

Numéro

2

# ***CLARIS. LA REVUE***

---

Décembre 2006

**Déviations et délinquances juvéniles.**

**Nouvelle prévention ou nouvelle répression ?**

## Sommaire

Editorial (pages 2-4)

### ***Quelle délinquance ? Quel traitement judiciaire ?***

Explosion de la violence des mineurs, laxisme de la justice. Le diagnostic qui sous-tend la loi sur la prévention de la délinquance est-il fondé ? (pages 5-18)

*Par Laurent Mucchielli*

La pré-majorité du mineur : avancée ou piège ? (pages 19-24)

*Par Christophe Daadouch*

### ***La reconfiguration du contrôle sociale autour du pouvoir municipal***

La prévention de la délinquance, un instrument de gouvernance locale (page 25-33)

*Par Nasser Demiati*

Les écoles et le périscolaire, nouveau moyen de pression et de répression pour le pouvoir municipal ? (pages 34-38)

*Par Laurent Ott*

Le maire et le procureur : un partage d'informations encadré (pages 39-45)

*Par Christophe Daadouch*

### ***Articles à lire en complément sur la base documentaire du site [www.groupeclaris.org](http://www.groupeclaris.org)***

Manuel BOUCHER, Intervention sociale et urgence sociale. Les professionnels sociaux à l'épreuve de la vulnérabilité sociale

Manuel BOUCHER, Des logiques d'intervention sociale explosives. Diversification et instrumentalisation des acteurs sociaux

Christophe DAADOUCHE, La répression des manifestations anti-CPE

Laurent MUCCHIELLI, Analyse de la délinquance et conception de la personne humaine. Ce que révèle en creux le rapport de l'Inserm

Laurent MUCCHIELLI, La prévention spécialisée prise entre le marteau et l'enclume

---

CLARIS : « CLARIFIER LE DÉBAT PUBLIC SUR LA SÉCURITÉ »

*Rédacteur en chef* : Laurent Mucchielli, Véronique Le Goaziou.

*Comité de rédaction* : Manuel Boucher, Christophe Daadouch, Nasser Demiati, Roger Kentchuaing, Yazid Kherfi, Marwan Mohammed, Laurent Ott.

*Webmaster* : Jérémie Wainstain.

*Contacts* : [contact@groupeclaris.org](mailto:contact@groupeclaris.org)

## Editorial

Une nouvelle loi de prévention de la délinquance a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 5 décembre 2006 et sera rediscutée au Sénat en janvier 2007. Une loi pour quoi faire ?

Avant la question du rôle du maire et de la coordination des partenaires locaux, de la lutte contre l'absentéisme scolaire, ou encore des conditions de l'hospitalisation psychiatrique, c'est une réforme de la justice des mineurs que le ministre de l'Intérieur a déclaré vouloir réaliser prioritairement. Or, loin de constituer une innovation, cette volonté de réformer l'Ordonnance de 1945 a suscité une véritable inflation législative ces dernières années. C'est la cinquième fois en quatre ans (loi Perben I de 2002, loi Sarkozy I de 2003, loi Perben II de 2004, loi de décembre 2005 sur le traitement de la récidive) que le gouvernement modifie le droit pénal et la procédure pénale. De plus, cette nouvelle loi survient lors même qu'aucune évaluation n'a été conduite sur l'impact des précédentes. D'emblée, ce constat pourrait suffire à mettre en question les intentions du législateur : si l'on fait voter une nouvelle loi sans même avoir évalué les précédentes, n'est-ce pas que la fonction première de ce vote et de cette loi est moins l'impact dans les pratiques des professionnels que l'impact dans l'opinion publique ? Du reste, ce n'est sans doute pas un hasard si cette loi, annoncée en préparation depuis plus de trois ans, est soumise au Parlement dans les mois qui précèdent les élections présidentielles... Cela étant, les discours qui accompagnent le processus législatif ne sont pas anodins. De plus, une fois votée et si les décrets de mise en application sont promulgués, cette loi aura un jour également des impacts dans les pratiques. Raison de plus pour la prendre au sérieux. C'est ce que nous nous proposons de contribuer à faire ici.

Dans son article, Laurent Mucchielli soumet le discours parlementaire de Nicolas Sarkozy à un examen systématique. Ce discours pose quatre affirmations centrales – l'augmentation très forte de la délinquance des mineurs, son aggravation et sa violence croissantes, l'immobilisme et le laxisme de la justice – qui sont testées empiriquement. Le résultat contredit trois des quatre affirmations, souligne la méconnaissance et le mépris dans lesquels sont tenus les magistrats et invite à réfléchir autrement à la question du traitement de la délinquance juvénile.

Dans le premier numéro de notre nouvelle revue, Christophe Daadouch avait déjà souligné l'ampleur et la nature des réformes de l'Ordonnance de 1945 réalisées ces dernières années<sup>1</sup>. Dans ce numéro, il revient sur une proposition générale portée par le ministre de l'Intérieur en même temps que par le président du parti politique actuellement majoritaire au Parlement : la proposition qui consiste au fond à abaisser l'âge de la majorité civile et pénale à 16 ans. En ce sens, la loi sur la

---

<sup>1</sup> La justice des mineurs : une « cathédrale juridique » aux piliers bien fragiles, *Claris. La revue*, 2006, n°1, p. 17-22.

prévention de la délinquance lui apparaît comme un « laboratoire » pour cette réforme plus générale dont il souligne les contradictions et les très importants effets pervers.

Après ce volet judiciaire, nous publions deux articles d'opinion ainsi qu'un document qui invitent à s'interroger de façon critique sur l'évolution du rôle du maire dans la gestion locale des désordres juvéniles. En effet, derrière les belles idées de partenariat, de coordination et de décentralisation qui font en réalité consensus depuis un quart de siècle – c'étaient déjà les maîtres mots de la politique de prévention conduite par Gilbert Bonnemaïson sous les premiers gouvernements socialistes des années 1980 –, se cachent d'autres évolutions des politiques publiques, qui sont plus inquiétantes. C'est ce que suggère d'abord Nasser Demiaty avec l'exemple de certaines politiques municipales de sécurité dans les « quartiers sensibles ». D'une part les maires y manquent moins de pouvoirs que de moyens. D'autre part et surtout, ces pouvoirs lui semblent mis au service d'une double stratégie d'instrumentalisation des médiateurs locaux à des fins de pacification sociale et de renforcement du clientélisme électoral, le tout sur fond de divorce croissant entre les pouvoirs publics et la partie (majoritaire) des habitants constituée par les familles défavorisées « issues de l'immigration ». De son côté, Laurent Ott pointe l'évolution des politiques municipales visant l'école et, derrière elle, les familles et les enfants en difficulté, souvent « issus de l'immigration ». Il constate la même emprise et la même pénalisation croissantes de ces familles à travers l'école et le périscolaire. De là une solution qui, selon lui, passe au contraire par une réappropriation par l'école républicaine de ses missions fondamentales. Enfin, Christophe Daadouch publie et commente une conséquence de la loi Perben II (2004) passée inaperçue : l'existence d'un *Code de bonne conduite dans la circulation de l'information entre les maires et le ministère public* envoyé à tous les maires de France en janvier 2005, qui montre que le partage de l'information judiciaire à destination du maire est déjà entré en vigueur et met déjà sérieusement en péril le secret professionnel concernant les éducateurs de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et de l'Aide Sociale à l'Enfance. C'est dire, une fois de plus, le décalage existant entre d'une part les discours politiques qui, prétendant à la nouveauté et à la « rupture », viennent provoquer la polémique à des fins d'affichage électoral, et d'autre part des pratiques en réalité déjà en pleine évolution sur le terrain et que l'on ne se soucie pas un instant d'évaluer.

