



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi d'introduction de la loi fédérale régissant la
condition pénale des mineurs (LI-DPMin)**

(Du 9 juillet 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

La loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (DPMin) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, en même temps que le nouveau code pénal. Elle codifie les évolutions sociales enregistrées ces dernières décennies et continue de se calquer sur un objectif avant tout éducatif. La poursuite de la délinquance juvénile doit favoriser la protection et l'éducation du ou de la mineur-e, avec une attention particulière portée à son entourage et au développement de sa personnalité. La justice des mineur-e-s considère donc le-la jeune délinquant-e comme un individu dont le développement personnel n'est pas forcément abouti. La poursuite et le jugement des infractions commises par des mineur-e-s ainsi que l'exécution des sanctions relèvent de la compétence exclusive des cantons. Le présent projet législatif soumettant à votre décision l'introduction d'une nouvelle loi d'introduction de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (LI-DPMin) vise, avant tout, à clarifier les compétences, rôles et responsabilités des différents intervenants au niveau cantonal dans le suivi et l'exécution des peines et mesures infligées aux mineur-e-s. En effet, certaines situations ont mis en évidence le besoin d'une meilleure coordination et de plus de clarté dans les missions des juges des mineur-e-s en relation avec celles des services de protection de l'enfance d'une part et d'exécution des sanctions d'autre part.

1. INTRODUCTION

Un encadrement spécialisé et complexe est souvent nécessaire pour accompagner le-la jeune délinquant-e dans son éducation et son intégration dans la société, avec recours à des moyens ou des structures adéquates (au niveau légal, éducatif, médical ou pénitentiaire). Dans ce cadre, se posent des questions d'ordre organisationnel et de répartition de compétences entre services ou autorités cantonales. Par ailleurs, le-la juge des mineur-e-s se trouve, dans la pratique, parfois démun-e dans certains cas de délinquant-e-s jeunes particulièrement dangereux-ses qu'il faut éviter de devoir remettre en liberté faute de moyen ou de structures adéquates.

Ces diverses situations posent des questions qui touchent aussi bien la population dans son souci sécuritaire que l'État dans sa politique répressive tout en maintenant l'objectif de réinsertion du jeune délinquant dans la société.

Un groupe de projet interdisciplinaire a été constitué en vue d'examiner si des modifications législatives sont nécessaires. Le présent rapport vous en propose la synthèse.

2. CADRE LÉGAL ET INSTITUTIONNEL

Le droit pénal des mineur-e-s est réglé au plan fédéral par la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (DPMin)¹. Ces dispositions sont accompagnées par des règles procédurales contenues dans la loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin)², qui dans le canton de Neuchâtel sont complétées par des dispositions d'application (LI-PPMin)³. Selon l'article 2 PPMin, la poursuite et le jugement des infractions ainsi que l'exécution des sanctions relèvent de la compétence des cantons.

2.1. Tribunal pénal des mineurs

Dans le Canton de Neuchâtel, le Tribunal pénal des mineurs se compose d'un-e juge unique, parfois assisté-e de deux assesseur-euse-s pour le jugement de certaines affaires, soit lorsque sont envisagés un placement, une amende de plus de 1'000 francs ou une peine privative de liberté de plus de 3 mois (art. 21ss OJN et art. 4ss LI-PPMin).

Sont soumis au droit pénal des mineur-e-s les enfants âgés de 10 ans au moins au moment de la commission d'une infraction. Si une infraction est commise par un enfant de moins de 10 ans, le-la juge en avise ses représentants légaux et, s'il apparaît qu'il a besoin d'une aide particulière, avertit l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA).

Le-la juge des mineur-e-s est l'autorité d'instruction, de jugement et d'exécution des peines et des mesures.

