

Quel avenir pour les juges de proximité et leurs missions pénales ?

A propos du débat national de janvier 2014

Marie-Martine BERNARD

Juge de proximité, actuellement en disponibilité, près le Tribunal de Police de Paris.

Propos liminaires

La création des juges de proximité en 2002¹ semble être enracinée dans le besoin éprouvé par toute société de résoudre à l'échelon local la multitude de petits conflits du quotidien en y apportant des réponses rapides, simples, compréhensibles par tous.

Ces « petits conflits » nourrissent des contraventions diverses et nombreuses. Considérées comme des infractions ordinaires divisées en cinq classes selon leur gravité, elles se situent au niveau inférieur de la classification tripartite des infractions de l'article 111-1 du Code pénal. Peu graves, banales, elles ne mériteraient donc pas une attention particulière. Cependant, elles reflètent les relations sociales, les tensions et les désordres nés des violations des règles de droit, régulés, hier par le juge de paix, aujourd'hui par le juge de proximité (JP). Elles prennent donc en quelque sorte le pouls de la société à un moment donné de son histoire et auscultent ses mœurs. Pour autant, le peu d'attention qui leur est accordé se transforme aussi en méconnaissance par le plus grand nombre du traitement de celles-ci par le JP, rend moins visibles les atteintes portées à la Justice pénale de proximité et le risque de sa disparition au détriment des jeunes justiciables en particulier.

Par ailleurs, ce besoin récurrent d'une justice proche des citoyens s'inscrit dans un contexte politique beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît mettant en exergue deux aspirations apparemment paradoxales: celle d'une justice rendue par des juges proches des justiciables et celle d'une mise à distance de ces (ses) juges.²

De fait, le juge de proximité aujourd'hui, comme le juge de paix hier, semble se situer au point de rencontre de trajectoires complémentaires balisées par l'histoire de la justice pénale et l'histoire de la justice sociale de la société dont il est issu.³

1 Voir Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, JO du 10 septembre 2002, p.14934 ; Code de l'organisation judiciaire : livre III, art. L331-1 et s. La mise en œuvre effective de cette réforme n'a eu lieu qu'en mai 2003 en raison du vote de la loi organique du 26 février 2003 et de la publication des décrets relatifs au mode de recrutement des JP et des compétences des juridictions de proximité.

2 Voir : Christian COINTAT, Rapport d'information 345-2001/2002 Commission des Lois, Sénat:<http://www.senat.fr> ; Rapport du groupe de travail (dit Rapport CHARVET) sur les juridictions de proximité, septembre 2003-novembre 2005, bilan et propositions: <http://ladocumentationfrancaise.fr>, nota. p.23; Guy CANIVET, *Le juge judiciaire dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Cahiers n°16-juin 2004:<http://www.conseil-constitutionnel.fr>; du même auteur: *Les magistrats et les juges : le juge judiciaire*, Revue de droit Henri CAPITANT, n°4, 29 juin 2012 ; Antoine PELICAND, *Juge de paix, juge de proximité: les métamorphoses d'un profane judiciaire*, 2^{ème} congrès AFSRTF 13 Sociologie du droit de la justice, Session « Justice(s) en évolution », Bordeaux, France (2006) ; du même auteur: *Les juges de proximité en France, une réforme politique ? Mobilisations et usages de la notion de proximité dans l'espace judiciaire*, Droit et Société 66/2007, pp.275-294; voir infra, p.3 et s.

3 Voir : Robert ROTH, *Histoire pénale, histoire sociale: même débat?* in *Déviante et société*, 1981-Vol.5-N° 2, pp 187-203 ; Anne WYVEKENS, *L'insertion locale de la justice de proximité*, Paris, l'Harmattan, 1997 ; Jean-Claude FARCY, *L'histoire de la Justice : un essor récent, L'histoire de la justice française de la Révolution à nos jours*, PUF, 2001 et du même auteur: *les juges de paix et la politique au*

L'avènement du juge de proximité en 2002 paraît ainsi s'inspirer d'une logique qui présidait dès 1790 à l'élaboration de la définition du juge de paix liée à la nécessité d'entreprendre une réforme judiciaire.

Le 24 mars 1790, Jacques-Guillaume THOURET déclarait devant l'Assemblée Constituante : *il faut que dans chaque canton tout homme de bien, ami de la Justice et de l'ordre, ayant l'expérience des mœurs, des habitudes, et du caractère des habitants, ait par cela seul, toutes les connaissances suffisantes pour devenir à son tour juge de paix*. A cette définition, il greffait la question de la nécessité de la régénération absolue et incontestable de l'ordre judiciaire -alors même que, observait-il-, *l'esprit des grandes corporations judiciaires est un esprit ennemi de la régénération*.⁴

Les lois des 16-24 août 1790 instituent un juge de paix dans chaque canton élu et rééligible par le peuple qui se détermine en fonction de la confiance qu'il lui inspire, de ses qualités humaines qui lui permettront de statuer en équité et de désamorcer les conflits sans qu'il soit pour ce faire obligatoirement nanti de diplômes.⁵

Dès 1791, il lui sera attribué des fonctions pénales et se verra confier la présidence du tribunal de police correctionnelle compétent en matière de « délits moyens », précurseur du tribunal de simple police qu'il présidera également en y jugeant des infractions moins graves, c'est-à-dire des contraventions que la loi poursuit plus dans un intérêt de bonne police que pour sanctionner leur auteur.⁶

Au fil du temps, le rôle et l'image du juge de paix cantonal va évoluer au gré de réformes qui l'éloigneront progressivement de l'idéal des Constituants, et qui après l'avoir encensé le feront disparaître.

Dès la fin du 18^{ème} siècle, il ne sera plus élu par le peuple, mais nommé par le pouvoir exécutif se référant à une liste de postulants proposée par l'assemblée cantonale. De manière concomitante, il verra ses compétences s'élargir progressivement.

La loi du 25 mai 1838 contribuera à officialiser l'utilité de ses fonctions en les élargissant afin de résoudre des conflits de plus en plus divers qui l'obligeront à acquérir des connaissances juridiques, déjà apparues indispensables au moment des codifications napoléoniennes et du bouleversement des mœurs.

Au 19^{ème} siècle, le juge de paix était ainsi devenu un notable parfaitement inséré dans le tissu social, connu de tous et respecté en tant que régulateur social de la vie quotidienne.

En matière pénale, le juge de paix continue d'intervenir dans un cadre un cadre juridictionnel dénommé tribunal de simple police. Il y est en qualité d'officier de police judiciaire qui diligente des enquêtes et enregistre des plaintes, et en tant que juge unique du tribunal de simple police connaissant toutes les petites contraventions. Celles-ci iront en se multipliant et en se diversifiant, telles que les

19^{ème} siècle, in ouvrage (incontournable) sous la direction de Jacques-Guy PETIT : *Une justice de proximité : la justice de paix 1790-1958*, Puf, 2003 ; Jacques FAGET, *Sociologie de la délinquance et de la justice pénale*, Editions Erès, 2002.

⁴ Voir : J-G THOURET : *Discours sur la réorganisation judiciaire, 24 mars 1790* : <http://www.justice.gc.ca/fra>

⁵ Comparer avec les exigences d'aujourd'hui imposées au juge de proximité quant à son profil, sa formation, son recrutement : voir nota.

Quels métiers pour quelle justice ? in Rapport d'information COINTAT, note 2 ci-dessus ; Rapport CHARVET, réf. note 2 ; décisions n° 2002-461 DC du 29 août 2002, décision n°2003-466 DC du 20février 2003 et son commentaire in Cahiers n°14, sur : <http://www.conseil-constitutionnel.fr> ; Antoine PELICAND : *Les juges de proximité. Une étude de recrutement, mars 2009* : <http://www.gip-recherche-justice.fr>

⁶ Voir : Eric PIERRE, *Les historiens et les tribunaux de simple police (19^{ème} - 20^{ème} siècles)*, in ouvrage sous la direction de J- G PETIT référencé note 3ci-dessus, pp123-142.

injures, les tapages nocturnes, l'ivresse, les atteintes mineures aux biens et aux personnes. En 1851, il sera compétent pour traiter un nombre considérable d'infractions en matière de roulage et de circulation⁷, annonciatrices du contentieux de masse des contraventions routières.

En matière de justice des mineurs, le juge de paix préside toujours les conseils de famille et reste de ce fait proche des enfants et de leurs difficultés qu'il cherchera à réguler. Cette posture lui vaudra d'être habilité à entreprendre des enquêtes sociales et de moralité sur les jeunes délinquants et leurs familles. Pour autant, il ne sera pas reconnu comme un juge particulier de l'enfance.⁸

Au 20^{ème} siècle, l'Ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ne lui a guère offert la possibilité de mettre ses compétences, son expérience ou ses simples qualités humaines au profit de l'enfance malheureuse, qu'elle soit en danger ou délinquante.⁹

L'Ordonnance du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire supprime les juges de paix et les tribunaux de simple police pour les remplacer par les tribunaux d'instance (TI). Ces derniers, dans leur formation pénale, connaîtront exclusivement des contraventions et siègeront en formation police. A Paris, Lyon et Marseille ces juridictions deviendront autonomes pour ne statuer qu'en matière pénale sous l'appellation Tribunal de police.

Substitués en 2002¹⁰ aux magistrats de carrière, les juges de proximité hériteront, en matière pénale, du contentieux contraventionnel Majeurs et Mineurs. En 2005, leurs compétences sont élargies à l'assessorat correctionnel. Toutefois, cet assessorat ne concerne que les Majeurs et ne présente pas de problématiques particulières.¹¹ Celles-ci en revanche se posent avec une acuité particulière au regard des missions pénales du JP dédiées aux mineurs.

A l'égard de ces derniers, se rencontre tout d'abord une problématique récurrente liée à la méconnaissance largement répandue du traitement de la délinquance juvénile contraventionnelle par le juge de proximité, alors que les enjeux de ce traitement gagnent à être connus du domaine de la prévention et de la protection de l'enfance en danger de délinquance. Pour autant, pour peu qu'une volonté politique le décide et que le juge de proximité soit *bien (re)connu de tous*, nous pourrions même assister à la métempsychose *du confesseur de l'âme enfantine*.¹²

Sur un plan plus général, en ce début du 21^{ème} siècle, il apparaît que la *nostalgie* d'une justice de paix revigorée par les travaux des historiens, devrait pouvoir conforter la légitimité de la demande du juge de proximité à être mieux reconnu.¹³

Certes, cette légitimité lui a été légalement concédée.¹⁴ Elle peine néanmoins à se faire admettre.¹⁵ Elle est même totalement occultée par des experts et des professionnels du droit¹⁶ et oubliée du législateur.¹⁷

⁷ Voir : Eric PIERRE, in op. cit., page 127.

⁸ Voir : David NIGET, *Le juge de paix peut-il devenir le juge de l'enfance? Débats et réformes législatives au début du 20^{ème} siècle*, in op.cit., pp181-194.

⁹ Voir article D.NIGET réf. supra, note 8.

¹⁰ Voir loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, JO du 10 septembre 2002, p.14934 ; Code de l'organisation judiciaire : livre III , art. L331-1 et s. La mise en œuvre effective de cette réforme n'a eu lieu qu'en mai 2003 en raison du vote de la loi organique du 26 février 2003 et de la publication des décrets relatifs au mode de recrutement des JP et des compétences des juridictions de proximité ; Voir loi n°2005-47 du 26 janvier 2005, JO 27 janvier 2005, p. 1409.

¹¹ Sous réserves toutefois de celles posées suite la loi du 11 août 2011 sur les « juges-jurés populaires » et de celles dénoncées infra p.6 et suiv. à propos des QPC, de la confusion incivilités-contraventions, des mesures de police administrative ou de justice dite informelle.

¹² David NIGET, p.194,op.cit. Sur la méconnaissance du traitement par le juge de proximité de la délinquance juvénile contraventionnelle, voir articles référencés note 19.