Pour compléter ce dossier sur la prévention de la délinquance, nous publions plusieurs textes de fond sur notre site Internet. Cela étant, d'autres aspects de la loi sur la prévention de la délinquance auraient mérité examen. Notamment les conditions de l'internement psychiatrique, qui trahit les glissements opérés derrière la notion d'ordre public. Ou encore la question de l'absentéisme scolaire, qui montre bien comment la pensée sécuritaire opère une inversion des causes et des conséquences. Car enfin, si l'école a effectivement un rôle très important dans la prévention de la délinquance, ce

n'est pas celui de lutter contre l'absentéisme mais contre sa cause qui est l'échec scolaire ! Nous y reviendrons donc dans un prochain numéro. Et nous élargirons le débat à la question du ciblage croissant des politiques publiques en direction des « zones urbaines sensibles » et des familles immigrées. Car, disons les choses, c'est bien là l'arrière-pensée de beaucoup de nos dirigeants actuels, qui demeurent sans doute marqués par les émeutes de novembre 2005 et les tensions entre jeunes et policiers qui ont alimenté la chronique des faits divers tout au long de l'année 2006. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner les nouvelles infractions et les nouvelles peines créées par cette loi de prévention de la délinquance : infractions de guet-apens et d'embuscade sur les forces de l'ordre ou les agents des transports publics, infractions de détention ou transport sans motif de substances incendiaires, alourdissement des peines pour rébellion et provocation à la rébellion, alourdissement des peines pour occupation illégale de halls ou de toits d'immeubles... Qui ne voit ici poindre la mémoire des émeutes ? Quant à la figure du « jeune immigré de banlieue », il n'est qu'à écouter les ministres de l'Intérieur et de la Justice pour comprendre qu'elle constitue leur cœur de cible. Parmi de multiples *verbatim*, citons celui-là, dans la bouche du ministre de la Justice, le vendredi 1<sup>er</sup> décembre 2006, au cours de la discussion de l'article 35 du projet de loi sur la prévention de la délinquance :

*« En 1946 ou 1947, nous n'avions pas ce que nous connaissons aujourd'hui, c'est-à-dire une concentration excessive dans les quartiers sensibles d'une jeunesse souvent d'origine immigrée. Par ailleurs, un enfant de dix-sept ans, mesurant un mètre quatre-vingt-dix et pesant quatre-vingt-cinq kilos doit-il être considéré comme un adulte ou toujours comme un enfant ? »*

A quoi tiennent les principes de la République lorsque l'on parle de l'action publique en direction de certains territoires et de certaines populations ? C'est la question sur laquelle nous reviendrons dans notre prochain numéro.

LM

## Explosion de la violence des mineurs, laxisme de la justice.

### Le diagnostic qui sous-tend la loi sur la prévention de la délinquance est-il fondé ?

Laurent Mucchielli \*\*

S'adressant aux députés, le 21 novembre 2006, le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, annonçait d'emblée que « *le premier pilier de ce projet de loi [de prévention de la délinquance] est une modification de l'ordonnance de 1945 sur la délinquance des mineurs* ». Présentant son projet de loi devant le Sénat quelques semaines auparavant, le 13 septembre 2006, le ministre avait également prononcé un long discours de fond que l'on voudrait ici prendre au sérieux et examiner attentivement<sup>2</sup>. Il apparaît en effet que la majeure partie de l'argumentation du ministre peut être contestée sur un plan purement factuel, sur la base même des données institutionnelles sur lesquelles il s'appuie. Après l'avoir montré, on se réinterrogera alors d'une part sur les enjeux et les objectifs de ce projet de loi, d'autre part sur une autre façon de diagnostiquer les problèmes de délinquance juvénile et de les prévenir.

#### 1) Le cœur de l'argumentation du ministre de l'Intérieur

*« Lorsque je dis qu'un mineur de 2006 n'a plus grand-chose à voir avec un mineur de 1945, ce n'est pas pour le dénoncer, c'est pour chercher un moyen de le préserver. Or l'Ordonnance de 1945 ne nous le permet pas, même si elle a été retouchée à plusieurs reprises pour apporter des débuts de réponse à ce phénomène, et dernièrement encore en mars 2004. Il ne faut donc pas s'interdire des règles nouvelles. Je le dis solennellement, si nous continuons avec la même quasi-impunité garantie aux mineurs délinquants, nous nous préparons des lendemains très difficiles et nous n'aurons à nous en prendre qu'à nous. Sur les dix dernières années, le nombre de mineurs mis en cause a augmenté de 80 %. Si ce n'est pas un signal d'alarme, je ne sais pas ce que c'est.*

*Face à cette réalité, nous vivons dans la culture de la répétition de mesures comme l'admonestation ou la remise à parents ; comment espérer que ces mesures aient un quelconque effet pour des faits aussi graves que des agressions à main armée, ou des viols, commis par des jeunes gens mineurs mais parfaitement adultes physiquement ?*

*[...] L'accoutumance à la violence crée un autre cercle vicieux : celui de l'aggravation de la violence. On le voit d'ailleurs dans les faits qui se produisent aujourd'hui. Un vol de portable, il y a quelques années, cela paraissait fâcheux mais banal : aujourd'hui cela s'accompagne de vraies agressions physiques. La diffusion d'une délinquance considérée comme 'ordinaire' pendant des décennies explique hélas que se commettent des actes de plus en plus graves. Qui aurait pu croire il y a quelques années qu'on filmerait un viol entre jeunes, juste pour s'amuser à le diffuser ? Qui aurait pu croire qu'on pourrait torturer et tuer un jeune homme après l'avoir enlevé pour gagner de l'argent facile ? Qui aurait pu croire qu'on tuerait un jeune homme dans une cave à coups de battes de base-ball, pour une affaire de jalousie ? Qui aurait pu croire que ce ne seraient pas des délinquants endurcis qui commettraient ces crimes ? Eh bien non, ce sont des jeunes gens, qui*

\*\* Laurent Mucchielli est sociologue, chercheur au CNRS.

<sup>2</sup> Ces discours sont consultables en ligne sur le site [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

*se sont essayés petit à petit à la délinquance habituelle sans rencontrer une vraie résistance. Un jour, ils ont franchi une étape et basculé dans la barbarie. Personne n'a pu ou su les en empêcher. Si on excuse la violence, il faut s'attendre à la barbarie. »*

Cette argumentation, centrale, du ministre de l'Intérieur n'est pas une surprise. Elle fait écho à des idées largement diffusées et banalisées dans le débat médiatico-politique depuis une quinzaine d'années, à l'initiative notamment d'une partie des syndicats de police (en particulier le Syndicat des commissaires et des hauts fonctionnaires, ainsi que le syndicat Alliance, pour ne citer que les plus importants). Cette argumentation consiste fondamentalement d'une part à présenter la délinquance juvénile comme un phénomène en pleine « explosion » numérique et en constante aggravation criminelle, d'autre part à accuser la justice de demeurer non seulement immobile mais encore d'être véritablement inconsciente et « laxiste » face au phénomène. Pour toutes raisons, il faudrait donc se débarrasser une bonne fois pour toutes de l'Ordonnance de 1945 régissant la justice des mineurs, et revoir de fond en comble tant l'arsenal des sanctions que la politique de prévention. Cette conclusion repose ainsi sur quatre propositions qui peuvent être empiriquement testées, sur la base même des données policières et judiciaires sur lesquelles se fondent les propos du ministre de l'Intérieur et qui, de fait, révèlent sinon l'état réel de la situation dans la société française (on y reviendra en conclusion), du moins le fonctionnement de ces institutions. Ces quatre propositions sont : 1) l'augmentation très forte de la délinquance des mineurs, 2) l'aggravation constante de la violence des mineurs, 3) l'immobilisme de la justice, 4) le caractère inapproprié des réponses judiciaires (en d'autres termes, le « laxisme de la justice »).