Lorsque l'instruction est suffisante, le-la juge des mineur-e-s peut, en application des dispositions légales :

- ordonner le classement de tout ou partie de la procédure ;
- suspendre la procédure aux fins de médiation ;
- rendre une ordonnance pénale instaurant une mesure de protection si nécessaire et condamnant le mineur à une peine de réprimande, de prestation personnelle pouvant aller jusqu'à 3 mois, d'amende de 1'000 francs au maximum ou de peine privative de liberté de 3 mois au maximum ;

¹ RS 311.1

² RS 312.1

³ RSN 323.0

- transmettre le dossier au ministère public des mineurs qui est compétent pour engager l'accusation devant le Tribunal des mineurs.

Le Tribunal pénal des mineurs siégeant au complet (juge et assesseur-euse-s) rend un jugement et peut prendre les décisions suivantes s'il retient que des infractions ont été commises :

- si nécessaire, ordonner des mesures de protection (surveillance, assistance personnelle, traitement ambulatoire, placement en établissement ouvert ou fermé) que le mineur ait agi de manière coupable ou non ;
- exempter de peine ou prononcer une peine (réprimande, prestation personnelle pouvant aller jusqu'à 3 mois, amende jusqu'à 2'000 francs, privation de liberté de 4 ans au plus) si le mineur a agi de manière coupable, le cas échéant en plus des mesures de protection.

Les peines peuvent être assorties d'un sursis total ou partiel, à l'exception des peines privatives de liberté supérieures à 30 mois.

Finalement, le-la juge des mineur-e-s est chargé-e de faire exécuter les mesures de protection et les peines. Il met fin aux mesures de protection, en principe lorsqu'elles ont atteint leur objectif, mais au plus tard lorsque l'intéressé-e atteint l'âge de 25 ans.

2.2. Exécution des peines et des mesures à l'encontre des mineur-e-s

Le-la juge des mineur-e-s est compétent-e pour l'exécution des peines et des mesures. D'autres services de l'État interviennent cependant dans l'application du droit pénal des mineurs, à des stades et à des degrés divers, principalement l'office de protection de l'enfant (OPE, dépendant du service de la protection de l'adulte et de la jeunesse, SPAJ), en charge de la protection du mineur en difficulté ou en danger sur mandat du juge.

Afin de donner aux instances compétentes les moyens appropriés pour l'exécution de la détention pénale (et de placement en établissement fermé) de mineur-e-s et d'en harmoniser les conditions, les cantons romands (et partiellement le Tessin) ont conclu un concordat sur l'exécution de la détention pénale des mineurs (Concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands -et partiellement du Tessin- CEDPM⁴).

2.3. Bracelet électronique

L'utilisation du bracelet électronique (« appareil technique fixé à l'auteur ») n'est prévue par le droit fédéral des mineurs que dans deux cas :

1. Interdiction géographique et de contact prévue à l'article 16a alinéa 4 DPMIn (« L'autorité compétente peut ordonner l'utilisation d'un appareil technique fixé à l'auteur pour l'exécution de l'interdiction visée à l'alinéa 2. Cet appareil peut notamment servir à localiser l'auteur »).

⁴ RSN 323.1

2. Dans le cadre des mesures de substitution ordonnées en lieu et place de la détention provisoire ou de la détention pour des motifs de sûreté (art. 237 al. 1 à 3 CPP par renvoi de l'art. 3 al. 1 PPMIn ; cf. également art. 26 al. 1 et art. 27 al. 1 PPMIn).

Pour l'essentiel de l'exécution des sanctions pénales prononcées à l'encontre d'un-e mineur-e, le projet de loi désigne le service en charge de la protection des mineurs. Pour le bracelet électronique, le service pénitentiaire (SPNE) est le service possédant les compétences techniques nécessaires car il est en charge du contrôle de cet appareil pour les adultes. Dès lors, il est désigné par le-la juge des mineur-e-s comme l'autorité compétente pour l'exécution de cette mesure.

Il convient toutefois de rappeler les limites d'un tel système (impossibilité d'assurer un suivi actif vu les contraintes techniques et financières), ainsi qu'en a fait état le rapport 17.023 sur la Réforme du droit des sanctions.