¹³ Voir : A. PELICAND, *Juge de paix, juge de proximité : les métamorphoses d'un profane judiciaire*, in op.cit.note n° 3 ci-dessus ; E.PIERRE op.cit : pp123-124 et 141-142.

Tant qu'à présent, au-delà de cette quête de reconnaissance, c'est le problème de la réhabilitation et de la refondation du contentieux contraventionnel qui est posé.

Cette refondation devrait générer une mutualisation des compétences au service de la justice et donc des justiciables. Elle contribuerait ainsi à rendre la justice plus proche, plus lisible pour les citoyens.

Ce qui interpelle au premier chef les juges de proximité qui risquent une nouvelles fois d'avoir cette curieuse sensation d'être mis en touche comme lors du débat national sur lequel il convient à présent de revenir.

¹⁴ Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 ; Décision n° 2003-466 du Conseil constitutionnel du 20 février 2003 sur la loi organique n° 2003-153 du 26 février 2003 relative aux juges de proximité; le Rapport relatif à l'avis du 26 septembre 2006 de la Cour de Cassation rappelant que le juge de proximité est exclusivement compétent pour juger les contraventions des quatre premières classes imputables aux mineurs : v. Crim.26 sept.2006 : Bull. crim. (avis) n°2 ; Loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 qui élargit les compétences du juge de proximité à l'assessorat correctionnel (voir réf. note 10).

¹⁵ Voir E.PIERRE : références note 13 ci-dessus ; a contrario : allocution de M. Guy CANIVET référencée note 30 ci-dessous. .

¹⁶ La mise à l'écart des juges de proximité lors des travaux de la Commission VARINARD est sur ce point particulièrement éloquent; voir *Réflexion pré et post Rapport VARINARD. La méconnaissance récurrente de la spécificité de la délinquance juvénile contraventionnelle, et ses effets* article référencé infra note 19.

¹⁷ Voir articles référencés 19; le JP ne devra-t-il sa survie qu'aux conventions internationales, telle que la Convention Internationale des Droits de l'Enfant ou au droit et à l'échevinage européens? Voir infra notes 33 et 34, p.6 et s.

Les notes ci-dessus concernent essentiellement le contentieux contraventionnel juvénile ; pour le contentieux contraventionnel Majeurs, le cadre de notre étude ne nous permettra pas de développer des comparaisons qu'il serait pourtant intéressant de faire entre certaines propositions du Rapport GUINCHARD (RG) «L'ambition raisonnée d'une Justice apaisée», (juin 2008) , et celles du Rapport RAIMBOURG (RR) «Les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale» (janvier 2013) concernant notamment la déjudiciarisation-dépénalisation-contraventionnalisation de certaines infractions (cf.par ex. matière de contentieux routier), le développement de la transaction et celui des procédures simplifiées ; comparer par ex. les propositions n° 55 à 65 du RG avec celles n° 4 à 10 du RR ; nous renvoyons sur ces points auxdits rapports mis en ligne ainsi qu'à la loi du 29 juin 2011 (en ligne) relative à la répartition des contentieux et l'allègement de certaines procédures juridictionnelles (issue des propositions du RG précité).

Première partie:

Quelle place pour les juges de proximité et leurs missions pénales dans la Justice du 21^{ème} siècle?

Le Débat National sur la Justice du 21^{ème} siècle tenu à l'UNESCO les 10 et 11 janvier 2014¹⁸ a gravité autour de la notion de **proximité**, question essentielle posée par et à la Justice et tributaire de deux autres éléments : **l'information** et la **formation**.

La Proximité requise dans l'intérêt des citoyens, qu'ils soient justiciables-usagers ou non, a été évoquée en tant que moyen incontournable pour rapprocher géographiquement, humainement, socialement, intellectuellement, la Justice du citoyen, et mettre celui-ci au cœur du service public. Ce, grâce à l'information et à la formation.

L'information, qui se nourrit de l'indispensable communication non seulement entre professionnels et le/leur public, mais également entre professionnels, par la pratique, qui reste à développer, du travail en équipe.

La formation des professionnels évoluant dans la sphère juridique et judiciaire, qui conforte leur légitimité et celle des institutions, vient en soutien de l'information et se porte en principe garante de la qualité des services rendus et de la pertinence des réponses délivrées aux citoyens.

Or, bien que ces notions aient été un levier majeur des réflexions qui ont convergé vers la nécessité de promouvoir une Justice de proximité, les juges éponymes au service de cette Justice n'ont, eux, jamais été évoqués.

Faut-il interpréter cette absence de référence aux Juges de Proximité (JP) comme un signe de reconnaissance tacite d'une évidence prétendument admise par tous, savoir que *mal acceptés au début, les JP ont su s'intégrer dans le paysage judiciaire et sont devenus en définitive indispensables* ? Evidente telle qu'il eût été alors superfétatoire d'en parler ?

Faut-il au contraire encore s'en étonner tout en admettant qu'il n'aurait pas été aisé au cours de ces deux journées de débats, de prendre le risque de dénoncer cet oubli à un public de professionnels qui aurait alors pu réitérer une hostilité corporatiste résultant souvent de la méconnaissance largement répandue des missions, notamment pénales, assumées par les JP et de réfréner ainsi les volontés déclarées de *rechercher des consensus* ?

Autrement dit faut-il voir suite à ce Débat National l'ultime épisode de la chronique de la mort annoncée des juges de proximité ou le début de leur renaissance ?¹⁹

¹⁸ Depuis le 12 mars 2014 les actes du débat national sont [en ligne sur la rubrique dédiée du site du ministère de la Justice](#). Au sein de cette rubrique, figurent toutes les ressources documentaires concernant le débat national notamment les scénarios de réforme, les vidéos, le programme des journées, les rapports et synthèses des groupes et commission de travail. Figurent également sur le même site les Rapports des Commissions DELMAS-GOYON et MARSHALL. Présente aux deux journées du Débat, l'auteur de ce compte rendu, auditionnée par la Commission Marshall, a également remis aux Présidents de ces deux Commissions ainsi qu'à Mme la Ministre de la Justice, une *Etude sur les missions pénales des JP dédiées aux majeurs en général et aux mineurs en particulier*; l'essentiel de cette étude inédite, se retrouve dans les articles référés ci-dessous note 19.

En tout état de cause, et dans l'attente des échanges qui resteraient à venir, c'est donc dans le cadre de ce compte-rendu limité aux JP, que seront rappelées succinctement quelques remarques et propositions.

I- Sur l'appellation «juge de proximité» : quand *mal nommer les choses c'est ajouter au malheur du monde...* (Albert Camus)

Dès l'avènement des JP en 2002, l'appellation s'est révélée maladroite et sujette à confusions pour au moins

deux raisons :

-la première, concerne les juges d'instance qui estimaient que les JP les privaient de leur label alors qu'ils demandaient, nonobstant les impératifs d'économie budgétaire, non pas le transfert de ce label à des « faux juges de proximité », mais l'octroi de celui-ci à de nouveaux « vrais juges de proximité » que sont donc les juges d'instance qu'ils espéraient en conséquence voir recruter rapidement et en nombre important ²⁰;

-la seconde, concerne l'expression « juges non professionnels » accolée ou substituée à celle de «juges de proximité» pour mieux distinguer ces derniers des juges professionnels, c'est-à-dire des *magistrats de carrière*.

Afin d'éradiquer malentendus et confusions et s'assurer de la sérénité des débats à venir, il serait sans doute souhaitable :

-que les **juges de proximité conservent leur appellation d'origine**, en exigeant que celle de « juge non-professionnel » soit définitivement abandonnée ;

-qu'à défaut, ces JP soient appelés **juges vacataires** ou **juges à temps partiel** ou «reprennent» le beau titre de **juges de paix** ;

-que soit rejetée l'appellation **juge-citoyen** avancée par la Commission Marshall, car cette appellation renvoie à la fois à un sinistre passé révolutionnaire et aux récentes et incohérentes tentatives de réintroduction des citoyens dans le fonctionnement de la justice²¹, ce qui peut également susciter malentendus et confusions ;

-que soit rejetée également l'appellation de **juge-associé**, malencontreusement proposée ici ou là, expression qui gomme l'indépendance du magistrat et ses missions de juge unique et qui contribuerait à rendre illisible son rôle et sa place, particulièrement si elle laisse sous entendre juge-associé à telle ou telle juridiction...

-qu'enfin les JP ne soient plus les «**Canada Dry**» de la magistrature dont ils ont en effet le statut, mais pas (encore ?) la robe qui appartient à un corps dont ils sont exclus : est-ce bien cohérent? ²²

II- Sur l'information et la formation ²³

¹⁹ En réponse aux trois interrogations, voir: *Une compétence particulière du juge de proximité : le traitement de la délinquance juvénile contraventionnelle*, Marie-Martine Bernard (MMB), Journal du Droit des Jeunes (JDJ), n°274, avril 2008, ou en ligne sur le site www.dei-france.net; *Réflexion pré et post Rapport VARINARD. La méconnaissance récurrente de la spécificité de la délinquance juvénile contraventionnelle, et ses effets*, MMB, JDJ, n°283, mars 2009; *Le droit confisqué. A propos du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs*, MMB, JDJ, n°305, mai 2011; *Justice des mineurs, questions majeures*; Dossier UNICEF 2009, p.1, sur www.unicef.fr

²⁰ Voir: Evelyne SYRE-MARTIN: *L'inquiétude du monde judiciaire devant la création des «juges de proximité»*, Dalloz 2002, Chronique p.3275.

²¹ Le suivi du Colloque qui s'est déroulé le 27 mai 2013 à la Cour de Cassation sur «*la participation citoyenne au procès pénal: entre tradition et nouveaux enjeux de politique pénale*» a été assez édifiant quant aux nouvelles atteintes aux missions pénales des juges de proximité; ce qui a été souligné lors de l'audition par la Commission MARSCHALL et consigné dans le support, inédit, de cette audition, mais mis à disposition des JP.

²² Voir infra, note 30

²³ Voir les documents référés supra note 19

Si la démonstration de la méconnaissance largement répandue des missions pénales des JP, particulièrement celles dédiées aux mineurs, n'est plus à faire, cette méconnaissance est la preuve de la nécessité incontournable de l'information tant à l'égard des professionnels que des citoyens.

Il en va de même pour la formation des JP qui devrait comporter une formation renforcée en Pénal, notamment en droit pénal des mineurs. Mais la nécessité de former les citoyens est, elle aussi, une évidence!²⁴

Au cours du Débat National il a été très souvent affirmé qu'il fallait **mettre les citoyens au cœur de la justice et du Droit** afin, en les rapprochant de la Justice, *d'assurer sa légitimité et le respect de son autorité*.

Or pour que cette démarche puisse prospérer, ne faudrait-il pas qu'elle soit complétée, voire précédée par celle consistant à **mettre la justice et le droit au cœur du citoyen par un enseignement précoce et effectif du droit**, des règles juridiques et judiciaires dès l'école et par la création des ateliers de droit à disposition de tout citoyen qui, indépendamment et en amont de tout conflit, de tout litige, souhaite être informé de ses droits et de ses devoirs. Ne serait-ce pas un moyen de contribuer à la formation du citoyen, *à le rendre capable*?²⁵

Par ailleurs, il est temps semble-t-il de remédier au brouillage d'information en mettant un terme à une controverse²⁶ qui tend à perdurer elle aussi. Celle qui, d'une part, **affirme** que les JP sont désormais «bien intégrés dans le paysage judiciaire» et «qu'ils ont su se rendre indispensables», et qui, d'autre part, **précise à condition** :

-que leurs missions de juge unique disparaissent progressivement : ce qui risque de se produire au Pénal avec les propositions de contraventionnalisation de certains délits au profit du pouvoir administratif, la dépenalisation des contraventions des quatre premières classes, à commencer par le contentieux routier, au profit toujours du pouvoir administratif, les projets de réintroduction des citoyens dans le fonctionnement de la justice pénale excluant de fait les JP, les suggestions d'assimiler les JP aux jurés d'Assises²⁷ ;
-que leurs missions soient réduites à celles dévolues aux assesseurs (au Civil comme au Pénal), à celle de médiateurs ou conciliateurs, voire aux greffiers ce qui ne manquera pas d'intérêt si les propositions relatives au divorce par consentement mutuel aboutissaient²⁸ ...