## **2) La délinquance juvénile est-elle en augmentation et en aggravation ?**

Commençons par examiner l'évolution de la délinquance des mineurs telle qu'elle est connue à travers les statistiques de police. Disons d'emblée que ces chiffres – le nombre de mineurs mis en cause par la police et la gendarmerie, selon différentes catégories d'infraction – ne constituent pas un reflet exact du nombre de faits commis, ni dans la société, ni même dans la partie du réel dont ont connaissance les forces de l'ordre. Pour qu'une personne soit mise en cause, encore faut-il que l'infraction constatée ait été élucidée, ce qui est loin d'être le cas dans la plupart des situations, notamment en matière de vols<sup>3</sup>. Mais dans la mesure où, encore une fois, ce sont ces données qui fondent les propos discutés, il convient de les examiner soigneusement. Pour ce faire, nous observerons l'évolution des mineurs mis en cause au cours des dix dernières années<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> De sorte que l'on ne peut même pas, en réalité, évaluer la part des mineurs dans la délinquance selon cette source. On ignore en effet quelle est la part des mineurs dans la majorité des faits non élucidés, rien ne dit qu'elle soit équivalente à celle des faits élucidés.

<sup>4</sup> Le volume annuel de la statistique de police, qui présente le détail des mineurs mis en cause, n'est encore pas disponible pour l'année 2005 au moment où nous écrivons ces lignes. Nous avons donc retenu la période 1994-2004. Cela étant, nous savons déjà que le nombre de mineurs mis en cause continu d'augmenter, y compris au premier semestre 2006 (cf. Observatoire national de la délinquance, *Les tableaux de bord*, n°3, novembre 2006).

**Tableau 1** : l'évolution du nombre de mineurs mis en cause pour diverses infractions dans les statistiques de police, de 1994 à 2004

	1994		2004		Evolution effectifs en %
	Effectifs	% de l'ensemble	Effectifs	% de l'ensemble	
Vols à main armée	451	0,4	364	0,2	- 19,3
Vols avec violence sans arme	4 567	4,2	8 364	4,5	+ 83,1
Vols de véhicules et 2 roues	22 506	10,6	16 204	8,8	- 28
Vols simples sur particuliers	8 994	8,2	16 015	8,7	+ 78
Vols à l'étalage	12 122	11,1	17 070	9,2	+ 40,8
<i>Total vols</i>	<i>72 403</i>	<i>66,2</i>	<i>84 788</i>	<i>45,9</i>	<i>+ 17,1</i>
Homicides et tentatives	120	0,1	103	0,05	- 14,2
Viols	651	0,6	1 549	0,8	+ 137,9
CBV *	5 637	5,2	16 791	9,1	+ 297,9
Prises d'otages, séquestrations	34	0,03	74	0,04	+ 117,6
Menaces, chantages	2 126	1,9	5 540	3	+ 160,6
<i>Total atteintes aux personnes</i>	<i>11 207</i>	<i>10,2</i>	<i>32 580</i>	<i>17,6</i>	<i>+ 190,7</i>
Usage de stupéfiants	3 506	3,2	17 859	9,7	+ 409,4
Destructions, dégradations	12 097	11,1	24 581	13,3	+ 103,2
IDAP **	1 655	1,5	5 179	2,8	+ 212,9
<b>Total</b>	<b>109 338</b>		<b>184 696</b>		<b>+ 68,9</b>

Source : ministère de l'Intérieur

\* CBV = coups et blessures volontaires

\*\* IDAP = infractions à personnes dépositaires de l'autorité publique

La lecture de ce tableau permet de faire les dix premiers constats suivants :

- 1) le nombre de mineurs mis en cause a cru de presque 70 % en dix ans.
- 2) cette très forte hausse d'ensemble cache en réalité des disparités très importantes et nécessite donc d'en regarder le détail. Nous commencerons par les baisses, moins nombreuses, pour nous concentrer ensuite sur les hausses.
- 3) la principale baisse concerne les vols de véhicules et de deux roues, comme c'est le cas dans l'ensemble de la délinquance enregistrée (et c'est d'ailleurs pour cette raison fondamentale que le gouvernement actuel peut afficher une baisse générale de la délinquance enregistrée ces dernières années).
- 4) deux des catégories de faits les plus graves – faits juridiquement qualifiables de criminels – ont baissé : les vols à main armée (braquages) et les homicides.
- 5) la troisième infraction de type criminel, les viols, concerne un petit nombre de cas mais est en forte augmentation, ce qui n'est pas spécifique aux mineurs et ce qui ne date pas du début des années 1990. La question reste sur ce point ouverte de savoir si ce sont les comportements délinquants qui se transforment, ou bien ceux des victimes qui portent davantage plainte que par le passé (les deux n'étant pas incompatibles).
- 6) si les vols de voiture baissent, la plupart des autres catégories de vols, en particulier les vols (simples ou aggravés par la violence) sur les particuliers, augmentent fortement. Les vols les plus rudimentaires, vols à l'étalage, augmentent aussi.

7) deux des trois plus fortes hausses enregistrées dans la période sont d'une part les « usages de stupéfiants » (traduisons : les fumeurs de joints), d'autre part les « outrages et violences à personnes dépositaires de l'autorité publique » (traduisons : les insultes et éventuellement les coups échangés entre jeunes et policiers lors des contrôles).

8) l'autre plus forte hausse est celle des « coups et blessures volontaires » non mortels, dont ni le contenu ni la gravité ne sont connus à travers cette statistique, et dont l'évolution législative depuis 1994 empêche de savoir s'ils sont nouveaux dans les faits ou bien dans leur répression (voir l'annexe du présent texte).

9) les violences verbales (chantages, menaces) augmentent presque autant que les coups.

10) les destructions et dégradations (principalement de biens privés tels que les voitures) ont également doublé en dix ans.

Ces constats amènent à formuler les trois premières conclusions suivantes :

1) il est exact que la délinquance des mineurs, telle qu'enregistrée par la police et la gendarmerie, a beaucoup augmenté. Cette augmentation est constituée avant tout de vols sur des particuliers et de coups dont on sait par ailleurs que, précisément, ils sont au moins une fois sur deux échangés à cause de vols (ou de tentatives de vol)<sup>5</sup>. Le cœur de la délinquance juvénile demeure donc la question de la compétition pour la possession des richesses. Dès lors, dans une société de plus en plus inégalitaire (répartissant de moins en moins ces richesses), il serait assez logique que cette compétition soit de plus en plus âpre, c'est-à-dire de plus en plus violente. Reste à savoir si ces vols souvent accompagnés de violence sont réellement beaucoup plus nombreux, ou bien s'ils sont surtout davantage incriminés et poursuivis, ou bien les deux (ce qui est le plus probable). Il ne faut en effet jamais oublier que lorsque le droit change, la délinquance qu'il définit change fatalement aussi. L'élargissement constant de la définition même des infractions et de leur gravité (par l'ajout de circonstances aggravantes) est un processus qui se développe à vitesse accélérée depuis la réforme du code pénal de 1994, en particulier en matière de violence (voir l'annexe du présent texte).

