1er janvier 2010.

2/ Le rebondissement inattendu

Malgré la loi, votée depuis à peine plus d'une année, le Gouvernement a subitement décidé la mise en place, en octobre 2008, d'une commission devant réfléchir à la rénovation des

codes pénal et de procédure pénale et rendre ses travaux en juillet 2009 (« *Commission Léger* », du nom de l'avocat général la présidant). La composition de cette Commission en disait déjà long sur les intentions de ceux qui l'avaient installée.

Pourtant, sans attendre l'avancée de travaux de cette Commission, le Président de la République a annoncé dès le 6 janvier 2009, par le biais d'un article dans le Monde, son intention de supprimer le Juge d'instruction.

Il a réitéré cette volonté le 7 janvier, dans son discours prononcé lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, expliquant que *"La confusion entre les pouvoirs d'enquête et les pouvoirs juridictionnels du juge d'instruction n'est plus acceptable. Un juge en charge de l'enquête ne peut raisonnablement veiller en même temps à la garantie des droits de la personne mise en examen"*, (...), *"le juge d'instruction en la forme actuelle ne peut être l'arbitre. Comment lui demander de prendre des mesures coercitives, des mesures touchant à l'intimité de la vie privée alors qu'il est avant tout guidé par la nécessité de son enquête ?"*.

En parallèle, l'entrée en vigueur de la collégialité de l'instruction a été reportée, quasiment en catimini, au 1er janvier 2011 par l'adoption d'un amendement dans la loi 2009-526 du 12 mai 2009 (article 136). La lecture des motifs de ce texte montre clairement que le projet de suppression du Juge d'instruction a servi de justificatif à ce report.

Pour autant, le coup de tonnerre voulu par le Président de la

République n'était pas sans poser d'importants problèmes d'équilibre de la procédure et de respect des principes fondamentaux de notre droit.

Nombreux ont été les avertissements et appels à la vigilance et à la cohérence face à cette annonce, notamment lancés par l'USM. L'inquiétude principale s'est surtout centrée sur la question de la réalité d'une contrepartie aux pouvoirs qui allaient échoir au Parquet français et au risque crucial d'une reprise en main politique de la Justice dans son ensemble.

Il aura fallu que la mise en garde vienne de l'Europe pour enfin freiner la machine aveuglément lancée.

En juin 2009, le Conseil de l'Europe se voyait remettre un rapport éloquent à la suite des travaux menés par Madame Leutheusser-Schnarrenberger, ancienne ministre de la Justice allemande.

Dans un article publié par Le Monde le 24 juin 2009, cette ancienne ministre a pu expliquer que si l'on décidait de supprimer en France le juge d'instruction, *"certaines conditions essentielles devront être satisfaites pour éviter l'impression que cette réforme vise à protéger la classe politique de tout contrôle judiciaire"*.

Elle a cité ainsi le degré d'autonomie du procureur, qui devait être *"beaucoup plus grand en pratique que cela ne semble le cas actuellement"*.

3/ Le dénouement imprévisible

Si la suppression du Juge d'instruction a été laissée de côté (le terme d'abandon n'étant pas

employé par les politiques), le fonctionnement actuel des pôles de l'Instruction continue à être source de difficultés.

L'USM ne peut que manifester sa plus grande inquiétude lorsqu'elle constate, d'une part que le nombre théorique de juges d'instruction a diminué en trois ans de 13%, soit 86 postes, et d'autre part, que de nombreux postes sont laissés vacants. Cela ne peut que générer de potentiels dysfonctionnements dont les magistrats seront tenus, en premier lieu, responsables.

Il n'a pas davantage été remédié aux travers dénoncés depuis 2008 par l'USM : absence de renfort des parquets des juridictions pôles, conditions matérielles insatisfaisantes, etc.

S'agit-il pour le Gouvernement de confisquer les moyens humains affectés à l'Instruction pour mieux argumenter une future suppression de la fonction de Juge d'instruction ?