3. OBJECTIFS VISÉS PAR LE PROJET DE LOI

Au niveau fédéral, le sujet est également d'actualité : outre la récente modification de l'article 19 alinéa 2 DPMIn qui a porté à 25 ans (précédemment 22 ans) l'âge de fin de toutes mesures prises à l'encontre de mineur-e-s, une motion a été récemment déposée par le député Andrea Caroni afin que l'autorité compétente puisse ordonner la poursuite des mesures nécessaires à l'encontre de jeunes au-delà de cet âge limite. Par ailleurs, les dispositions légales du droit cantonal qui interviennent dans les décisions prises après le jugement pénal doivent être aussi adaptées à l'aune des expériences passées. La pratique récente a en effet montré certaines limites dans les moyens à disposition des juges des mineur-e-s de même qu'un manque de clarté entre les différents services de l'État appelés à intervenir dans l'application des mesures décidées par le-la juge ainsi que dans leur suivi. Le projet de loi qui vous est présenté a pour but notamment de donner au ou à la juge des mineur-e-s les moyens nécessaires afin de pouvoir assurer un suivi efficace de l'exécution des peines et mesures des mineur-e-s et des jeunes adultes. Cette nouvelle loi accordera également la légitimité de solliciter le préavis de la commission de dangerosité. Il s'agit également d'améliorer la collaboration et la coordination entre les différents services de l'État intervenant dans ce processus. Il est donc proposé de :

- donner au ou à la juge les moyens nécessaires afin de pouvoir assurer un suivi efficace de l'exécution des peines et mesures des mineurs et jeunes adultes ;
- donner légitimation au ou à la juge des mineur-e-s de demander le préavis de la commission de dangerosité ;
- examiner, dans certains cas pour le-la juge des mineur-e-s et également pour le-la président-e de la Cour criminelle s'il est pertinent qu'ils doivent rendre seul-e-s des décisions délicates et s'il serait préférable dans certains cas que ces décisions reviennent à un collègue ;
- vérifier l'existence, cas échéant établir, des bases légales claires afin de donner les moyens aux divers intervenants de remplir leur mission ;

- assurer une meilleure coordination entre l'autorité de jugement des mineur-e-s et les services de l'État dans le cadre du suivi de l'exécution des peines et des mesures des mineur-e-s et des jeunes adultes.

Afin de :

- limiter les risques d'erreur d'appréciation pouvant avoir des conséquences graves ;
- assurer le suivi efficient des mesures et des peines en tenant compte de la dangerosité du-de la délinquant-e ;
- améliorer la collaboration entre les autorités judiciaires, la police et les services de l'État chargés de ces questions (SPAJ, SPNE) dans un cadre clair est transparent et
- instaurer un climat de confiance et de sécurité au sein de la population en portant le débat sur ces questions au niveau politique.

4. COMMENTAIRES DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA NOUVELLE LOI

Article 2 - Compétences

L'alinéa 2 précise que le-la juge des mineur-e-s est également compétent pour rendre les décisions judiciaires ultérieures au jugement, qui incombent à une autorité judiciaire en vertu du DPMIn, comme par exemple le changement de mesure, la révocation du sursis, la réintégration impliquant l'exécution de la peine après libération conditionnelle ou l'interruption du placement.

Article 4 - Enquêtes personnelles (art. 9 DPMIn)

Cette disposition précise les mesures d'application de l'article 9 DPMIn en mentionnant les services et les personnes spécialisés auxquels le-la juge des mineur-e-s peut faire appel dans le cadre de l'enquête personnelle visant le-la délinquant-e mineur-e (SPAJ, OPE, médecins spécialisés).