2) il n'est pas vrai que, par ailleurs, cette évolution s'accompagne d'une aggravation massive, constante et de type criminel des comportements des mineurs délinquants, et que les faits divers pris à témoin par le ministre (meurtres, séquestrations, etc.) soient représentatifs. L'ensemble des homicides, des braquages armés et des séquestrations et prises d'otages (comme dans l'affaire Halimi) représente à peine 0,3 % de la délinquance des mineurs constatée par les policiers et les gendarmes ; 1,1 % si l'on ajoute les viols. Dès lors, il apparaît surprenant de fonder une politique sur 1 % des cas. N'est-ce pas plutôt aux 99 % restants qu'il faudrait s'intéresser fondamentalement ?

3) l'ensemble constitué par les dégradations/destructions (tels les incendies de voitures), les consommations de drogues et les infractions envers des policiers semble désigner principalement certains territoires (les « zones urbaines sensibles ») et certains affrontements chroniques entre une

---

<sup>5</sup> C'est l'un des résultats majeurs des enquêtes menées auprès des victimes par les chercheurs, dont on consultera les derniers résultats sur le site : [www.cesdip.com](http://www.cesdip.com)

partie des jeunes qui y habitent et les policiers qui les contrôlent<sup>6</sup>. C'est là un contentieux qui accompagne le processus de ghettoïsation depuis la fin des années 1970, et qui s'est encore aggravé incontestablement ces dernières années, à la fois dans les faits et du fait des modifications du droit pénal introduites par plusieurs lois (y compris la loi de prévention de la délinquance).

### 3) Face à cette évolution, la justice est-elle immobile ?

**Tableau 2 :** l'évolution de la réponse pénale au niveau des parquets

	1994	1998	2002	2004	Evolution
Mineurs mis en cause par PN/GN	109 338	171 787	180 382	184 696	+ 68,9 %
Affaires traitées par les parquets	103 127	130 387	162 069	168 809	+ 63,7 %
Affaires classées sans suite ou non poursuivables	53 120	60 828	53 210	51 548	- 3 %
<i>Dont infractions mal caractérisées</i>	-	-	18 989	21 126	+ 11,3 %
<i>Dont mineurs hors de cause</i>	-	-	4 485	4 197	- 6,4 %
<i>Dont préjudice trop peu important</i>	-	-	16 622	11 831	- 28,8 %
<i>Dont victime désintéressée ou retirant sa plainte</i>	-	-	6 872	7 213	+ 5 %
Saisines du juge des enfants	39 535	51 421	56 279	55 025	+ 39,2 %
Alternatives aux poursuites	4 089	12 520	50 017	59 114	
<i>Dont rappels à la loi</i>	-	-	34 662	40 979	
<i>Dont médiations</i>	-	-	2 735	2 805	
<i>Dont réparations</i>	-	-	5 275	6 203	
Taux de réponse pénale *	-	-	78,5	85,5	

Source : ministère de la Justice

\* Ce chiffre s'obtient en soustrayant les affaires non poursuivables, il n'est pas calculable en 1994 et 1998, date auxquelles ces affaires n'étaient pas distinguées des classements sans suite.

« Laxisme », « démission face à la délinquance », les attaques à l'encontre de la justice n'ont pas manqué ces dernières années<sup>7</sup>. Qu'en est-il ? Nous avons constitué le tableau 2 afin de présenter la réponse pénale apportée par les parquets à la délinquance des mineurs poursuivie par la police et la gendarmerie. L'on constate d'abord que la justice ne freine absolument pas l'évolution constatée au niveau policier. Elle y colle au contraire étroitement puisque le nombre d'affaires traitées par les parquets a augmenté quasiment dans les mêmes proportions que celui des mineurs mis en cause par la police et la gendarmerie. De plus, les parquets ne cessent de réduire les classements sans suite tant en pourcentage dans l'ensemble des décisions d'orientation (en 1994, les affaires classées sans suite ou non poursuivables représentaient 51,5 % de l'ensemble traité par les parquets, en 2004 cette part est tombée à 30,5 %) qu'en chiffres bruts. L'examen des motifs de classement indique que cette évolution

<sup>6</sup> Les consommations de drogues sont, on le sait (voir les enquêtes de l'Office Français des Drogues et Toxicomanies : [www.ofdt.fr](http://www.ofdt.fr)), bien réparties dans tous les milieux sociaux (et parfois même plus intenses chez les adolescents des milieux plus aisés). Mais ceux qui sont poursuivis par la police et la justice appartiennent massivement aux milieux populaires.

<sup>7</sup> C'est le 20 septembre 2006, suite à l'agression de deux CRS dans le quartier des Tarterêts (dans l'Essonne), que le ministre de l'Intérieur accusa les magistrats du tribunal de Bobigny (en Seine-Saint-Denis) de « démissionner » devant la délinquance des mineurs. Les « petites phrases assassines » à l'encontre des magistrats n'étaient pas nouvelles dans le discours du ministre de l'Intérieur. Mais elles témoignaient d'un niveau de mépris encore jamais atteint. Elles susciterent l'indignation de l'ensemble de la profession et amenèrent le Premier président de la cour de Cassation à demander audience au Président de la République (voir la presse des 20, 21 et 22 septembre 2006).

est due en premier lieu à la forte réduction des abandons de poursuite face à des infractions dont le préjudice paraît trop peu important. En d'autres termes, *les parquets font de moins en moins preuve d'indulgence face aux plus petites infractions*. Dans le même temps, l'augmentation des classements pour cause d'infractions mal caractérisées ou de désistement des victimes renforce l'interprétation qui semble s'imposer : *les parquets sont de plus en plus saisis pour traiter une délinquance juvénile de faible gravité, souvent même mal caractérisée au terme des procédures policières, mais ils y répondent cependant de plus en plus*.

Après la quantité, la qualité. Comment les parquets orientent-ils cet afflux nouveau de petites affaires ? Suggérer que la justice serait demeurée globalement rivée à ses pratiques d'il y a cinquante ans constitue une *totale méconnaissance* de la justice des mineurs qui a en réalité opéré une véritable révolution au cours des dix dernières années, en inventant ce qu'elle appelle les « alternatives aux poursuites » (dont la mise en œuvre est confiée à des personnes habilitées par la justice mais qui ne sont pas des magistrats professionnels : délégués du Procureur, associations de médiation...). Ainsi que l'indique le tableau 2, le nombre de ces alternatives a pratiquement été multiplié par 15 entre 1994 et 2004, au point de représenter 35 % des orientations décidées par les parquets. Il s'agit là des médiations, des réparations et surtout des « rappels à la loi » qui, à eux seuls, représentent environ 70 % des alternatives aux poursuites et près de 25 % de l'ensemble de la réponse pénale à la délinquance des mineurs.

Cette petite révolution, qui se poursuit à un rythme très accéléré<sup>8</sup>, a ainsi consisté en l'introduction de réponses à l'augmentation de la petite délinquance des mineurs poursuivie par la police et la gendarmerie. Il s'agit moins, dans le fond, d'alternatives aux poursuites que, en réalité, d'alternatives au classement sans suite. *Le sens de cette évolution est ainsi davantage celui de la « tolérance zéro » que du « laxisme »*. Ajoutons enfin que cette évolution du seuil de l'intervention pénale s'accompagne d'une évolution de son temps de réaction (dans le sens d'une plus grande rapidité bien sûr). En effet, les mesures dites alternatives sont aussi des procédures généralement plus simples et plus rapides que la saisie des juges des enfants. De plus, après l'introduction du « traitement en temps réel » dans la justice, au cours des années 1990, pour les majeurs, les lois Perben I et II de 2002 et 2004 ont en partie étendu les jugements à délais rapprochés aux mineurs. De fait, en 2005, ce sont près d'un millier de jeunes qui en ont fait l'objet. Et la loi sur la prévention de la délinquance augmentera et accélèrera encore ce processus.