En outre, sur le « profil » et le parcours des JP, qui font leur originalité et marquent leur différence par rapport aux magistrats de carrière : cette originalité ne doit pas être transformée en faiblesse et doit reposer sur une formation solide destinée à combler être les lacunes éventuelles inhérentes aux parcours professionnels éloignés de la fonction de juger.

Enfin, il serait plus que souhaitable que les JP soient informés sur la durée de leur mandat qui est actuellement toujours suspendue au bon vouloir d'une loi organique sans cesse repoussée. Or, la durée de ce mandat est un gage de cohérence, de sécurité juridique pour le justiciable et de meilleure

²⁴ Voir: *L'éducation de l'enfant au droit...* MMB, JDJ n°241, janvier 2005; voir également ci-dessous note 25 et documents référés note 19

²⁵ Le regret de ne pas avoir « rencontré plus tôt » le droit exprimé par certains jeunes intervenants renvoie au besoin ressenti par les jeunes en général d'être « éduqués au Droit » : voir : *11ième Journée d'étude de DEI France, 24 novembre 2012 : Enfance, droits de l'Enfant et territoires*, Contribution MMB, sur www.deifrance.net

²⁶ Ce qui a été rappelé lors de l'audition par la Commission Marshall, et dans l'Etude citée note 18 ainsi que dans les documents référés note 19

²⁷ Voir supra note 21

²⁸ Voir actes du débat national en ligne

lisibilité de la Justice qui gagnerait à renouer, pour un temps qui reste donc à préciser, avec les JP mis en disponibilité.²⁹

La seule question en définitive qu'il conviendrait de poser serait celle de savoir quand seront enfin éradiquées les stériles joutes politiciennes, les corporatismes aveugles, afin de ne pas sacrifier sur l'autel des Réformes du XXI^{ème} siècle l'intérêt des justiciables, à titre principal, et une justice de proximité qui gagnerait à être réellement connue ?...Plutôt que de « réformer » et supprimer souvent par méconnaissance de ce qui existe, pourquoi ne pas l'améliorer et le faire connaître. En particulier lorsque la proximité est partout sollicitée et la *distance à réduire en tout : dans l'espace, dans le temps, dans l'habit ou le décorum, dans la psychologie, dans la culture, dans les mots et les choses.*³⁰

En conclusion de cette première partie, cette réflexion : *si la loi a besoin d'une référence, si les magistrats ont besoin de connaître la mission, si les mineurs ont besoin d'avoir confiance, et si le public doit croire dans l'intervention de la justice, la meilleure justice sera toujours celle qui sauve les gens.*³¹

²⁹ Selon les chiffres de la Chancellerie, 86 JP étaient en disponibilité au 1/09/2013 ; à ce jour ils seraient plus d'une centaine alors que les recrutements de nouveaux JP semblent stagner. Quid au 1/01/2015 date avancée pour une éventuelle suppression des juridictions de proximité, alors que l'on ignore encore dans quelle juridiction de rattachement « officieraient » les JP ?...

³⁰ *Allocution de M. Guy CANIVET, Premier Président de la Cour de Cassation*, Audience solennelle de début d'année judiciaire 2004 : <http://www.courdecassation.fr>. Ce document devrait être lu par celles et ceux qui se désintéressent des joutes « académiques » des représentants du monde judiciaire ; il leur donnerait des arguments pour clore les débats sur la permanence, plus sclérosante que sacralisante, des principes de l'unité et l'identité culturelle du corps judiciaire.

³¹ Voir : J.Zermatten, *La prise en charge des mineurs délinquants*, Institut International des Droits de l'Enfant, Working Report 4-2002, en ligne : www.childsrights.org; et Saleilles, cité par R.Vienne, *Recueil d'Etudes en hommage à M.Ancel*, II ; Ed.Pédone 1975, p.177

Deuxième partie :

Les législatures passent, les problèmes demeurent...

Seront examinées ici les problématiques récurrentes rencontrées lors des missions pénales des juges de proximité (I), les problématiques spécifiques et à venir en regard des réformes en cours et annoncées (II), suivies d'un état récapitulatif des principales questions et des propositions avancées (III).

I- Les problématiques récurrentes :

A/ La méconnaissance des missions pénales des JP, particulièrement celles dédiées aux mineurs :

Il sera simplement rappelé ici que la mission juridictionnelle dédiée aux mineurs est indissociable de sa dimension préventive et éducative. Mais cette mission reste néanmoins curieusement ignorée d'une part par la chaîne pénale dédiée aux mineurs alors même que le JP en est premier maillon, et d'autre part par le législateur lui-même qui semble (vouloir ?) ignorer l'une des pistes de la prévention de la (primo) délinquance juvénile.³²

Cette méconnaissance paraît davantage saugrenue au regard de **l'intérêt porté aux JP hors de nos frontières**, par les systèmes judiciaires mixtes et les échevinages dans lesquels prédominent les juges non professionnels,³³

voire même au regard de la jurisprudence de la **Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)**.³⁴

D'autre part, il conviendra aussi de se reporter au Mémo et à l'Annexe produits ci-dessous pour souligner que sans la vigilance particulière des JP, le contentieux contraventionnel juvénile pourrait devenir le terrain de prédilection des **questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)**.

B/ Contraventions-Incivilités : du mélange des genres à la confusion des esprits ?³⁵

Les contraventions balanceraient-elles entre délinquance et déviance, autrement dit entre norme pénale et norme sociale ? Est-ce qu'un mélange des genres peut entraîner une confusion des esprits allant jusqu'à la préconisation critiquable, voire inadmissible, d'une déjudiciarisation et ou une dépénalisation des contraventions et à une judiciarisation et/ou pénalisation des incivilités ?

Si tel était le cas, n'y aurait-il pas alors mise en danger de la sécurité juridique due aux justiciables, en particulier de celle des plus jeunes d'entre eux ?

La classification tripartite des infractions ferait-elle encore sens ?

³²Voir *L'enfant en danger de délinquance. Les pistes oubliées de la délinquance juvénile*, MMB, JDJ n°299, novembre 2010. Pour « creuser » davantage la piste passant par l'éducation de l'enfant au droit, voir : *L'éducation de l'enfant au droit en tant que moyen de prévention des violences et de la délinquance. Pour un projet éducatif relié à des propositions d'aide, de type nouveau, aux familles, à la parentalité*, MMB, (JDJ), n°241, janvier 2005. En sus des références données à la note 19, voir également infra le « Mémo » sur les missions pénales actuelles des JP et la communication sur les QPC, infra p.13 et s.

³³ voir annexe n° 3 du Rapport LECERF, Sénat, n°489, 2010-200, p.189 et le Rapport, mis en ligne, de Monsieur l'Avocat général Xavier SALVAT et de Monsieur le Premier avocat général Didier BOCCO-GIBOD, février 2013, p.9.; par ailleurs, les échanges avec des délégations étrangères reçues par le Tribunal de Police de Paris autorisées à assister aux audiences Mineurs, et les nombreuses rencontres avec des juristes étrangers lors de différents colloques, attestent également de l'utilité et de la pertinence du contentieux juvénile contraventionnel tel que pratiqué dans et par nos juridictions.

³⁴ Voir, en ligne, Affaire JOSSEAUME c. France, CEDH, requête n°39 243/10, Arrêt Strasbourg 8 mars 2012 : la CEDH sanctionne (une nouvelle fois...) la France pour ses pratiques abusives en matière de contestation de PV routiers et pour son non respect des droits de la défense dans le cadre particulier ici d'infractions commises par un majeur et un mineur; cette jurisprudence est éclairante quant à la prééminence du droit pénal des mineurs sur le droit contraventionnel, sur le rejet systématique de son automaticité, de ses procédures simplifiées dès lors qu'elles concernent un «infracteur» mineur.

³⁵ Extrait de *L'Etude des missions pénales des JP*, citée note 18.

La contraventionnalisation de certains délits (comme par exemple l'occupation des halls d'immeubles, la seule consommation de produits illicites exempte de trafic...) ne devrait-elle pas l'emporter sur toute tentative de déjudiciarisation ou de dépénalisation ?

L'on assiste en effet à une perversion intellectuelle qui perdure depuis plus de vingt ans : celle consistant à confondre les « délits » avec ce que l'on qualifie pudiquement d'« incivilités ». Or, un délit est ce qui est défini et réprimé par la loi. Il n'y donc pas de choix pour éviter cet écueil ordinaire que de modifier la loi en sortant des textes tout ce qui est considéré dans notre société comme des incivilités; ou s'entendre sur ce qui doit être considéré comme des délits même mineurs et qu'il est souhaitable de réguler par la loi.

Mais il faut alors prendre garde à ce que la requalification en incivilité de ces « *petits délits* » ne crée pas une nouvelle « *norme* » qui consisterait à « *excuser* » des comportements ou attitudes fautifs générateurs de tensions dans nos sociétés et à amplifier les fameux sentiments d'impunité et d'insécurité.

C'est le risque encouru avec les propositions « *généreuses* » de déjudiciarisation ou de dépénalisation³⁶ des petits délits, en fait des contraventions, comme par exemple les injures, les violences légères, les bruits et tapages.....

Pour autant, s'il n'est pas question ici d'assiéger les tribunaux avec une foultitude de « *petites affaires* », on ne doit surtout pas masquer le fait qu'un traitement judiciaire adapté à ces petites infractions représente une opportunité puissante pour éviter leur réitération.

C'est pourquoi, si la contraventionnalisation de certains délits est souhaitable, encore faut-il qu'elle reste dans le cadre pénal pour avoir du sens au regard de la responsabilité des « infracteurs », de leur obligations de réparation adaptées aux attentes légitimes de leurs victimes, de la primauté de l'éducatif sur le répressif pour les jeunes auteurs. Cela peut aisément se vérifier en matière d'infractions au code de la route, d'ivresse publique et manifeste, de plus en plus récurrente chez les (très) jeunes, de consommation de produits illicites...

En revanche, il conviendrait de veiller à ce que ne se produise pas une correctionnalisation excessive de faits constitutifs de contraventions³⁷ qui ne serait qu'une conséquence de la perversion intellectuelle dénoncée plus haut, et qui brouillerait à son tour les messages à envoyer aussi bien aux auteurs de ces faits qu'aux victimes.

L'exemple du maire de Cousolre condamné à 1000 euros d'amende et à 250 euros de dommages et intérêts pour avoir répondu par une gifle à ce qu'il avait qualifié d'« *incivilités exaspérantes* »³⁸, illustre le désarroi que peuvent engendrer la confusion incivilité-infraction et la méconnaissance récurrente de l'existence du contentieux contraventionnel, y compris par les élus, empêchant ainsi que soit apportée une réponse adaptée et exempte de violence répréhensible, aux actes de délinquance perpétrés et subis.

³⁶ Voir: *Réflexion pré et post Rapport VARINARD. La méconnaissance récurrente de la spécificité de la délinquance juvénile contraventionnelle, et ses effets*, référé supra note 19 ; comparer avec les propositions pertinentes n° 4, 6, 7 relatives au périmètre et aux modes d'intervention du juge pénal, in Rapport d'information (AN n° 652) du 23 janvier 2013, présenté par MM. les Députés D. RAIMBOURG et S.HUYGHE, sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale ; voir ce Rapport en ligne. A contrario, comparer avec note 21, et infra p.10, A-2).