L'alinéa 2 donne possibilité au ou à la juge des mineur-e-s de s'adresser à tout service public ou privé à même de lui fournir des renseignements utiles. En cas de secret de fonction ou professionnel, l'autorité compétente devra prononcer sa levée, respectivement le mineur capable de discernement ou son représentant légal devra donner son autorisation dans le cadre de son devoir de collaboration.

Article 5 - Surveillance (art. 12 DPMIn)

L'article 12 DPMIn est l'équivalent des mesures protectrices de l'enfant de l'article 307 alinéa 3 CC en droit civil.

La mesure de surveillance de l'article 12 DPMIn peut se révéler utile lorsqu'il s'agit de valoriser les compétences des parents ou lorsque des parents qui ont des compétences éducatives sont hostiles à collaborer avec l'OPE.

Article 6 - Assistance personnelle (art. 13 DPMIn)

Lorsque le-la juge des mineur-e-s estime qu'une surveillance ne sera pas suffisante, en application du principe de proportionnalité, il ordonne une mesure d'assistance personnelle. Il s'agit là d'une forme accrue de surveillance que l'on peut comparer, en droit civil, à un accompagnement ordonné sur la base de l'article 308 CC.

Article 7 - Placement (art. 15 DPMIn)

Lorsqu'un placement au sens de l'article 15 DPMIn est envisagé, même de façon provisoire ou à titre d'observation, une mesure d'assistance personnelle selon l'article 13 DPMIn doit pouvoir être rapidement ordonnée, même si la personne mineure est déjà au bénéfice d'une curatelle éducative. Dans une telle hypothèse, la curatelle selon l'article 308 alinéa 1 CC sera ensuite levée par l'APEA à la demande de l'assistant-e social-e.

Article 8 – Interdiction de contact et géographique (art. 16a DPMIn)

Afin d'assurer une uniformité dans le domaine de la surveillance électronique (« bracelet électronique »), cet article fait référence au service pénitentiaire qui est, s'agissant des adultes, en charge de sa mise en œuvre. L'utilisation d'un appareil technique au sens de l'article 16a alinéa 4 DPMIn (« surveillance électronique » ou « electronic monitoring ») n'a pas pour vocation d'empêcher la commission d'infractions, mais de contrôler le respect de l'interdiction géographique respectivement l'interdiction de contact prononcée par l'autorité de jugement (art. 16a al. 2 DPMIn).

Article 10 - Prestation personnelle (art. 23 DPMIn)

Le-la juge des mineur-e-s est également le-la juge d'exécution des peines. Dans la pratique actuelle, l'organisation des prestations personnelles incombe aux greffier-ière-s qui se chargent de trouver les établissements auprès desquels les jeunes peuvent accomplir leur prestation personnelle (PP). En général, les prestations personnelles consistent à effectuer un travail d'intérêt général (TIG). Vu les difficultés rencontrées par les greffes pour faire exécuter et contrôler les prestations personnelles et à l'instar de certains cantons romands comme Fribourg et Vaud, les juges des mineurs souhaitent que des éducateurs ou des assistants sociaux de l'OPE puissent s'occuper de toute ou partie de la mise en œuvre des prestations personnelles.

D'ailleurs, depuis juin 2016, de concert avec les juges du Tribunal pénal des mineurs, l'OPE a repris à son compte ces prestations personnelles pour permettre d'évaluer de manière globale l'organisation et l'exécution du système. L'expérience s'étant révélée réaliste et concluante, cette pratique peut donc désormais être ancrée dans la loi.

Article 11 - Privation de liberté (art. 27 DPMIn)

Vu le besoin de suivi éducatif nécessaire en vue d'encadrer les mineurs condamnés à purger une peine privative de liberté, la désignation d'un-e assistant-e social-e de l'OPE pour accompagner le jeune dans sa réintégration sociale et professionnelle s'impose également.

La personne chargée de ce suivi doit assurer le lien entre le-la mineur-e, sa famille, l'institution et le-la juge des mineur-e-s. Elle doit fournir à ce dernier des rapports périodiques sur l'évolution de la situation.