Ainsi, cet examen des réponses à la délinquance des mineurs apportées par les parquets permet d'abord de confirmer la première hypothèse dégagée à la lecture des statistiques de police : l'essentiel de la croissance de la délinquance des mineurs poursuivie par la police et la gendarmerie est constituée par des faits de faible voire très faible gravité que le justice traite massivement par les procédures dites

---

<sup>8</sup> Cette évolution ne cesse de s'accroître. Ainsi, les chiffres de l'année 2005 (publiés en octobre 2006) indiquent que les alternatives aux poursuites ont représenté près de 38 % de la réponse pénale, et les rappels à la loi 26 %. Dans le même temps, le nombre des classements sans suite et des affaires jugées non poursuivables est tombé à 46 028 soit 27,4 % des réponses pénales (contre encore 30,5 % l'année précédente). L'essentiel de cette évolution est dû à celle des classements sans suite « secs » qui ont chuté de 19 %.

alternatives aux poursuites. A elles seules, ces mesures expliquent en effet plus de 80 % de l'augmentation du nombre d'affaires poursuivies par les parquets des mineurs entre 1994 et 2004. Cet examen indique ensuite que la justice est tout sauf immobile et qu'elle ne cesse de se transformer pour tenter de faire face à l'afflux de plus en plus important des dossiers en matière de délinquance des mineurs. Ce qui constitue un deuxième démenti aux propos du ministre.

#### 4) Face à cette évolution, la justice est-elle laxiste ?

A côté des mesures alternatives, intéressons-nous maintenant aux modes de poursuites classiques. Deux catégories de magistrats peuvent être saisis par les parquets : les juges d'instruction et les juges des enfants<sup>9</sup>. Mais c'est sur ces derniers que repose l'essentiel des poursuites : entre 1994 et 2004, le nombre de saisines des juges des enfants est ainsi passé d'un peu moins de 40 000 à plus de 55 000, soit une augmentation de près de 40 %. Quelles décisions ces magistrats de l'enfance ont-ils rendu ? Ce point est très important à examiner dans la mesure où les juges des enfants sont clairement « sur la sellette » depuis plusieurs années : lorsque l'on parle de « laxisme » et réforme de l'Ordonnance de 1945, après les mineurs délinquants ce sont eux qui sont visés.

**Tableau 3** : évolution des différentes mesures et sanctions prises par les juges et tribunaux pour enfants au titre de l'enfance délinquante en 1998 et 2004

	1998		2004		Évolution en %
	Effectifs	%	Effectifs	%	
Total mesures présentencielles	20 195		27 139		+ 34,4
Dont détention provisoire	1 845	9,1	938	3,5	- 49,2
Dont contrôle judiciaire	3 146	15,6	3 225	11,9	+ 2,5
Dont Liberté surveillée, placement, réparation	9 635	47,7	15 358	56,6	+ 59,4
Dont enquête sociale, IOE, expertises	5 569	27,6	7 618	28	+ 36,8
Décisions écartant la poursuite	5 937		9 615		+ 62%
Total mesures et sanctions définitives	68 801		76 516		+ 11,2
Dont admonestation, remises aux parents	32 134	46,7	31 725	41,5	- 1,3
Dont réparation	2 068	3	3 438	4,5	+ 66,2
Dont travail d'intérêt général	2 433	3,5	2 678	3,5	+ 10
Dont amendes	5 283	7,7	6 703	8,7	+ 26,9
Dont liberté surveillée, placement	4 767	6,95	6 185	8,1	+ 29,7
Dont Emprisonnement avec sursis	13 008	18,95	16 354	21,4	+ 25,7
Dont emprisonnement ferme	7 379	10,7	6 630	8,6	- 10,2
Dispense de peine	1 729	2,5	2 045	2,7	+ 18,2
Sanctions éducatives	-	-	758	1	

Source : ministère de la Justice

<sup>9</sup> Depuis la loi Perben I de septembre 2002, dans les cas, rares, de mineurs âgés de 16 à 18 ans encourant une peine de prison supérieure à 3 ans, le parquet peut aussi poursuivre ces mineurs directement devant le tribunal pour enfants selon la procédure de jugement à délai rapproché (entre 10 jours et un mois). En 2004, 816 jugements à délai rapproché ont eu lieu.

L'analyse du tableau 3, qui porte sur une période relativement homogène (1998-2004) livre les enseignements suivants :

1) lorsqu'ils reçoivent les mineurs en première comparution, les magistrats de l'enfance examinent le dossier, entendent les parties, commencent leurs investigations et prennent date pour un jugement. Mais ils peuvent aussi ordonner une mesure présentencielle (à mettre en œuvre avant le jugement final). Ces mesures ont beaucoup augmenté au cours des dix dernières années. Cette évolution se caractérise fondamentalement par une forte baisse des décisions de détention provisoire au profit, *a contrario*, d'une forte hausse des mesures de liberté surveillée, de réparation et de placement. Ceci ne doit pas cependant être interprété automatiquement comme la preuve d'une moindre sévérité de la part des magistrats, d'abord parce que, encore une fois, la hausse du nombre de mineurs qu'ils jugent ne s'accompagne pas nécessairement d'une accentuation de la gravité des actes qu'ils ont commis, d'autre part et surtout parce que, au cours des dix dernières années, l'évolution du droit a mis à disposition des magistrats d'autres mesures comme la réparation pénale et le placement dans des centres éducatifs plus ou moins fermés <sup>10</sup>.

#### **L'évolution de l'offre de placement dans des centres plus ou moins fermés**

En 1999, le gouvernement de l'époque décida de la transformation des UEER (Unités éducatives à encadrement renforcé) en des CER (Centres éducatifs renforcés), dont le nombre est passé de 6 en 2000 à 68 en 2006. A quoi s'ajoutent les CPI (Centres de placement immédiat) dont 44 fonctionnent en 2006. Puis, en 2002, la loi Perben I ajouta les CEF (Centres éducatifs fermés), dont 18 sont opérationnels en 2006. A titre indicatif, en moins de quatre ans (de fin 2002 à mi-2006), la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse annonce que ce sont près de 650 mineurs qui ont été placés dans des CEF. Le nombre de jeunes placés en CER et en CPI depuis 1999 n'est hélas pas connu, mais il est nécessairement nettement supérieur à celui des CEF s'agissant de dispositifs plus anciens et quatre fois plus nombreux. Cette augmentation continue de l'offre de placements explique pour une part la baisse du nombre de mineurs incarcérés, dont il faut par ailleurs rappeler que près de 70 % le sont en détention provisoire.

2) La très forte augmentation du nombre d'abandons des poursuites confirme de nouveau la faible gravité d'une partie de ces infractions nouvellement poursuivies par les parquets (qui sont sous la double pression politique et policière).

3) L'examen des mesures et sanctions définitives confirme-t-il l'idée d'une moins grande sévérité des magistrats ? Certes, les peines d'emprisonnement fermes reculent légèrement, mais les mesures moins contraignantes d'admonestations et de remises à parents reculent également. *A contrario*, les magistrats prononcent de plus en plus des mesures de réparations, des amendes, des libertés

<sup>10</sup> La baisse des détentions provisoires est sans doute liée aussi à la réforme de 2000 instituant un Juge de la liberté et de la détention (JLD) qui peut seul décider de cette mesure pré-sentencielle.

surveillées, des peines d'emprisonnement avec sursis et des placements en centres éducatifs plus ou moins fermés. A l'évidence, les juges des enfants tentent d'éviter autant que possible un double excès qu'il savent être tout autant contre-productif : d'un côté un excès de permissivité et d'indulgence qui donnerait au jeune un sentiment d'impunité ou d'absence de cadres dans le monde des adultes, mais d'un autre côté un excès de punitivité et d'intolérance qui conduirait à vouloir se débarrasser de milliers de jeunes en les envoyant faire un séjour en prison, où l'on sait par ailleurs que beaucoup en ressortent plus délinquants qu'ils n'y sont entrés.