Il est certain que nous avons été, en la matière, habitués à imaginer le pire tant les protagonistes de cette histoire ont brouillé les cartes et créé une absence de visibilité.

L'entrée en vigueur de la collégialité est désormais prévue, à la suite de l'adoption de la loi du 29 décembre 2010, au 1er janvier 2014 (article 163).

A l'aune de certains romans, l'intrigue relative au devenir du juge d'instruction n'a pas encore connue son dénouement.

3.4 Justice des mineurs : des réformes incessantes

« Il faut réformer l'ordonnance de 1945 car les mineurs de 1945 ne sont pas ceux d'aujourd'hui ». « Les textes doivent s'adapter à ces adolescents qui sont tellement grands qu'ils peuvent être traités comme des majeurs ». « Cette ordonnance d'un autre siècle n'est plus adaptée à la délinquance d'aujourd'hui, toujours plus jeune, nombreuse et violente ».

Que n'entendons-nous pas sur la Justice des mineurs...

Evidemment, la jeunesse d'aujourd'hui n'est pas celle de l'après-guerre. Tout simplement parce que la société elle-même a évolué.

Pour autant, un peu d'objectivité ne nuirait pas à l'efficacité d'un problème qui, s'il peut largement être nuancé, n'en reste pas moins réel. Cette fameuse ordonnance de 1945 n'est pas si anachronique qu'on veut bien le laisser croire. Mais, ses multiples modifications depuis son entrée en vigueur et les difficultés liées à sa mise en œuvre concrète par les acteurs de terrain justifiaient une réelle réflexion.

C'est ainsi que ces dernières années, la justice des mineurs a été l'objet de nombreuses attentions, source de multiples commentaires et motif d'une frénésie d'annonces nouvelles....

Et pourtant...Pourtant, elle n'a pas été traitée à la hauteur des

enjeux, n'a pas été réformée tel qu'annoncé et ne se porte pas mieux.

Tout a commencé dès le début du quinquennat avec une idée incontestable en elle-même : une réflexion d'ampleur sur la Justice des mineurs.

C'est ainsi que dès avril 2008, a été installée la Commission Varinard, présidée par le Recteur du même nom et composée de Parlementaires, magistrats, éducateurs, avocats...avec une double mission claire : assurer une plus grande lisibilité de la justice pénale des mineurs et proposer des solutions nouvelles permettant d'apporter une réponse plus adaptée à la délinquance des jeunes.

Après un long travail de réflexion, c'est sous les feux des médias habituels pour la Ministre de la Justice du moment, que, le 3 décembre 2008, la Commission a rendu son rapport : 70 propositions de réforme.

Poursuivant notre coopération en toute confiance avec l'UNSa-SPJJ, nous avons beaucoup travaillé et communiqué, notamment pour conforter certaines idées (le dossier unique de personnalité, ...), et expliquer l'inanité de certaines propositions, comme le TPE à juge unique (à l'époque, la mode était à la suppression des assesseurs dans certaines formations !), ou, le Tribunal Correctionnel pour Mineurs (déjà !)...et rappeler la

réalité de la situation de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.

Puis, la Ministre a annoncé une véritable refonte de notre justice des mineurs (création d'un code de la Justice pénale des mineurs, réponse systématique à chaque acte de délinquance, création du tribunal correctionnel pour mineurs...) mais a abandonné le projet de voir fixer à 12 ans l'âge de la responsabilité pénale qui avait soulevé un véritable tollé.

Les annonces étaient faites, les médias les avaient reprises. Peu importait alors la suite, le concret.

Pourtant, les services de la Chancellerie se sont attelés à l'écriture de ce Code de la Justice des Mineurs, véritable serpent de mer du quinquennat...Las ! le Président de la République avait, entre temps, le 7 janvier 2009, annoncé la suppression du juge d'instruction et une grande réforme de la procédure pénale.