Article 12 – Libération conditionnelle (art. 28 DPMIn)

Si la privation de liberté a été prononcée en vertu de l'article 25 alinéa 2 DPMIn, le-la juge des mineur-e-s statue après avoir entendu une commission constituée conformément à l'article 62d alinéa 2 CP. Cette disposition prévoit que les compétences dévolues à cette commission, selon l'article 28 alinéa 3 DPMIn, sont exercées par la Commission concordataire spécialisée DPMIn mise en place dès le 1^{er} avril 2018.

Article 13 – Délai d'épreuve (art. 29 DPMIn)

L'autorité d'exécution impartit au ou à la mineur-e libéré-e conditionnellement un délai d'épreuve égal à la durée du solde de sa peine ; ce délai est toutefois de 6 mois au moins et de 2 ans au plus.

Selon l'article 29 alinéa 3 DPMIn, l'autorité d'exécution désigne une personne dotée des compétences requises qui accompagne le mineur pendant le délai d'épreuve et fait rapport à ladite autorité.

Cette disposition prévoit que l'accompagnement du mineur pendant le délai d'épreuve est confié à une personne travaillant au sein de l'OPE (assistant social).

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET POUR LE PERSONNEL

Concernant l'usage au bracelet électronique, le rapport 17.023 sur la Réforme du droit des sanctions a mentionné un coût technique de 5'840 francs par an et par bracelet et des ressources en personnel au SPEN de 0.1 EPT par bracelet correspondant à un montant de 12'500 francs par an. Le SPNE ne dispose actuellement pas de ces ressources. Il est difficile d'estimer le nombre de bracelets électroniques qui seront utilisés mais en tous les cas, du point de vue financier, cette solution est plus économique puisque la mesure se substitue à la détention bien plus onéreuse.

Le SPAJ a repris l'organisation des TIG (travail d'intérêt général), qui représente un 0.4 EPT supplémentaire. Les missions – partiellement nouvelles – stipulées aux articles 11 et 13 seront absorbées à effectifs constants.

6. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le vote du Grand Conseil est soumis à la majorité simple.

7. CONCLUSION

Le Conseil d'État vous prie de prendre le présent rapport en considération et, au vu de la nécessité de donner au ou à la juge des mineur-e-s, ainsi qu'aux autres services de l'État, les moyens adéquats en vue d'améliorer le suivi des peines et des mesures prises à l'encontre des mineurs, vous invite à adopter le projet de loi qui vous est soumis.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 9 juillet 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi d'introduction de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (LI-DPMin)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs, DPMin), du 20 juin 2003 ;

vu le concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin), du 24 mars 2005 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 9 juillet 2018,

décrète :

Champ d'application	Article premier ¹La présente loi contient les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs, DPMin), du 20 juin 2003. ²Pour autant que les dispositions de la présente loi n'y dérogent pas, les dispositions de la loi d'organisation judiciaire (OJN) et du code de procédure pénale (CPP) s'appliquent par analogie.
Compétences	Art. 2 ¹L'exécution des peines et mesures relève de la compétence du ou de la juge des mineur-e-s. ²Le-La juge des mineur-e-s rend également les décisions judiciaires ultérieures qui incombent à une autorité judiciaire en vertu du DPMin.
Actes commis avant l'âge de 10 ans (art.4 DPMin)	Art. 3 Si le-la juge des mineur-e-s constate au cours d'une procédure qu'un acte a été commis par un enfant de moins de 10 ans, il avise ses représentants légaux et, s'il apparaît que l'enfant a besoin d'une aide particulière, l'autorité de protection de l'enfant et le service en charge de la protection de l'enfance.
Enquêtes personnelles (art.9 DPMin)	Art. 4 ¹Le-la juge des mineur-e-s peut faire appel au service en charge de la protection de l'enfance pour mener les enquêtes sur la situation personnelle du ou de la mineur-e. ²Il peut notamment s'adresser à tout service public ou privé à même de lui fournir les renseignements utiles. ³Pour les observations institutionnelles, il est fait appel aux établissements cantonaux ou extra-cantonaux prévus à cet effet. ⁴Les expertises psychiatriques ou psychologiques ainsi que les examens médicaux sont confiés à des médecins spécialistes.