**Tableau 4** : évolution de l'ensemble des peines prononcées à l'encontre de mineurs en 1994 et 2004

	1994		2004		Evolution en %
	Effectifs	%	Effectifs	%	
Total condamnations pour crimes	206	100	626	100	+ 203,9
<i>Dont viols</i>	136	66	486	77,6	+ 11,6
Emprisonnement ferme ou sursis partiel	134	65	357	57	+ 166,4
Emprisonnement sursis total	58	28,2	244	39	+ 320,7
<i>Sous-total emprisonnement</i>	192	93,2	601	96	+ 213
Mesure éducative	14	6,8	24	3,8	+ 71
Autre	-	-	1	0,2	
Total condamnations pour délits	17 136	100	41 141	100	+ 140
Emprisonnement ferme ou sursis partiel	1 736	10,1	4 803	11,6	+ 176,6
Emprisonnement sursis total	4 739	27,7	11 916	29	+ 151,4
<i>Sous-total emprisonnement</i>	6 475	38,8	16 719	40,6	+ 158,2
Amende	707	4,1	1 324	3,2	+ 87,3
Travail d'intérêt général	477	2,8	1 527	3,7	+ 220,1
Mesure éducative	9 357	54,6	20 700	50,3	+ 121,2
<i>Dont admonestation</i>	5 779	33,7	13 620	33,1	+ 135,7
Total condamnations pour contraventions de 5 <sup>ème</sup> classe	1 023	100	1 275	100	+ 24,6
Amende	208	20,3	271	21,2	+ 30,3
Peine de substitution	6	0,6	34	2,7	+ 466,7
Mesure éducative	797	77,9	919	72,1	+ 15,3
Dispense de peine	12	1,2	51	4	+ 325

Source : ministère de la Justice

Enfin, il convient de quitter la sphère de compétence des seuls juges des enfants pour regarder l'évolution de la totalité des peines prononcées par la justice à l'encontre des mineurs (que ce soit pour des contraventions, des délits ou des crimes), afin d'en avoir une vision d'ensemble. C'est ce que présente le tableau 4. L'on y constate notamment les grands points suivants :

1) L'emprisonnement demeure la peine qui sanctionne systématiquement les crimes (dans 96 % des cas en 2004) et environ 40 % des délits. Dès lors, si l'on prend en compte l'ensemble des condamnations de mineurs (et non plus simplement les sanctions prononcées par les juges des enfants), on s'aperçoit que la tendance n'est pas à la baisse du poids de la prison dans l'ensemble des peines, elle est au contraire à sa *hausse continue*.

2) En sens inverse, les mesures éducatives croissent en nombre, mais leur part dans l'ensemble des peines est au contraire en *léger recul*.

3) Les peines de substitution telles que le travail d'intérêt général ont augmenté mais demeurent dans l'ensemble très peu exploitées par les magistrats (elles représentent moins de 4 % de l'ensemble des condamnations pour délits, l'emprisonnement et les mesures éducatives occupant plus de 90 %). De sorte qu'un hiatus semble se creuser de plus en plus entre les mesures éducatives faiblement contraignantes et le recours à l'emprisonnement, enfermant en quelque sorte les magistrats dans un choix cornélien entre trop ou trop peu de contraintes dans les sanctions qu'ils décident.

En résumé, si tendance générale il y a dans l'action de la justice des mineurs, c'est donc celle d'un durcissement lent mais continu du traitement judiciaire de la délinquance juvénile, passant notamment par un recours un peu plus fréquent à l'emprisonnement (malgré le développement de l'offre de placement en centres éducatifs plus ou moins fermés) et, *a contrario*, le recul progressif des mesures éducatives les moins contraignantes.

## Conclusion

Si nous bouclons à présent la boucle, en invitant le lecteur à relire le premier paragraphe de ce texte, que faut-il penser de l'argumentation du ministre de l'Intérieur, sinon que la délinquance des mineurs et la justice des mineurs lui sont bien mal connues et que, en période de campagne électorale, il faut décidément renoncer à pouvoir prendre au sérieux les propos des candidats ? Loin de « démissionner » face à des mineurs délinquants qui seraient sur le point de sombrer dans la « barbarie », la justice a suivi de près et a répondu de plus en plus massivement à la forte augmentation du nombre de mineurs poursuivis par la police et la gendarmerie depuis le début des années 1990. S'agissant en réalité massivement d'une petite délinquance faite de vols, de bagarres, de vandalisme, de consommation de drogues et d'insultes ou de coups échangés avec les policiers lors des contrôles, elle y est parvenue en inventant de nouveaux modes de poursuite et de nouvelles sanctions. Reste que cette augmentation, qui semble ne pas avoir de limite ni de fin, vient renforcer un encombrement déjà chronique de tribunaux qui ne bénéficient guère des largesses de l'État. De là, en partie, des délais de traitement des affaires qui s'allongent et qui, pour cette raison, mécontentent un peu tout le monde. Face à cette évolution continue, outre la volonté de s'interroger sur les causes profondes de l'évolution de la délinquance des mineurs (réflexion qui n'est manifestement plus inscrite dans l'agenda politique), trois issues sont possible.

La première est celle que pousse à l'extrême les discours politiques actuels, c'est la voie punitive qui vise à sanctionner toujours plus, toujours plus fort et toujours plus vite (d'aucuns rêvant de « constater le matin et juger l'après-midi »), au mépris de certains principes fondamentaux du droit français – on serait même tenté d'écrire : qui fondent l'État de droit <sup>11</sup>. Une telle dérive des valeurs républicaines et démocratiques sera-t-elle longtemps admise par nos concitoyens ? Pour le moment, le

---

<sup>11</sup> L'indépendance de la justice (que met en péril l'idée des « peines planchers »), le respect des droits de la défense (que met en péril l'idée de jugements immédiats), l'atténuation de responsabilité des mineurs (que met en péril la volonté d'effacer les frontières d'âge), la détermination de la peine en fonction de la personnalité d'un mineurs et non simplement de ses actes (que met également en péril l'idée de jugements immédiats).

discours de la peur parvient encore à les convaincre, d'autant qu'il ne rencontre pas de réelle opposition dans le débat public.

La seconde est celle qui consisterait à augmenter massivement les effectifs de l'ensemble des personnels de la justice et du secteur privé qu'elle habilite, afin de traiter mieux et plus vite les nouveaux contentieux qui lui parviennent. Or il est frappant de constater qu'à de rares exceptions près, aucun gouvernement n'a sérieusement envisagé cette solution au cours des quinze dernières années<sup>12</sup>. Au demeurant, l'État a-t-il les moyens de cette course sans fin que constitue le processus de judiciarisation ?

La troisième serait de réfléchir aux façons de réinventer des modes de règlements infra-judiciaires d'une partie de ces petites transgressions juvéniles et, plus largement, de ces micros conflits de la vie sociale qui trouvaient jadis d'autres modes de résolution et de pacification mais dont les particuliers comme les institutions se déchargent aujourd'hui de plus en plus sur la police, la gendarmerie et la justice, alimentant un véritable cercle vicieux<sup>13</sup>. Une telle disposition d'esprit aurait de surcroît le mérite d'amener à diagnostiquer au plus près les causes de l'aggravation des problèmes de la société française, plutôt que de les fantasmer.