-Sur les définitions de la déjudiciarisation et de la dépénalisation : voir : G-H RIPOSSEAU: *Pénalisation et dépénalisation (1970-2005)*, Mémoire Online, 2004-2005, Université de Poitiers ; M.VAN De KERCHOVE: *Le droit sans peine, aspects de la dépénalisation en Belgique et aux USA*, Publications des Fac. Universitaires Saint Louis, Bruxelles, 1987, p.303; pour cet auteur, la déjudiciarisation est synonyme de déjudicialisation, de déjuridictionnalisation, et tend à faire sortir une situation, à laquelle s'attache des effets de droit, de la compétence de la justice pour transférer ces compétences vers des autorités non juridictionnelles; la dépénalisation, s'entend, dans le contexte de cette étude, de la contraventionnalisation d'un comportement antérieurement qualifié de délit, plus exceptionnellement de crime ; elle ne supprime donc pas une incrimination (elle la « disqualifie »), et en conséquence, elle ne devrait pas être confondue avec une levée totale de sanction pénale attachée antérieurement à un fait ou un comportement qui, du fait de cette levée, sortirait du champ pénal pour être soumis à d'autres régimes de responsabilité (civile...), si toutefois la société le considère toujours comme « illégal », voire « immoral ».

³⁷ Ainsi par exemple l'occupation des halls d'immeuble mais sans voie de fait ne devrait être constitutive que d'une simple contravention, tout comme l'usage de certains produits illicites sans lien avec le « *business* », certains délits routiers sans atteintes corporelles graves : voir Rapport d'information AN n°652, cité note 36 ci-dessus ; voir aussi le Rapport NADAL, en ligne, propositions 29et30, p.50 et s.

³⁸ Voir ci-dessous note 40

Il est donc important de retenir que si, sous le mot d'«*incivilité*» se traduisant par l'expression «*petit délit, pas grave*», sont visés divers comportements tels que faire du bruit sur la voie publique, répondre par une injure ou avec agressivité à un mauvais regard, occuper un hall d'immeuble, bref, des «*incivilités qui pourrissent la vie au quotidien*», il ne faudra plus s'étonner ensuite à la lecture ou à la retransmission de tel ou tel «*fait divers*» que le bruit tue (untel excédé par le bruit tire sur celui qui en est l'auteur...), que l'occupation d'un hall d'immeuble se solde par deux mois d'emprisonnement et 3750 euros d'amende³⁹, que le mauvais regard a valu à la victime qui y a répondu 150 euros d'amende sanctionnant un comportement violent entre communautés... Et qu'un maire soit condamné pour avoir confondu incivilité et infraction, confusion à l'origine de sa réponse inadaptée, mais également inacceptable eu égard à sa qualité de dépositaire de l'autorité publique, que son «*agresseur verbal*», mineur de quinze ans au moment de l'«*incivilité*» reprochée (escalade d'un grillage appartenant à la commune pour récupérer un ballon sur un terrain communal et les injures proférées) soit poursuivi pour un délit et condamné à 250 euros payés par le père immédiatement au maire; que ce dernier, après avoir refusé toute tentative de conciliation qui aurait pu éviter le procès initial, interjette appel de sa condamnation⁴⁰.

En réalité, indépendamment de la nécessité d'une éducation au droit, la question qui se pose est celle de savoir où placer le curseur entre ce qui est grave et ce qui ne l'est pas. Au gré des politiques et de l'état de notre société on naviguera alors entre répression et dépenalisation sans même savoir quels faits peuvent faire l'objet de l'une ou de l'autre.

Le mélange des genres infractions-incivilités entraînant la confusion des esprits, l'on assisterait alors à d'étranges tentations de transferts, à certaines mutations :

- la prévention de la primo-délinquance, devenue sans objet par la confusion de l'incivilité avec l'acte infractionnel de gravité moindre, est éclipsée, au détriment des jeunes justiciables, qui ne «*bénéficieront*» que de la prévention de la récidive de leur acte grave par le prononcé «*obligé*» d'une sanction lourde, parfois aggravée par le système des peines planchers ;
- la prévention judiciaire est remplacée par des mesures de police administrative inadaptée au souci d'éducabilité des mineurs en conflit avec la loi, à leur responsabilisation, et aux principes généraux du droit⁴¹;
- la responsabilité pénale des enfants devient ainsi un avatar de la responsabilité personnelle des parents, et réciproquement : les principes de responsabilité pénale personnelle et de personnalité des peines sont bafoués ;
- l'alignement du droit pénal des mineurs sur celui des majeurs est ainsi de plus en plus tentant, voire tenté ;
- à l'opposé, les cas de responsabilité pénale du fait d'autrui se rencontrent souvent dès lors que l'amende sanctionnant l'acte imputable au mineur est payée par ses parents alors même qu'ils n'ont commis aucune faute d'éducation, de garde ou de surveillance... ;
- le transfert grandissant du pouvoir juridictionnel aux Parquets aboutit très souvent à des classements sans suite au détriment de réponses qui n'ont pu être données de ce fait par les juges du siège, et

³⁹ Art. L126-3 du code de la construction et de l'habitation : «*Le fait d'occuper en réunion les espaces communs ou les toits des immeubles collectifs d'habitation en empêchant délibérément l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté est puni de deux mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende.*

Lorsque cette infraction est accompagnée de voies de fait ou de menaces, de quelque nature que ce soit, elle est punie de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

Les personnes coupables des infractions prévues aux deux premiers alinéas encourent également, à titre de peine complémentaire, une peine de travail d'intérêt général.

⁴⁰ Voir sur le Net les divers rappels des faits, de la procédure, et commentaires; (voir par ex. l'article du 6 septembre 2009, de la Voix du Nord: Un ballon, un sermon, une provocation, une gifle, et deux ans de procédure); on relèvera à chaque fois l'absence de toute référence à la voie contraventionnelle qui aurait pu ou du être suivie ici, et la méconnaissance récurrente des règles juridiques par des citoyens, juges potentiels (!) de faits similaires.

⁴¹ Voir infra p.9/C ; voir : C. DAADOUCHE: *Prévention de la délinquance et pouvoir municipal-Cinq ans après, état des lieux* ; JDJ n° 316, juin 2012, p. 19 à 28 voir nota p. 26 sur la transaction municipale : une réparation parajudiciaire, et p.27 sur les vertus et (surtout !) les vices de ces prérogatives municipales.

contribue ainsi à renforcer le fameux sentiment d'impunité, et l'«illisibilité» des réponses de la justice pour les victimes, voire l'ensemble des justiciables ;

- la tentation de transférer aux maires ou aux présidents de conseils généraux le pouvoir juridictionnel de décider de « sanctions », comme la réparation ou le travail d'intérêt général dont sont privés les juges de proximité, alors qu'ils n'ont aucune légitimité pour l'exercer⁴²;

- la tendance des Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)⁴³ ou des Conseils pour les droits et devoirs des familles et accompagnement parental⁴⁴ de s'arroger le « pouvoir » légitime de juger, devançant les vagues projets de transférer à des instances non habilitées la compétence des JP, dans la vague de ce qui a été récemment proposé à des citoyens « participant au fonctionnement de la justice pénale et au jugement des mineurs ».

Mais, ce faisant, c'est un retour à la responsabilité pénale collective archaïque et à l'arbitraire qui est amorcé, c'est la sécurité juridique de tous et de chacun qui se trouve menacée. Et c'est aussi une confiscation du droit qui est infligée aux citoyens⁴⁵.

Dans une optique de prévention, la manière dont on traite ces petites infractions constitue un élément incontestable de l'apprentissage conscient d'une citoyenneté de nature à réduire les tensions dans nos sociétés, entre individus bien sûr, mais aussi entre communautés issues de cultures différentes, entre lesquelles les premiers facteurs de friction tiennent souvent à des comportements juvéniles faiblement « fautifs » que « l'autre » ne sait pas décoder.

En définitive, la réponse judiciaire donnée à ces « petits délits » qui dans notre droit portent le nom de contraventions, devrait être prise en considération ou tout au moins être connue ! Et cette réponse ne saurait se passer d'un contact humain visant à recaler des déviations comportementales fautives, dernière étape pour la société pour éviter des réitérations, des récidives, des passages à des actes plus dangereux, plus « graves ». C'est là précisément toute la mission qui est dévolue aux juges de proximité qui ont la délicate charge de juger des mineurs auteurs de contraventions des quatre premières classes.

C/Les mesures de police administratives : mélange des genres recommencé et confiscation du Droit pénal ?⁴⁶

Après consultation des références suivantes.... :

* Guide pratique du rappel à l'ordre, Comité interministériel de prévention de la délinquance, juillet 2012 : www.prevention-delinquance.interieur.gouv.fr Bien que se différenciant du rappel à la loi, ce rappel à l'ordre vise essentiellement des contraventions souvent confondues avec des incivilités, ce qui risque de retarder les réponses adaptées à la prévention d'une primo délinquance notamment juvénile.

⁴² Cette tentation ressort de plusieurs rapports, dont, le rapport VARINARD sur la réforme de la justice des mineurs. Tant qu'à présent, les maires disposent, lorsque « l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics sont menacés à raison du défaut de surveillance ou d'assiduité scolaire d'un mineur » de la possibilité de suggérer un accompagnement parental consistant en « un suivi individualisé au travers d'actions de conseil et de soutien à la fonction éducative » (art. L141-2 CASF) ou du pouvoir de saisir le président du Conseil général pour la conclusion éventuelle d'un contrat de responsabilité parentale (même article). Les présidents de conseils généraux disposent de faculté d'imposer un contrat de responsabilité parentale en cas d'absentéisme scolaire « ou de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale ». « Ce contrat rappelle les obligations des titulaires de l'autorité parentale et comporte toute mesure d'aide et d'action sociales de nature à remédier à la situation » (art. L.222-4-1 CASF). « Lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques », le maire peut également effectuer un rappel à l'ordre verbal (art. L2212-2-1 CGCT).

⁴³ Les CLSPD ont pour mission la « concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune (...) l'échange d'informations entre les responsables des institutions et organismes publics et privés concernés, (...) définir des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques (...) » (art. D2211-1 CGCT).

⁴⁴ Ce Conseil, institué par la loi 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance – dont la création est obligatoire dans les communes de plus de 50 000 habitants – a pour mission d'accompagner le maire, mais ne dispose pas du pouvoir de sanction. Il a la faculté « d'entendre une famille, de l'informer de ses droits et devoirs envers l'enfant et de lui adresser des recommandations destinées à prévenir des comportements susceptibles de mettre l'enfant en danger ou de causer des troubles pour autrui ; d'examiner avec la famille les mesures d'aide à l'exercice de la fonction parentale susceptibles de lui être proposées et l'opportunité d'informer les professionnels de l'action sociale et les tiers intéressés des recommandations qui lui sont faites (...) » (art. L141-1 CASF).

⁴⁵ Voir *Une compétence particulière du juge de proximité : le traitement de la délinquance juvénile contraventionnelle*, MMB, JDJ, n°274, avril 2008 ; *Réflexion pré et post Rapport VARINARD. La méconnaissance récurrente de la spécificité de la délinquance juvénile contraventionnelle, et ses effets*, MMB, JDJ, n°283, mars 2009. *Le droit confisqué. A propos du projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs*, MMB, JDJ, n°305, mai 2011 ; (cf. références note19).

⁴⁶ Extrait de l'Etude précitée supra note 18

* Le code de la rue : Mis en place à Aix-en-Provence, juin 2009, mise à jour décembre 2010, www.mairie-aixenprovence.fr ; sont essentiellement visées administrativement des faits constitutifs de contraventions sanctionnés pécuniairement.

* Le traitement rapide des incivilités à Valenciennes, juillet 2002, mise à jour 2012, www.union-habitat.org. Là encore les contraventions avérées sont frappées de sanctions pécuniaires administratives.

* La première convention de « participation citoyenne », Préfecture de l'Aisne, 13 décembre 2011 : www.aisne.gouv.fr, et circulaire du ministère de l'intérieur du 22 juin 2011 : <http://i.ville.gouv.fr>. Cette convention signée à Chagny (Saône- et- Loire), d'inspiration anglo-saxonne, semble ne pas avoir tiré les leçons négatives des pratiques de la « délation citoyenne » d'inspiration anglo-saxonne, instaurée par les « Anti Social Behavior Order » (ASBO)⁴⁷.