La réforme de la procédure pénale devait précéder celle de la procédure des mineurs pour déterminer ce qu'il adviendrait du juge des enfants instructeur...mais comme, parallèlement, la grande réforme de la justice pénale des mineurs restait annoncée comme imminente, un projet de réforme a été présenté aux professionnels.

Si tant est que l'on puisse appeler « projet de réforme » le « brouillon » de code de la justice pénale des mineurs diffusé en mars 2009 : un texte sans la moindre cohérence, empli d'erreurs de textes, de renvois, où le juge d'instruction était tantôt présent, tantôt remplacé par le fameux juge de l'Enquête et des Libertés...un grand exemple de « n'importe quoi ».

Le texte était d'une telle qualité qu'il n'a pas été présenté au Parlement et doit toujours dormir dans un tiroir ministériel...qu'il y reste !

Aujourd'hui où en est la Justice des mineurs ?

Une réforme d'ampleur est toujours présentée comme très prochaine. Mais c'est toujours l'ordonnance du 2 février 1945 qui s'applique, modifiée 35 fois, au gré des faits divers, projets ou propositions de loi et amendements et au moins 6 fois depuis 2007 : peines planchers, élargissement de la possibilité de la détention provisoire pour les 13-16 ans, LOPPSI II et ses nouvelles sanctions éducatives, mesure d'investigation judiciaire, COPJ aux fins de jugement devant le TPE, Tribunal Correctionnel pour Mineurs, service citoyen en EPIDES, nouvelle composition du TPE...

On continue à justifier chaque réforme par le caractère obsolète de l'ordonnance de 1945 et tous

les 3 ou 6 mois, nous répétons les mêmes explications...

Les professionnels continuent à devoir s'adapter aux maigres moyens mis à leur disposition.

La PJJ n'a vu son budget augmenter légèrement qu'en 2012 après plusieurs années de restrictions, et subit toujours des coupes drastiques de personnels : plus de 630 suppressions depuis 2008, soit 7% des effectifs.

Les mineurs pâtissent d'une prise en charge inadaptée, centrée sur les fameux Centres Educatifs Fermés initialement créés pour les multirécidivistes et peu à peu étendus, tels une « réponse miracle » aux primo-délinquants, au détriment de structures plus adaptées que les professionnels peinent à trouver (150 fermetures d'établissements « classiques » en deux ans).

Les annonces continuent à pleuvoir, mais la situation ne s'est nullement améliorée. Au contraire, elle s'est très largement détériorée.

Et les tribunaux pour enfants vont, dès le 1er janvier 2013, devoir mettre en œuvre une réforme non réfléchie, votée à la hâte et sans concertation, suite à une décision du Conseil Constitutionnel interdisant au juge des enfants ayant renvoyé un mineur devant le Tribunal Pour Enfants de présider celui-ci.

Alors que faudrait-il ?

Revenir à la réalité : la délinquance des mineurs n'est pas plus inquiétante que celle des majeurs. Depuis 2002, elle s'est accrue de 7,94% tandis que celle des majeurs augmentait de 12,04% (chiffres clés de la Justice 2002-2010).

Pourtant, c'est vrai qu'elle peut paraître de plus en plus difficile à traiter. C'est sans doute qu'à force d'axer les réponses sur les récidivistes ou réitérants, la prise en charge des primo-délinquants ou les mineurs qui ne sont pas encore ancrés dans la délinquance peut paraître insuffisante...jusqu'à ce qu'ils deviennent multirécidivistes...

Ce qui est clair c'est que la PJJ est une administration en crise, qui ne dote pas ses personnels des véritables moyens de fonctionner.

Un véritable audit est un préalable indispensable pour permettre à la PJJ d'exercer l'ensemble de ses missions...et il faudra bien, un jour, qu'on simplifie cette fameuse ordonnance de 1945.