## Bibliographie

- APAP G., 1990, La conciliation pénale à Valence, *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé*, 3, p. 633-637.
- AUBUSSON DE CAVARLAY B., 1997, La place des mineurs dans la délinquance enregistrée, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 29, p. 17-38.
- AUBUSSON DE CAVARLAY B., 2002, Le prononcé des peines en France : entre mesures et sanctions, *Sociétés et représentations*, 14, p. 33-54.
- BAILLEAU F., 2002, La justice pénale des mineurs en France ou l'émergence d'un nouveau modèle de gestion des illégalismes, *Déviance et société*, 26 (3), p. 403-421.
- DANET J., 2006, *Justice pénale, le tournant*, Paris, Gallimard.
- MILBURN Ph., 2002, *Les nouvelles figures de l'action pénale. Justice des mineurs et justice restaurative*, Thèse d'Habilitation à Diriger les Recherches, Université Paris 8.
- MUCCHIELLI L., 2004, L'évolution de la délinquance juvénile en France (1980-2000), *Sociétés contemporaines*, 53, p. 101-134.
- MUCCHIELLI L., 2005, Les « centres éducatifs fermés » : rupture ou continuité dans les traitements des mineurs délinquants ?, *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière ». Le temps de l'histoire*, 7, p. 113-146.
- MUCCHIELLI L., 2005, L'évolution des délinquances et des politiques de sécurité en France, in ALBANESE J., ed., *Current Issues in International Crime Prevention and Criminal Justice*, Milano, ISPAC of the United Nations, p. 157-186.

<sup>12</sup> Mieux : dans son discours de septembre devant le Sénat, le ministre de l'Intérieur dit qu'« il y a un problème de moyens de la justice qu'il faudra régler », laissant cette réflexion au bon vouloir d'un futur gouvernement.

<sup>13</sup> On rappellera, entre autres multiples exemples, les expériences de conciliation et de médiation à l'échelle des quartiers conduites par le Procureur de la République de Valence dans les années 1980 (Apap, 1990).

ROBERT Ph., 1999, *Le citoyen, le crime et l'État*, Paris-Genève, Droz.

ROBERT Ph., 2002, *L'insécurité en France*, Paris, La Découverte.

ROBERT Ph., AUBUSSON DE CAVARLAY B., POTTIER M.-L., TOURNIER P., 1994, *Les comptes du crime. Les délinquances en France et leur mesure*, Paris, l'Harmattan.

ROBERT Ph., ZAUBERMAN R., dir., 2004, *Un autre regard sur la délinquance*, Numéro spécial de *Déviance et société*, vol. 28, n°3.

SALAS D., 2005, *La volonté de punir. Essai sur le populisme pénal*, Paris, Hachette.

## **Annexe :** **un droit pénal des mineurs qui ne cesse de s'élargir et de se durcir**

La volonté d'extension du traitement de la délinquance juvénile s'est exprimée tout au long des années 1990 et 2000 par une vague d'incriminations sans précédent. L'on peut parler d'une véritable frénésie législative, qui conduit soit à créer de nouvelles infractions, soit à élargir la définition des infractions, et dans tous les cas à aggraver leur répression.

Après de longues années de gestation, le nouveau Code pénal est entré officiellement en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1994. Il crée de nouvelles incriminations visant notamment à pénaliser davantage la petite délinquance (les appels téléphoniques malveillants, la provocation non suivie d'effets) et la délinquance sexuelle (création du délit de harcèlement sexuel). Il durcit par ailleurs la poursuite et la répression d'incriminations préexistantes de trois manières : 1) en alourdissant les peines encourues (notamment en matière de violences sexuelles et d'« outrages » envers les personnes dépositaires de l'autorité publique), 2) en changeant la qualification de certaines infractions (ainsi l'« outrage envers une personne exerçant une mission de service public » était une contravention de 5<sup>ème</sup> classe et devient un délit, de même que le délit de trafic de stupéfiant devient un crime), 3) en durcissant la qualification de certaines infractions par l'ajout de « circonstances aggravantes ».

Ce dernier processus est sans doute celui qui est le plus influent sur les forces de l'ordre et sur les parquets, conduisant à une augmentation des faits poursuivis et donc à une hausse des statistiques policières et judiciaires, en particulier en matière d'agressions et de vols. Ainsi, l'objectif de lutter contre la délinquance juvénile que l'on sait fréquemment commise en groupe amène la création de la circonstance aggravante d'exercer de la violence ou de voler « en réunion » (que les autres personnes agissent en qualité d'auteurs ou de complices). Sont également renforcées les circonstances aggravantes d'exercer de la violence sur des mineurs de moins de 15 ans, sur des personnes particulièrement vulnérables, sur un ascendant légitime ou naturel et sur un dépositaire de l'autorité

publique, et par ailleurs de voler dans les transports collectifs ou encore de voler en commettant en même temps une dégradation.

Ce mouvement fortement initié par la réforme du Code pénal s'est poursuivi sans interruption jusqu'à nos jours, ainsi que le montre le *tableau 2*, qui dresse une liste non exhaustive de quelques modifications du code pénal concernant les mineurs depuis 1994.

### Quelques réformes du droit pénal des mineurs depuis 1994

Loi du 21 janvier 1995	Institution d'une peine complémentaire spécifique aux violences survenues lors de manifestations
Loi du 3 août 1995	Aggravation de la répression de la destruction/dégradation d'immeubles ou d'objets appartenant au patrimoine national
Décret du 6 mai 1996	Création de la contravention d'intrusion dans les établissements scolaires
Loi du 13 mai 1996	Création et sanction du délit d'impossibilité de justifier de ses ressources, tout en étant en relation avec des trafiquants ou des usagers de stupéfiants
Loi du 22 juillet 1996	Aggravation de la peine prévue pour outrage envers une personne dépositaire de l'autorité publique lorsque l'outrage est commis en réunion Assimilation de l'utilisation d'un animal pour tuer, blesser ou menacer à l'usage d'une arme Élargissement de la définition du délit de coups et blessures volontaires qui peut être constitué même en l'absence totale d'ITT
Loi du 17 juin 1998	Aggravation des peines pour les crimes ou délits à caractère sexuel Élargissement de la définition du harcèlement sexuel Création et sanction du délit de bizutage Obligation de dénoncer les mauvais traitements, privations ou atteintes sexuelles infligés à un mineur de quinze ans Aggravation des sanctions de certaines infractions commises dans ou autour les établissements scolaires à l'égard des mineurs
Loi du 18 déc. 1998	Sanction du non-respect de l'instruction obligatoire
Loi du 6 janvier 1999	Instauration d'une peine complémentaire en cas d'actes de cruauté envers les animaux
Loi du 18 juin 1999	Aggravation des peines encourues en cas d'infraction sur un agent des transports publics
Loi du 4 mars 2002	Incrimination et sanction pénale du recours à la prostitution des mineurs Incrimination et sanction pénale de la détention d'images pornographiques représentant des mineurs Aggravation des sanctions pénales de l'enlèvement international d'enfant
Loi du 9 septembre 2002	Introduction de la notion de « discernement » comme fondement de la responsabilité pénale des mineurs Aggravation de la répression des destructions-dégradations Aggravation de la répression de la violence en réunion pour les mineurs Incrimination de l'outrage à enseignants