Les ASBO sont des mesures de nature hybride et arbitraire ce qui soulève de nombreuses critiques. D'une part elles sont prononcées par un tribunal civil pour une durée minimale de deux ans, elles ordonnent aux auteurs d'incivilités, adultes ou enfants à partir de dix ans de cesser leur comportement antisocial établi par simples témoignages, ouï dire et délations. C'est là une des différences majeures avec les contraventions soumises au principe de légalité. D'autre part elles relèvent du pénal par leurs sanctions du non-respect des obligations qu'elles édictent, comme par exemple l'interdiction d'utiliser un téléphone portable, par des peines d'emprisonnement allant jusqu'à 5 ans pour les majeurs et à 2 ans pour des mineurs à partir de 10 ans, et par une peine d'amende pouvant aller jusqu'à 7500 euros. Enfin, elles ne tranchent pas le problème de la responsabilité pénale des parents pour le fait fautif de leur enfant.

....*S'interroger sur les questions de savoir :*

S'il n'est pas à craindre que ces mesures de police administrative substituent la rentabilité financière à une prévention effective de la délinquance passant par des réponses judiciaires appropriées ?⁴⁸

Quid dans ces cas, du rejet de l'arbitraire et de l'insécurité juridique, du respect des principes de la séparation des pouvoirs, des droits de la défense, de la personnalité des peines ?

Quid également en cas d'application de ces mesures à l'encontre des mineurs de leur insolvabilité notoire engendrant la responsabilité pécuniaire de leurs parents et confisquant ainsi les principes fondamentaux du droit pénal des mineurs tel que celui de la primauté de l'Éducatif, les principes issus de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant ?

Quid aussi des recours éventuels devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme, ou de ceux fondés sur des Questions prioritaires de Constitutionnalité?

II-Les problématiques spécifiques

A/ L'une des préoccupations majeures d'un grand nombre de Juges de Proximité (JP), en particulier du nombre croissant des JP mis en disponibilité (90, au 10/10/2013), est relative à la durée et au renouvellement de leur mandat (10 ans non renouvelable ou 7 ans renouvelable une fois) étant observé que ce renouvellement impliquerait des réajustements de la durée des mandats des JP mis en disponibilité, et serait décisif quant à la levée salutaire des mises en disponibilité contre productives pour une bonne administration de la justice et dans l'intérêt des justiciables.

A ce jour, cette question leur paraît en effet être sinon oubliée, du moins remise à la date butoir du 1^{er} janvier 2015 qui devrait en principe sonner le glas annonçant la suppression des juridictions de proximité.

1) Un bref retour en arrière s'impose :

⁴⁷ Voir, en ligne, Rapport d'information Sénat n°49 (2006-2007) de P.ANDRE : « *Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers* », annexe 12 : *l'expérience Britannique en matière de lutte contre la délinquance et de prévention de la délinquance*.

⁴⁸ Sur ces points, les propositions n° 5 et n° 8 du Rapport AN n° 652 référencé note 36 laissent planer quelques inquiétudes; comp. avec l'article de C.DAAOUCH, référencé supra note 41.

* L'article 41-19, alinéa 1 (Chapitre V- quinquies : «Des juges de proximité», de l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, modifié par la loi organique n°2007-287 du 5 mars 2007) dispose : *Les juges de proximité sont nommés pour une durée de sept ans non renouvelable, dans les formes prévues pour les magistrats du siège.*

* L'article 5 du projet de loi organique enregistré à la Présidence de l'AN le 27 juillet 2011, modifie cet article en disposant : *les mots sept ans non renouvelable sont remplacés par les mots cinq ans renouvelable une fois et il est ajouté deux phrases : Le renouvellement est de droit, sauf opposition de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature tenant à l'inaptitude de l'intéressé. Ce renouvellement est de droit dans la même juridiction » ;*

* L'alinéa 2 de l'article 10 de ce même projet de loi organique dispose quant à lui : *la disposition modifiant la durée du mandat des juges de proximité s'appliquera aux nominations intervenant à compter de la publication de la loi organique. Toutefois, les juges de proximité nommés antérieurement à cette date pourront être nommés pour un second mandat d'une durée de trois ans suivant les modalités de renouvellement introduites par les dispositions de l'article 5 de la présente loi.*

* Le 4 mai 2012, ce projet de loi organique est enregistré à la Présidence du Sénat.

* A ce jour, les dispositions précitées sont toujours en attente, puisqu'elles ont été retirées de la loi organique n° 2012-208 du 13 février 2012 portant diverses dispositions relatives au statut de la magistrature.

2) Diverses observations sur une potentielle disparition des JP :

* Depuis leur création en 2002, les JP ont du mal à effacer l'étiquette de *juges non professionnels*, alors qu'il eût été plus judicieux de les baptiser « juges à temps partiel » pour les différencier des magistrats de carrière.⁴⁹ Or, cette étiquette est souvent utilisée par certains lobbies ou lors de joutes politico-politicienne, pour appuyer leur « exploitation » de la méconnaissance récurrente des missions confiées aux JP, particulièrement en matière pénale. D'où l'importance pour les JP du rappel de leur statut de magistrat à temps partiel et de leurs missions.

* Dès lors, si les JP ne veulent pas disparaître au 1^{er} janvier 2015 en même temps que les juridictions de proximité, ils doivent déjouer toutes tentatives qui contribueraient à cette disparition en dénonçant par exemple des prises de position tendant à :

-prôner la réintroduction des « simples » citoyens dans les rouages judiciaires allant jusqu'à préconiser la césure entre les déclarations de culpabilité (prérogative exclusivement réservée aux « juges citoyens ») et le prononcé des peines (réservé aux juges professionnels), ce qui exclurait les JP puisque n'étant pas de « simples citoyens » ni des « juges professionnels » ;

-préconiser la décorrectionnalisation de certains délits pour les transformer en contraventions qui relèveraient du «pouvoir» administratif et qui viendrait grossir les prérogatives « juridictionnelles » existantes des maires, conseillers généraux, préfets... d'où l'importance de rappeler « leur différence » ;

-préconiser la déjudiciarisation et la dépénalisation des contraventions des quatre premières classes au profit là encore de la police administrative, ce même si cela va à l'encontre des principes généraux du Droit, du droit des mineurs en particulier, des injonctions internationales: d'où l'importance de rappeler la spécificité de leurs missions et leurs compétences particulières;

-minimiser l'importance de celles-ci en évitant une formation renforcée notamment en matière pénale en général et en matière de jugement des mineurs en particulier, ou une formation nécessaire aux JP qui accepteraient d'exercer de nouvelles missions dans le cadre de leur mandat.

* Or, celui-ci est dans l'attente d'une loi organique sans cesse différée, alors que dans le même temps la situation des JP peut être remise en cause par des lois ordinaires s'inspirant des positions évoquées

⁴⁹ Voir supra, p.4

ci-dessus et qui entraîneraient de fait la disparition des missions des juges de proximité, et donc la remise en cause de leur présence dans le paysage judiciaire.

3) De façon lapidaire, la situation actuelle des JP pourrait se présenter comme suit :

→ puisque qu'il est désormais reconnu que les JP sont indispensables, ils ne pourront donc qu'être maintenus, quel que soit le sort qui sera réservé aux juridictions de proximité, voire aux TI ;

→ mais pour assumer quelles missions ?

→ précisons que les JP, en grande majorité, entendent conserver toutes leurs missions actuelles, et qu'ils refuseraient très certainement de devenir des «assistants spécialisés», ou de simples assesseurs à titre principal, y compris dans le cadre d'un éventuel TPI, sans pour autant s'interdire d'accepter des missions nouvelles, mais sur la base du volontariat et sous réserve de recevoir des formations ad hoc;

→ ces précisions ne sauraient justifier pour autant que soit encore différée la loi organique qui permettrait aux JP de participer au bon fonctionnement de la Justice sur une plus longue période et autoriserait ceux qui sont en disponibilité à se remettre à son service, le tout sans peser sur son budget (cf. notamment : l'indemnité de vacation pour la préparation des audiences, la tenue et la durée de celles-ci, la rédaction des jugements, est égale, pour le Civil à 5 taux unitaires, soit 5x74 euros environ, pour le Pénal à 3 taux unitaires soit 3x74 euros ; les frais de déplacement ne sont pas remboursés ; la reprise d'activité des actuels juges mis en disponibilité dispenserait par ailleurs de grever le budget formation...)

4) C'est dans ce contexte que l'accélération du cheminement d'une loi organique répondant aux questions suivantes, est sollicitée :

-1° A titre liminaire : dans la mesure où les questions limitées à la durée et au renouvellement du mandat des JP ne remettent pas en cause leur statut de magistrat à temps partiel, doivent-elles cependant relever exclusivement et obligatoirement d'une loi organique ?...

-2° A supposer que seule une loi organique puisse répondre à la question relative à la durée et du renouvellement du mandat des JP, le projet de loi organique déposé devant le Sénat le 4 mai 2012 qui faisait renaître de ses cendres les articles 5 et 10 du projet de loi organique du 27 juillet 2011, retiré de la loi organique du 13 février 2012 portant sur diverses dispositions relatives au statut de la magistrature, reviendra-t-il très prochainement sur le devant de la scène ?

-3° Serait-il cohérent au contraire de différer une fois de plus ce projet de loi organique au motif qu'il serait tributaire de la date du 1^{er} janvier 2015, date butoir du report de la suppression des juridictions de proximité, alors même qu'il est d'ores et déjà admis que cette suppression ne devrait pas entraîner celle des JP ?

B/ Les Recommandations du Rapport d'information, en ligne, de M.Yves Détraigne et Mme Virginie Klè, Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance.

Si ce Rapport semble être favorablement accueilli par les « réformateurs » de la Justice du 21^{ème} siècle, certaines Recommandations pourraient bien donner lieu à de nouvelles problématiques. Il pourrait en être ainsi de :

***La Recommandation n°8 :** *Supprimer le tribunal de police et attribuer ses compétences et, s'il y a lieu, ses moyens au tribunal correctionnel*

***La Recommandation n° 10 :** *Sans revenir sur la suppression des juridictions de proximité, revoir le statut des juges de proximité afin d'assurer leur pérennisation dans les nouvelles fonctions qui leur ont été attribuées au siège du TGI.*

***La Recommandation n°16 :** *Constituer dans un premier temps le tribunal de première instance uniquement par la fusion du tribunal de grande instance et des tribunaux d'instance de son ressort.*

***La Recommandation n°17 :** *Créer le tribunal de première instance au siège actuel de chaque TGI, sans imposer par principe un seul tribunal de première instance par département, et créer un réseau de chambres détachées correspondant aux implantations actuelles des tribunaux d'instance.*

***La Recommandations n° 18:** *Confier aux chambres détachées du TPI la charge d'un contentieux de proximité défini par la loi ou le règlement, correspondant à celui actuellement traité au sein des tribunaux d'instance.*

***La Recommandation n°19 :** *Prévoir que la compétence de ces chambres détachées puisse être élargie, pour certaines d'entre elles, à des contentieux traités au siège du TPI, notamment le contentieux familial hors divorce, lorsque l'éloignement de la population concernée à la ville siège du TPI est trop important.*

***La Recommandation n°20 :** *Recourir, lorsque c'est opportun, aux audiences foraines pour augmenter l'offre de justice apportée au sein des implantations judiciaires déconcentrées du TPI.*

Or, dans le cadre d'une réforme pragmatique de la justice de première instance conçue avant tout pour les justiciables et faire primer l'impératif d'accessibilité, à travers le prisme du concept de tribunal de première instance, conçu idéalement pour réunir en une même juridiction toutes celles que nous connaissons actuellement, les Recommandations précitées sont de nature à relancer les interrogations suivantes :

-quel rattachement (ou « rapprochement, réunion, fusion »...) pour les Tribunaux de police Paris, Lyon, Marseille dits « autonomes » en raison de leur compétence exclusive en matière pénale ?