Surveillance (art.12 DPMIn)	Art. 5 Le-la juge des mineur-e-s désigne le service en charge de la protection de l'enfance pour exercer la surveillance.
Assistance personnelle (art.13 DPMIn)	Art. 6 Pour l'exécution des mandats d'assistance personnelle, le-la juge des mineur-e-s désigne une personne travaillant au sein du service en charge de la protection de l'enfance.
Placement (art.15 DPMIn)	Art. 7 En principe, une assistance personnelle est prévue pour tout placement ordonné par le-la juge des mineur-e-s.
Interdiction de contact et géographique (art.16a DPMIn)	Art. 8 Le-la juge des mineur-e-s fait appel au service pénitentiaire lorsqu'il ordonne l'utilisation d'un appareil technique fixé à l'auteur pour l'exécution de l'interdiction de contact et l'interdiction géographique.
Contrôle des mesures	Art. 9 Le-la juge des mineur-e-s peut, en tout temps, prendre des informations pour apprécier les effets des mesures qu'il a ordonnées.
Prestation personnelle (art.23 DPMIn)	Art. 10 ¹Dans le jugement, le-la juge des mineur-e-s fixe la forme et les modalités d'exécution de la prestation personnelle. ²Il confie ensuite l'exécution et la surveillance au service en charge de la protection de l'enfance. ³Le-la mineur-e qui exécute une prestation personnelle est assuré contre les risques d'accident, à titre supplétif, par l'État.
Privation de liberté (art. 27 DPMIn)	Art. 11 ¹Pour toute privation de liberté de plus d'un mois, le-la juge des mineur-e-s désigne une personne travaillant au sein du service en charge de la protection de l'enfance pour suivre l'exécution de la peine. Une personne de confiance peut aussi être désignée à cet effet. ²La personne chargée du suivi assure le lien entre le mineur, la famille, l'institution et le juge et fournit des rapports périodiques sur l'évolution de la situation. ³Le juge fixe pour chaque cas la périodicité des rapports à fournir.
Libération conditionnelle (art. 28 DPMIn)	Art. 12 Les compétences dévolues à la commission au sens de l'article 28, alinéa 3 DPMIn sont exercées par la Commission concordataire spécialisée DPMIn.
Délai d'épreuve (art. 29 DPMIn)	Art. 13 L'accompagnement du ou de la mineur-e pendant le délai d'épreuve est confié à une personne travaillant au sein du service en charge de la protection de l'enfance.
Jeunes de plus de 18 ans	Art. 14 Lorsqu'une mesure ou une peine se prolonge au-delà de l'âge de 18 ans ou est prononcée à l'encontre d'un jeune de plus de 18 ans par une juridiction des mineurs, le service en charge de la protection de l'enfance peut solliciter le soutien du service pénitentiaire.
Modification du droit en vigueur	Art. 15 ¹ La loi d'introduction de la loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LI-PPMin), du 2 novembre 2010, est modifiée comme

suit :

Art. 5, al. 1, let. d (nouvelle) et al. 3 (nouveau)

d) possédant une formation ou une expérience suffisante dans le domaine social, médical, paramédical ou éducatif.

³Le juge veille à la formation des assesseur-euse-s.

²La loi d'organisation judiciaire neuchâteloise (OJN), du 27 janvier 2010, est modifiée comme suit :

Art. 24, alinéa 2 (nouveau)

²Le juge des mineurs rend également les décisions judiciaires ultérieures qui incombent à une autorité judiciaire en vertu de la loi régissant la condition pénale des mineurs.

Promulgation **Art. 16** ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

³Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,