-quel rattachement (*rapprochement, réunion, fusion...*) pour les juges de proximité statuant en matière police au sein des tribunaux sus mentionnés et au sein des actuels TI statuant en matière police ?

- quel rattachement (*rapprochement, réunion, fusion...*) en particulier pour les juges de proximité qui ont en charge le contentieux contraventionnel juvénile : tribunal correctionnel ou juridictions pour enfants ? (Voire, quelles conséquences au regard de leur compétence déclarée exclusive par la Cour de cassation et le Conseil Constitutionnel pour le traitement de ce contentieux Mineurs ? Absorberont-elles celles dévolues aux juges pour enfants en matière de contraventions de cinquième classe ?)

- le JP sera-t-il considéré comme une « juridiction en soi », ce qui simplifierait la problématique de son rattachement aux TI, aux TGI, voire à une Chambre pénale, regroupant le Contraventionnel et le Délictuel, qui resterait à créer?

Par ailleurs, au regard de la nécessité de privilégier une justice à proximité, dès lors qu'un TI ne se trouve pas implanté dans la même ville que le TGI, la création d'un TPI ne manquera pas de relancer les débats sur la réforme de la carte judiciaire et les questions relatives au sort des justiciables relevant des TI concernés, ou celles relatives à la confrontation entre besoin de proximité et exigences de gestion administrative des chefs de juridictions... La disparition des juridictions de proximité devra-t-elle être comprise comme la conséquence ou comme la cause de la disparition des TI?...

→ A ce jour, aucune réponse n'a pu être apportée à toutes ces interrogations. Raison suffisante pour dresser un état récapitulatif des principales questions qui interpellent les JP et de rappeler quelques propositions.

III- Etat récapitulatif des questions et Propositions ⁵⁰ :

A/Questions

1° La loi n°2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, dont les dispositions sont incohérentes tant sur un plan technique

⁵⁰Extrait de l'*Etude des missions pénales des JP*, citée note 18

que budgétaire, et inacceptables pour les juges de proximité qui y ont vu une tentative de les exclure du paysage judiciaire, sera-t-elle abrogée dans un très proche avenir? ⁵¹

2° Le projet de loi organique déposé devant le Sénat le 4 mai 2012 qui faisait renaître de ses cendres l'article 10 du projet de loi organique du 27 juillet 2011, retiré de la loi organique du 13 février 2012 portant sur diverses dispositions relatives au *statut* de la magistrature, reviendra-t-il très prochainement sur le devant de la scène législative afin que soient précisés la nouvelle durée du mandat des JP, son renouvellement, les levées salutaires des demandes de mises en disponibilité?

3° Le JP sera-t-il considéré comme une « juridiction en soi », ce qui simplifierait la problématique de son rattachement aux TI, aux TGI, voire à une Chambre pénale, regroupant le Contraventionnel et le Délictuel, qui resterait à créer?

4° Le contentieux contraventionnel juvénile trouvera-t-il *enfin* sa place dans la prévention de la (primo) délinquance et par voie de conséquence dans la prévention de la récidive et la protection de l'enfance en danger?

5° Ces questions sont-elles tributaires de la réflexion d'ensemble sur l'organisation judiciaire de première instance qui devait être achevée avant le 1^{er} janvier 2015, date butoir du report de la suppression des juridictions de proximité?

B/Propositions

1. Préciser sans plus tarder la durée du mandat des JP, y compris celle concernant le mandat des nombreux JP qui sont en disponibilité et dans l'expectative.

2. Abroger en toutes ses dispositions la loi n°2011-939 du 10 août 2011.

3. Promouvoir la justice pénale de proximité et les missions pénales des JP, et élargir celles-ci aux contraventions dites de presse et à celles de cinquième classe.

3-1. Contraventionnaliser certains délits par exemple en matière de certaines infractions routières, de consommation personnelle de produits illicites, d'occupation de halls d'immeubles non accompagnés de voies de fait graves.

3-2. De façon plus générale recourir à la contraventionnalisation des délits représentant un contentieux quantitativement important, tels que ceux évoqués au 3-1, mais de faible gravité afin de garantir au justiciable la comparution devant le JP, conformément au vœu de comparution devant un juge exprimé dans le Rapport du 20 février 2013 du Jury de la Conférence de Consensus sur la prévention de la récidive.

3-3. Élargir les missions d'assesseur des JP aux missions proposées aux assesseurs-citoyens dans la loi du 10 août 2011 récemment abandonnée, comme par exemple en matière de contraventions et de délits connexes à des infractions relevant de la délinquance organisée.

3-4. Refonder la prévention de la délinquance, et particulièrement la délinquance des mineurs, en soutenant une éducation au Droit qui reste à promouvoir.

3-5. Promouvoir la prévention de la primo délinquance juvénile et le rôle du JP, sa place et sa mission spécifique dans la chaîne pénale dédiée aux mineurs, pour ce faire :

3-6. Reconnaître la spécificité de la compétence pénale du JP en matière de droit contraventionnel Mineurs, en ne la confondant pas avec la spécialisation des Juges pour enfant (JE), les domaines respectifs d'intervention étant différents. ⁵²

4. Reconduire et renforcer les formations pénales de l'ENM, notamment celle sur la spécificité du jugement des mineurs par le JP.

⁵¹ Voir : *La loi sur la participation des citoyens-asseurs va-t-elle jouer les trouble-fêtes ?* Emmanuelle ALLAIN, AJ Pénal, Dalloz novembre 2013

⁵² Sur ce point précis de l'exigence d'une justice des mineurs spécialisée, voir : *Réflexion pré et post Rapport VARINARD. La méconnaissance récurrente de la spécificité de la délinquance juvénile contraventionnelle et ses effets*, MMB, JDJ, n°283, mars 2009, p 37 et s.

5. Entendre ou faire participer les JP aux groupes de travail éventuellement à venir dans le cadre d'une éventuelle reprise du projet de Code de l'Enfance et de la Jeunesse (CEJ) qui avait été souhaité par la quasi majorité des magistrats de l'enfance et autres intervenants auprès des mineurs.
6. Modifier l'article 1 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, en créant un alinéa supplémentaire in fine de cet article, rédigé comme suit: *les mineurs auxquels est imputée une contravention des quatre premières classes relèvent de la compétence du juge de proximité, juge de droit commun qui applique dans ces circonstances la législation spéciale des mineurs, dans les conditions prévues à l'article 21 de ladite O.*
7. Réécrire l'article 4-1 de l'Ord. 2/02/45, en y ajoutant expressément la mention : *le juge de proximité*, rendre effective l'aide juridictionnelle et l'élargir au contentieux contraventionnel Majeurs.
8. Réécrire ledit article 21 en tenant compte des propositions qui suivent :
 - 8-1 Supprimer les renvois de cet article aux articles 524 à 530-1 du code de procédure pénale.
 - 8-2 Maintenir l'admonestation et la peine d'amende, mais dans ce dernier cas, faire obligatoirement bénéficier tous les mineurs, quel que soit leur âge, du principe de réduction de peine.
 - 8-3 Repenser le système de l'amende pénale en regard de l'assurance de responsabilité civile des parents ou des « gardiens » de l'enfant.
 - 8-4 Mettre en adéquation les textes relatifs aux peines complémentaires et permettre leur prononcé à titre de peine principale.
 - 8-5 Mettre à disposition du JP de nouveaux outils, savoir les mesures de réparation, le stage de citoyenneté, l'obligation de travailler à l'école ou en apprentissage avec, dans certaines circonstances, l'obligation de résultats probants, ou encore, pour les mineurs de 16 ans, le travail d'intérêt général à aménager spécialement.
 - 8-6 Dépasser les limites de la « coopération » prévue à l'alinéa 3 de l'article 21 de l'Ord.2/02/45, pour assurer, dans l'intérêt de l'enfant, un suivi du mineur délinquant, et élargir les relations ou favoriser les communications entre le JP et le JE pour permettre une appréhension de la délinquance du jeune prévenu dans sa totalité, tout en veillant à ce qu'un dossier unique de personnalité ne vide pas de son sens la non inscription au casier judiciaire des contraventions des quatre premières classes commises par des mineurs de 13 à 18 ans.
9. Elargir les missions des JP aux contraventions de cinquième classe relevant actuellement de la compétence des juges pour enfants pour une meilleure lisibilité de la justice des Mineurs.
10. Refonder en conséquence le système de traitement des infractions de gravité moindre en les distinguant impérativement des incivilités et veiller tout aussi impérativement à ne pas déjudiciariser/dépénaliser les contraventions et à ne pas judiciariser/pénaliser les incivilités.

Troisième partie: Mémo sur les compétences pénales actuelles du JP et communication
sur les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) au regard du contentieux
contraventionnel juvénile

I-Mémo

A/ Compétence pénale d'ordre général

1- Le JP est compétent pour juger à juge unique toutes les contraventions des quatre premières classes à l'exception de celles prévues et réprimées par le Code pénal (CP) aux articles R. 621-1 (diffamation non publique), R.621-2 (injure non publique), R.624- 3 (diffamation non publique présentant un caractère raciste ou discriminatoire), R. 624-4 (injure non publique présentant un caractère raciste ou discriminatoire).

2- Le JP peut être désigné par le président de son tribunal de rattachement pour valider des compositions pénales contraventionnelles.

3- En matière délictuelle, le juge de proximité siège en qualité de juge assesseur-citoyen en audience correctionnelle Majeurs.

4- La compétence territoriale du JP est celle de son tribunal de rattachement siégeant en matière Police et qui est déterminée en fonction du lieu de la commission ou du lieu de constatation de la contravention ou encore celui de résidence du prévenu, ou enfin celui du siège de l'entreprise détentrice d'un véhicule mis en cause ; l'appellation « tribunal de police » désigne à la fois une formation du Tribunal d'Instance compétente pour juger les contraventions, et, à Paris, Lyon et Marseille une juridiction unique et autonome exclusivement compétente en matière de contentieux contraventionnel.

Quelques rappels :

a) les infractions pénales sont classées selon leur gravité en crimes, délits et contraventions (article «art» 111-1 du Code pénal «CP»).

b) les contraventions, infractions de gravité moindre par rapport aux crimes et aux délits, sont réparties en cinq classes différentes selon le montant de la peine d'amende encourue : le montant maximal de l'amende encourue pour des contraventions de la 1^{re} classe est de 38 euros, pour les contraventions de la 2^e classe, de 150 euros, pour celles de la 3^e classe, de 450 euros, celles de 4^e classe, de 750 euros (art.131-13 du CP). Pour toutes précisions sur leur incrimination (définition) et leur répression: voir les art. suivants du CP : R.621-1 à R.624-7; R.631-1 à R. 634-1; R. 641-1 à R. 644-3; R.653-1 à R.654-1.

c) les infractions contraventionnelles des quatre premières classes constituent un contentieux de masse (cf. les contraventions au Code de la route) qui justifie le recours aux procédures simplifiées (ordonnance pénale « OP », procédures d'amende forfaitaire « AF » et d'amende forfaitaire majorée « AFM ») diligentées à l'encontre des majeurs auteurs desdites contraventions.

d) toutefois l'engouement suscité par le recours aux OP devrait être tempéré par le nombre élevé des audiences consacrées aux oppositions à OP, nombre qui contredit l'efficacité et la rapidité accordée aux « procès sans audience »...

e) la victime d'une contravention est recevable à se constituer partie civile si elle démontre l'existence d'un préjudice découlant directement des faits objets de la poursuite et si elle l'a chiffré ; le JP doit s'assurer que la victime comparante ait précisé le montant de sa demande de réparation avant les réquisitions du ministère public.

e) les contraventions des quatre premières classes sont appelées « petits délits » ou encore « délits peu graves », et sont souvent confondues avec les incivilités, ce qui donne lieu à bon nombre de dérives.

f) il est donc important de circonscrire le terme d'incivilité aux comportements impolis, à des fautes d'éducation qui ne sauraient être sanctionnées par la loi et qui ne devraient faire l'objet que de réprimandes dans un milieu social et surtout familial vigilant. Il est particulièrement important de faire comprendre aux mineurs ces différences qui sont autant de limites et de repères dans leur accession à la société, à ses valeurs et à ses normes. Confondre incivilité et contravention, c'est en réalité contribuer à faire échapper des faits de délinquance avérée à une réponse judiciaire appropriée et souvent nécessaire à l'apaisement des relations sociétales ou intrafamiliales.

B/ Compétence pénale particulière du JP : le traitement des contraventions des quatre premières classes commises par des mineurs.

* Dans sa décision du n° 2002-461 du 29 août 2002, le Conseil Constitutionnel a reconnu la compétence du juge de proximité dans le traitement judiciaire des contraventions des quatre premières classes commises par les mineurs, et la Cour de Cassation dans son avis 006 0010P du 26 septembre 2006 a rappelé que cette compétence était exclusive.

* La fonction juridictionnelle du juge de proximité consiste à appliquer la loi, après l'avoir rappelée et expliquée, mais aussi à examiner attentivement la personnalité du jeune prévenu, sa situation familiale, sociale, scolaire. Un certain sens de l'écoute et de la pédagogie permettra aussi d'emporter l'adhésion du jeune à la loi et à sa propre responsabilisation.

* Le JP doit veiller à ce que l'application des règles contraventionnelles ne soit pas incompatible et contraire à l'application des règles du droit pénal spécifiquement dédié aux mineurs se référant à l'Ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante, à ses principes fondamentaux, savoir le primat de l'éducatif sur le répressif, la minorité et le discernement en tant que causes atténuantes de la responsabilité pénale des mineurs (voir art.122-8 du Code pénal renvoyant à l'Ordonnance du 2 février 1945), et aux textes internationaux dont la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE) du 20 novembre 1989 ratifiée par la France le 7 août 1990.

* A propos de la CIDE, il est important de rappeler que la Cour de Cassation, à l'instar du Conseil d'Etat, a admis en 2005 le droit pour les particuliers d'invoquer directement l'application de la CIDE dans des situations les concernant : voir les arrêts de la 1^{ère} Chambre Civile de la Cour de Cassation des 18 mai et 14 juin 2005, Bull. Civ. 2005,I, n°212 et n°245.

*Grâce à une solide formation en droit pénal des mineurs et au prix d'une vigilance récurrente, le JP évitera alors les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) ; pour ce faire il ne pourra se limiter à l'application stricte du seul article 21 de l'Ordonnance du 2 février 1945 dès lors que ce dernier occulte les incohérences de ses renvois aux articles 524 à 530-1 du Code de procédure pénale, c'est-à-dire aux procédures dites simplifiées (Ordonnance pénale «OP», Amende forfaitaire «AF»...), le silence dudit art.21 ou le manque de précision législative quant à l'effectivité de l'application, dans le domaine contraventionnel des quatre premières classes, des dispositions des articles 4-1 (sur la présence de l'avocat), 14 (qui précise que le jugement est rendu en audience publique, alors que l'art.20-1 indique que seules les contraventions de 5^{ème} classe, relevant de la compétence des juridictions pour enfants sont jugées en Chambre du Conseil), 15, 15-1, 20-2 al.2, 20-6 de ladite Ordonnance du 2 février 1945.

En conséquence:

1- Le JP ne peut juger les mineurs par OP ou leur appliquer les procédures de l'AF et de l'AFM.

2- Il doit les juger selon les règles dites de publicité restreinte (art.21 de l'Ord.de 1945 renvoyant à l'art.14 de ladite Ord.).

3- Aucune interdiction, déchéance ou incapacité ne peut résulter de plein droit d'une condamnation pénale prononcée à l'encontre d'un mineur (art. 20-6 de l'Ord. du 2/02/1945).

4- Les mineurs ne peuvent pas être condamnés à des frais de justice (art.1018 A du Code général des impôts).

5- Le JP ne peut prononcer qu'une peine d'amende ou une admonestation, celle-ci impliquant la présence du mineur à l'audience et étant la seule « peine » qui puisse être prononcée à l'encontre des mineurs de 13 ans (art.21 al.2 de l'Ord.de 1945) ; il serait pertinent de mettre à la disposition des JP d'autres « outils », comme la réparation par exemple.

6- Il peut également, selon les circonstances de l'espèce, déclarer le mineur coupable mais le dispenser de peine (l'art. 132-59 du CP), ou, si le mineur est présent à l'audience, prononcer un ajournement de peine (art. 132-60 du CP), ajournement qui peut aboutir à une dispense de peine et qui permet au jeune « coupable » de prendre le temps de réfléchir à ses actes et à leurs conséquences.

7- Si le JP estime utile, dans l'intérêt du mineur, l'adoption d'une mesure de surveillance, il pourra, après le prononcé du jugement transmettre le dossier au juge des enfants qui aura la faculté de placer le mineur sous le régime de la liberté surveillée (art.21, al.3 de l'Ord. de 1945).

8- Les père et mère, représentants légaux, détenteurs de l'autorité parentale, sont civilement responsables des contraventions commises par l'enfant et doivent être toujours cités en cette qualité et être présents à l'audience pour assister ou représenter le mineur poursuivi devant le JP.

Quelques rappels :

a) si un mineur s'entend de toute personne qui n'a pas encore l'âge de 18 ans accomplis, seuls les mineurs âgés de 13 ans jusqu'à moins de 18 ans peuvent être poursuivis devant le JP.

b) les sanctions prononcées à leur encontre pour des contraventions des quatre premières classes ne peuvent pas être inscrites au Casier Judiciaire (articulation de l'art.768-2° et 3° du Code de proc.pén.et de l'art.21 de l'Ord. de 1945 qui ne range pas cet article au rang de ceux qu'elle précise être concernés par cette inscription).

c) les contraventions des quatre premières classes les plus fréquentes commises par ces mineurs concernent des violences volontaires n'ayant entraîné aucune incapacité totale de travail, les bruits et tapages diurnes, nocturnes ou injurieux troublant la tranquillité d'autrui, le non respect des règlements sanitaires départementaux, l'ivresse publique, la vente d'objets sans autorisation sur la voie publique, les infractions au code de la route, en matière de transports en commun (voyager sans titre de transport, emprunter des passages ou accès interdits, dégrader le matériel, violer l'interdiction de fumer, importuner les voyageurs ...).

d) le juge de proximité doit alors apporter une réponse à des actes de gravité moindre, mais souvent annonciateurs d'actes plus dangereux ; au cours de ses fonctions juridictionnelles le juge de proximité peut donc avoir un rôle préventif et prégnant dans l'éducation du jeune concerné, qui rencontre très souvent pour la première fois la justice pénale.

e) en intervenant en amont d'un parcours qui pourrait être potentiellement ou progressivement plus dangereux, la réponse judiciaire du JP peut offrir au jeune mineur une chance de s'affranchir de situations déviantes, voire même criminogènes auxquelles il est parfois confronté.

f) il est également important de souligner qu'en cours d'audience le regard du jeune prévenu sur les institutions change : par exemple lorsque l'Officier du Ministère Public représenté par un haut gradé de la Police Nationale le conseille sur les démarches à entreprendre lorsqu'il se prétend victime de violences policières ou lorsqu'il lui explique les arcanes de l'établissement d'un PV...

g) l'effort du jeune contrevenant pour reconnaître son acte et comprendre la sanction encourue est sans nul doute récompensé par l'absence de réitération. Il a pu être en effet constaté, au Tribunal de Police de Paris sur cinq années de régulation judiciaire de la délinquance juvénile contraventionnelle des quatre premières classes, que le nombre de mineurs réitérant était très insignifiant ; durant cette même période, aucune des décisions rendues à l'encontre des mineurs n'a été frappée d'appel ou de pourvoi en cassation.

II- Le contentieux contraventionnel Mineurs : terrain de prédilection des QPC ?

(Communication, inédite, près le Tribunal de Police de Paris, 5 novembre 2010, toujours d'actualité...) :

Il convient tout d'abord de rappeler que l'application des règles régissant le contentieux contraventionnel Mineurs doit s'adapter à celle du droit pénal des mineurs et à ses principes fondamentaux. Pour l'heure, ces principes sont ceux de l'Ordonnance du 2 février 1945 (O.2/02/45) relative à l'enfance délinquante, qui peuvent se résumer succinctement d'une part, au primat de l'éducatif sur le répressif dans toute mesure prononcée et mise en exécution par des juridictions spécialisées et/ou selon des procédures appropriées ; d'autre part, à la minorité et au discernement devant être toujours des causes atténuantes de la responsabilité pénale des mineurs.

Dans sa décision du 29 août 2002, le Conseil Constitutionnel a donné, conformément au préambule de la constitution de 1946, valeur constitutionnelle à ces principes « reconnus par les lois de la République ».

Or, force est de constater que le juge de proximité serait bien en peine de les respecter s'il se limitait à l'application du seul article 21 de l'O. 2/02/1945, sans prendre garde, en particulier, aux incohérences rencontrées lors des renvois de cet article aux articles 524 à 530-1 du Code de procédure pénale (CPP), c'est-à-dire aux procédures dites simplifiées (Ordonnance pénale «OP», Amende forfaitaire «AF»...), et sans avoir de bonnes connaissances du droit pénal des mineurs en général.

Sans cela en effet, il pourrait par exemple :

1-juger les mineurs par OP, leur appliquer la procédure de l'AF et de l'AFM, sans se soucier de ce que l'automatisme d'une peine d'amende ou d'un recours administratif ne font qu'accréditer la thèse, inconstitutionnelle, de l'alignement du droit pénal des mineurs sur celui des majeurs ; et sans se rendre compte de ce que ces procédures sont dépourvues d'efficacité pour atteindre la cible des injonctions internationales validées constitutionnellement du « *relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité* » : décision n°2002-461 DC du 29 août 2002 : www.conseilconstitutionnel.fr

Le premier alinéa de l'article 21 de l'O.2/02/45 dispose : « *Sous réserve de l'application des articles 524 à 530-1 du code procédure pénale, les contraventions de police des quatre premières classes, commises par des mineurs sont déférées au tribunal de police siégeant dans les conditions de publicité prescrites à l'article 14 pour le tribunal pour enfants.* »

Cet alinéa renvoie donc aux articles 524 à 530 du Code de Procédure Pénale (CPP), régissant le domaine de la procédure simplifiée, plus particulièrement celui de l'OP, articles 524 à 528-2 dudit code, et celui de l'AF, articles 529 à 530 du même code.

& en ce qui concerne l'OP : les contraventions des quatre premières classes commises par des mineurs, ne sont pas expressément visées par l'article 524 du CPP, qui l'exclut par contre pour les mineurs de moins de dix-huit ans, auteurs d'une contravention de cinquième classe. D'autre part, ce recours est totalement incompatible avec l'exigence de la citation du civilement responsable, la nature des sanctions encourues, particulièrement l'admonestation (voir infra).

Par ailleurs, ce recours serait également incompatible avec les injonctions de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE) imposant, dans son article 40, que « *la cause d'un mineur suspecté ou accusé d'infraction à la loi pénale soit entendue... en présence de ses parents ou représentants légaux...un mineur ne pouvant être contraint de s'avouer coupable* ».

A propos de la CIDE, il est important de rappeler que les juridictions françaises sont tenues de la respecter puisque la France l'a ratifiée en 1990, et la Cour de Cassation, à l'instar du Conseil d'Etat, a admis en 2005 le droit pour les particuliers d'invoquer directement l'application de la CIDE dans des situations les concernant : voir les arrêts de la 1^{ère} Chambre Civile de la Cour de Cassation des 18 mai et 14 juin 2005, Bull. Civ. 2005,I, n°212 et n°245.

Pour toutes ces raisons, ladite procédure ne peut donc qu'être rejetée, étant souligné que tout juge vigilant ne manquerait pas de soulever le cas échéant l'inconventionnalité de telles dispositions, prévenant ainsi tout recours à une QPC, qu'il ne peut en revanche soulever d'office : voir la loi du 10 décembre 2009, entrée en application le 1^{er} mars 2010, et la chronique de Bertrand de Lamy, RSC, février/mars 2010, p.201.

& en ce qui concerne l'AF :

La procédure d'amende forfaitaire est exclue pour les mineurs : nous renvoyons sur ce point à l'arrêt de la chambre criminelle de la cour de cassation du 4 février 1971 précisant: *les dispositions de l'article 21 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante excluent nécessairement en raison de leurs exigences particulières l'application de la procédure de l'amende forfaitaire prévue par les articles 529 à 530 du code de procédure pénale.* (Voir note 2, sous article 21 de l' O.2/02/45, CPP).

De plus, cette procédure s'analysant en une transaction, est incompatible avec l'incapacité civile du mineur qui lui interdit de passer, seul, ce type de contrat. Il doit en effet être représenté (art.389-5 et 6, et 467 du Code Civil). Dès lors, tout recours à une QPC céderait face à l'annonce d'une action en nullité devant le TGI, en cas de paiement effectué par un mineur découvrant qu'il aurait effectué ce paiement en violation des règles de droit civil !... Soulignons aussi, pour parachever cette procédure assez incongrue à l'encontre des mineurs, que leurs représentants ne sont le plus souvent informés de la procédure d'AF que lorsqu'ils reçoivent l'avis de l'AFM !...

Enfin il conviendrait de dénoncer le deuxième alinéa de l'article 530-1 du CPP imposant au juge, en cas de condamnation, de prononcer une amende qui ne peut pas être inférieure au montant de l'amende ou de l'indemnité forfaitaire... ni être inférieure au montant de l'AFM... Ce qui en pratique reviendrait à condamner un mineur dans les limites de l'AFM et du maxima de l'amende encourue ! S'agirait-il ici de « peine planche » déguisée ? Et si par impossible ces procédures prospéraient, n'y aurait-il pas alors place pour les QPC ?

Quant au quantum de l'amende prononcée en application de l'article 21 de l'O.2/02/45 : en se référant à l'article 20-3 de ladite ordonnance, l'amende prononcée à l'encontre d'un mineur âgé de plus de 13 ans ne peut être d'un montant supérieur à la moitié de l'amende encourue.

Toutefois, cette atténuation de la peine d'amende peut être écartée, par une décision spécialement motivée, pour le mineur âgé de plus de 16 ans, compte tenu de sa personnalité et des circonstances de l'espèce. Cependant, en pratique, cette possibilité ne pourra qu'être rarement suivie, eu égard en particulier aux revenus du mineur concerné.

Rappelons en outre que l'article 132-24 du Code pénal (CP), énonce que *la juridiction, dans les limites fixées par la loi, prononce les peines et fixe leur régime en fonction des circonstances et de la personnalité de son auteur, et lorsqu'elle prononce une peine d'amende, elle détermine son montant en tenant compte également des ressources et des charges de l'auteur de l'infraction*, et s'agissant de mineurs des conditions matérielles économiques et financières de son milieu familial, de ses « civilement » responsables...

Pas plus que l'OP, l'AF ne peut donc être appliquée aux mineurs.

2-juger les mineurs en chambre du Conseil en violation des articles 14 (qui précise que le jugement est rendu en audience publique) **et 20-1** (qui indique que seules les contraventions de 5^{ème} classe, relevant de la compétence des juridictions pour enfants, sont jugées en Chambre du Conseil) de l'O.2/02/45. Le non respect de ces dispositions pourrait-il être à l'origine de QPC à venir, si là encore la vigilance des juges faisait défaut ?...

3-être tenté de renvoyer les dossiers non défendus par un avocat ou en faire désigner un d'office systématiquement pensant que la présence d'avocat est obligatoire, alors que d'une part l'article 4-1 de l'O. 2/02/45 ne concerne pas le juge de proximité, pas plus qu'il ne concernait les magistrats de

carrière du Tribunal de Police, que d'autre part, l'avis rendu en 2006 par la Cour de Cassation ne lie pas en principe les juges, que l'article 13 de l'O. 2/02/45 envisage lui-même une présence facultative d'avocat, qu'enfin l'article 40 de la CIDE ne stipule pas expressément la présence obligatoire de l'avocat... Mais, ici encore existent des risques de vice de procédure, des atteintes aux droits de la défense amplifiées par les dysfonctionnements de l'aide juridictionnelle en matière contraventionnelle... Bref, autant de sujets susceptibles de nourrir d'éventuelles QPC, que quelques rappels succincts pourraient éviter:

-l'article 4-1 de l'O. 2/02/45 spécifie « *qu'un avocat doit assister le mineur poursuivi* (alinéa 1), et *qu'à défaut de choix d'un avocat par le mineur ou ses représentants légaux, le procureur de la République, le juge des enfants ou le juge d'instruction fait désigner par le bâtonnier un avocat d'office* (alinéa 2). Or, force est de constater d'une part, que cet article ne vise pas expressément le mineur devant le tribunal de police, mais le jeune délinquant devant les tribunaux pour enfants (cf. article 1 de l'O.2/02/45), et que l'article 21 de ladite Ordonnance. ne fait aucun renvoi audit article 4-1; d'autre part, que l'octroi de l'aide juridictionnelle n'étant toujours pas organisé pour les contraventions des quatre premières classes,(y compris pour les prévenus majeurs), la présence d'un avocat devant la juridiction de proximité risque d'être rarissime. Subsidiairement, rappelons qu'il n'existe toujours pas en 2010, de droits de plaidoirie en la matière.

-la présence facultative de l'avocat peut également se déduire de l'article 13 de l'O2/02/45 disposant que *le président du tribunal pour enfants pourra, si l'intérêt du mineur l'exige, dispenser ce dernier de comparaître à l'audience, et dans ce cas il sera représenté par un avocat ou par son père, sa mère ou son tuteur.*

-par ailleurs l'article 40 alinéa 2b § II de la CIDE édictant que «*tout enfant suspecté ou accusé d'infraction à la loi pénale ait droit...à bénéficier d'une assistance juridique ou de toute autre assistance appropriée pour la préparation et la présentation de sa défense*», ne stipule pas expressément la présence obligatoire d'un avocat exclusive de toute autre, telle que celle par exemple des parents, des représentants légaux, des administrateurs ad hoc, des éducateurs, etc. ...

-enfin sur la portée des avis de la Cour de Cassation, on se référera utilement à l'étude, mise en ligne, d'Emilia von Bardeleben, A.T.E.R, Université Paris X-Nanterre : « Illustration du droit mou : les avis de la Cour de Cassation, une concurrence à la loi ? ».

4-juger un mineur de moins de 13 ans, alors qu'il résulte des articles 15, 15-1, 20-2 alinéa 2 de l'O. 2/02/45 « qu'aucune peine ne peut être requise à l'encontre d'un mineur de moins de 13 ans » ; étant observé que l'admonestation ne figure pas au rang des mesures (article 15) ni des sanctions (article 15-1) éducatives prévues auxdits articles.

5-condamner les mineurs à des frais de justice, violant ainsi l'article 1018 A du Code général des impôts retranscrit sous l'article 800-1 du CPP.

6-ignorer que les sanctions prononcées pour des contraventions des quatre premières classes ne peuvent pas être inscrites au Casier Judiciaire : l'article 768-2° et 3° du C.pr.pén. ne visant pas l'article 21 de l'Ord. du 2 févr. 1945, la confiscation n'étant pas retenue par ledit article 768-2°.

Rappelons qu'au regard des textes actuels la confiscation est la seule peine complémentaire que le juge de proximité puisse prononcer, sous certaines réserves : cas par exemple des articles R.623-2, R.624-1, R.644-2, R.644-3 al.2 du CP ; cas de l'articulation de l'art.21 de l'O. 2/02/45, qui n'envisage pas le prononcé d'une peine complémentaire, y compris à titre principal, et de l'article 132-59 du CP sur la dispense de peine qui implique, au regard de cette articulation, la restitution de l'objet confisqué, particulièrement s'il est revendiqué par un tiers de bonne foi et/ou si son origine est certaine, si sa détention est régulière...Ce qui par ailleurs pose problème dans l'hypothèse d'un mineur de 13 ans qui ne comparaît pas, alors même qu'il ne peut encourir qu'une admonestation... Voir également l'incidence de ces dispositions avec celles de l'article 131-12, dernier alinéa, renvoyant à celles de l'article 131-16,5° et celles de l'article 131-21 al.7, du CP.

A rappeler également, que selon l'article 20-6 de l'O.2/02/1945 : «aucune interdiction, déchéance ou incapacité ne peut résulter de plein droit d'une condamnation pénale prononcée à l'encontre d'un mineur».

Au terme de ce survol de la spécificité du traitement du contentieux contraventionnel juvénile des quatre premières classes, et rappelée ici de façon non exhaustive, nous pourrions nous demander s'il faut attendre que soient posées des QPC pour que le législateur se saisisse, voire s'intéresse enfin à ce contentieux !

Dans l'attente de la reprise éventuelle des travaux du Code de Justice Pénale des Mineurs (CJPM) dont on ne peut que souhaiter qu'ils arriveront à pallier les nombreux vides législatifs, à lever les ambiguïtés, à préciser le rôle et la place du juge de proximité dans la chaîne pénale concernant les mineurs, la vigilance est donc, plus que jamais, de mise !

Reste, que les QPC pourraient bien traduire une certaine méfiance à l'encontre des juges, méfiance corroborée par la proposition d'introduire des jurés populaires dans les instances correctionnelles et au niveau des JAP... Alors même que l'on paraît oublier, après bien des critiques, que les juges de proximité sont issus de la société civile... Mais, ces derniers verront peut-être alors dans cette méfiance et ces propositions, une curieuse consécration de leur « étiquette » de magistrat, ou de leur mission juridictionnelle, laquelle, dès lors qu'elle concerne les mineurs, reste cependant largement méconnue...

Or, si à tout cela s'ajoutent une « victimisation » de plus en plus développée et, comme corollaire, une suspicion des justiciables régénérée par des politiques et des médias n'hésitant pas à dresser l'institution Police contre l'institution Justice, c'est tout le bel ordonnancement des Lois de la République qui risque d'imploser...

Les QPC seront-elles de nature à éviter ce chaos, ou le précipiteront-elles ? C'est là, semble-t-il, un autre débat !

Pour conclure

En regard de tout ce qui vient d'être évoqué, il paraît indispensable de veiller à ce que le Droit ne soit pas confisqué par des décisions politiciennes, des corporatismes nombrilistes, des idéologies qui divisent et séparent. Ce, au détriment de justiciables insuffisamment éduqués au droit qui s'apprend toujours trop tardivement, souvent à l'occasion de choix personnels, d'erreurs de parcours ou d'accidents de la vie.

On devrait cependant pouvoir éviter toute dérive en se rappelant simplement *qu'entre le passé où sont nos souvenirs et l'avenir où sont nos espérances, il y a le présent où sont nos devoirs.*⁵³ Ou de ce que *si le passé sans l'avenir est stérile, l'avenir sans le passé est aveugle.*⁵⁴

Comment en effet pouvons-nous encore ignorer que *tous les jours chacun de nous est responsable de la qualité du lien interhumain ou des raisons du mépris ?*⁵⁵

Ne serait-ce pas là alors le commencement d'une volonté réelle d'instaurer une véritable proximité et la marque d'un engagement durable des institutions envers les citoyens, les personnes dites sujets de droit, et du respect réciproque entre ces derniers ?

⁵³ Henri LACORDAIRE (1802-1861)

⁵⁴ Jean d'ORMESSON : *Réponse au Discours de réception de Marguerite Yourcenar à l'Académie française* ; Gallimard, 1981 et sur le site : <http://www.academie-francaise.fr>.

⁵⁵ Roger MUCCHIELLI : *Comment ils deviennent délinquants* ; ESF 1974, p.217