Loi du 18 mars 2003	<p>Renforcement des sanctions applicables en cas de menaces ou d'actes d'intimidation exercés à l'encontre des personnes exerçant une fonction publique et extension du champ d'application de ces sanctions aux menaces proférées à l'encontre des sapeurs-pompiers, des gardiens d'immeubles, des agents des réseaux de transport public de voyageurs et des professionnels de santé en service</p> <p>Aggravation des peines en cas de violences ou de menaces visant les professionnels de santé en service, les gardiens d'immeubles et les familles des personnes dépositaires de l'autorité publique</p> <p>Aggravation des peines sanctionnant les violences commises dans un moyen de transport collectif de voyageurs</p> <p>Création et sanction pénale du délit d'outrage au drapeau tricolore ou à l'hymne national commis lors d'une manifestation organisée ou réglementée par les autorités publiques</p>
Décret du 19 fév. 2004	Sanction pénale des manquements à l'obligation d'assiduité scolaire
Loi du 9 mars 2004	Elargissement du champ d'application de la circonstance aggravante de bande organisée
Loi du 4 avril 2006	Assimile à des conjoints les personnes ayant contracté un PACS en cas de violence
Loi sur la prévention de la délinquance (novembre 2006)	<p>Accroissement des sanctions des infractions à la législation sur les chiens dangereux</p> <p>Alourdissement des peines en cas de violences sur une personne dépositaire de l'autorité publique, un sapeur-pompier ou un agent d'un exploitant de réseau de transport public de voyageurs</p> <p>Création du délit d'embuscade</p> <p>Création d'une infraction spécifique de détention ou transport sans motif légitime de substances ou produits incendiaires ou explosifs</p> <p>Aggravation des sanctions en cas d'occupation en réunion des espaces communs ou des toits des immeubles collectifs d'habitation en entravant délibérément l'accès ou la libre circulation des personnes ou en empêchant le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté</p> <p>Circonstance aggravante lorsque cette infraction est accompagnée de voies de fait ou de menaces, de quelque nature que ce soit</p>

## La pré-majorité du mineur : avancée ou piège ?

*Christophe Daadouch* \*

La proposition faite par l'UMP dans le cadre de son programme législatif de 2007 d'un système de pré-majorité pour les mineurs est, sur le papier, une des plus novatrices. Simple gadget à des fins électoralistes, ou fruit d'une véritable réflexion sur le statut juridique du mineur ? Il est encore trop tôt pour l'apprécier. On peut néanmoins saisir cette opportunité pour amorcer un nécessaire débat sur ce statut incertain, régulièrement redéfini de lois en lois, sans jamais donner lieu à une analyse générale. Selon le projet UMP, la pré-majorité serait, « *pour les adolescents de 16 à 18 ans, responsables et engagés* », un système d'ouverture de droits. Elle devrait par exemple, nous dit-on, permettre au mineur d'ouvrir une société, de diriger une association et de prendre un certain nombre de décisions, sauf refus expresse des parents.

### 1) La pré-majorité, une nouveauté ?

Une telle réforme est-elle au fond si novatrice ? A y regarder de près, le passage à la majorité ne marque plus aujourd'hui, comme c'était le cas hier, le passage de l'incapacité à la capacité juridique. Ainsi le mineur est-il déjà en mesure d'exercer nombre d'actes de la vie civile : il peut reconnaître son propre enfant, accoucher sous X, entreprendre des actes juridiques de faible portée (comme l'achat de biens de consommation) et saisir le juge des enfants s'il est en danger. Avec ses parents, il est en capacité de consentir à son adoption et à son changement de nom s'il a 13 ans. Sur le terrain de la responsabilité, il est, tant civilement que pénalement, responsable de ses actes et des préjudices occasionnés et ce, sans limite d'âge<sup>14</sup>. Par ailleurs, sur un autre terrain, il dispose d'une liberté sexuelle dès l'âge de 15 ans et peut accéder à la contraception, les filles pouvant même depuis 2000 et 2001 bénéficier d'une contraception d'urgence en établissement scolaire ou de l'IVG sans que leurs parents en soient informés. Dans le champ médical, le mineur peut consentir seul à des actes médicaux et même refuser que ses parents puissent consulter son dossier médical<sup>15</sup>. Avec les conseils d'enfants ou de jeunes, les premières expressions de sa citoyenneté n'attendent pas plus ses 18 ans. Enfin, la possibilité de conduite accompagnée dès l'âge de 16 ans a modifié le régime et le sens du permis de conduire, dont l'obtention marquait souvent le passage à l'âge adulte.

---

\* Christophe Daadouch est juriste, formateur auprès des collectivités territoriales.

<sup>14</sup> Simplement, les premières sanctions pénales, dites éducatives, ne peuvent être prises avant 10 ans. Quant aux peines, c'est à partir de 13 ans qu'elles sont prononcées.

<sup>15</sup> Article 1111.5 du Code de santé publique, modifié par la loi Kouchner du 4 mars 2002.

Ces quelques exemples montrent que la pré-majorité existe déjà, même si elle n'a pas fait l'objet de véritables réflexions, pas plus qu'elle n'a été théorisée en tant que telle.

## 2) Une sédimentation textuelle sans fil conducteur

En effet, de lois en lois, dans des domaines divers et variés, des tranches d'âge différentes sont posées sans cohérence avec les réformes précédentes. Un tableau pourrait d'ailleurs illustrer cette majorité graduelle avec, d'année en année, l'acquisition de prérogatives nouvelles, le passage aux 18 ans ne marquant finalement plus que l'ultime étape d'un processus largement entamé. Par ailleurs, en établissant que l'obligation d'entretien qui incombe aux parents ne cesse pas de plein droit à la majorité de l'enfant (réforme de l'autorité parentale de 2002), le législateur a d'une autre manière réduit l'impact de cet âge.

Par ailleurs, et illustrant cette absence de réflexion globale, il arrive au législateur de poser des tranches d'âge extrêmement précises, pour ensuite les supprimer au profit du critère de « la faculté de discernement » du mineur. Mais il peut par la suite de nouveau les rétablir au gré de réformes ultérieures. C'est le cas du principe de recueil des sentiments du mineur devant le juge aux affaires familiales dans les instances de divorce : un jour, le jeune doit nécessairement être entendu s'il a atteint l'âge de 13 ans, l'autre, cela dépend plus pragmatiquement de sa faculté de discernement

Parfois, la suppression des tranches d'âge a pour objectif prétendu une meilleure protection des mineurs, car on les estime vulnérables. Ce fut le cas avec la loi Royal de 2002, qui pénalise les clients des mineurs prostitués en général, alors que les seuls clients sanctionnables étaient jusqu'alors les clients des prostitués de moins de 15 ans. Dans le même esprit protecteur, la réforme de 2005 du signalement de la maltraitance a modifié l'article 226.13 du Code pénal pour permettre la levée du secret professionnel en cas de maltraitance ou de sévices sur mineurs, quel que soit leur âge, et pas uniquement pour ceux âgés de moins de 15 ans comme c'était le cas jusqu'alors. Plus récemment, la possibilité de mariage des jeunes filles, auparavant ouverte à partir de l'âge de 15 ans, a été alignée sur celles des garçons, à savoir 18 ans.

Mais à d'autres moments, l'affirmation de la notion de capacité de discernement a une vocation différente, plus déclarative que normative. Ainsi, lorsque la loi Perben de 2002 portant réforme de l'Ordonnance de 1945 tient à préciser que la responsabilité pénale du mineur découle de sa faculté de discernement, sans âge minimal, elle ne fait que confirmer une jurisprudence Laboube de la Cour de cassation de 1956<sup>16</sup>. *A priori*, on n'y verra qu'un affichage symbolique dépourvu d'effets – les premières

---

<sup>16</sup> Selon cet arrêt, « *il faut que le mineur dont la participation à l'acte matériel à lui reproché, ait compris et voulu cet acte... que son auteur ait agi avec intelligence et volonté* », Cassation 1956, Laboube.

sanctions prévues par les textes ne pouvant être prononcées qu'à dix ans. Pour autant, cette affirmation solennelle peut aussi préfigurer un abaissement à venir de l'âge des peines. Après tout est-il logique d'être déclaré pénalement responsable avant 10 ans, si aucune mesure ne peut sanctionner cette responsabilité ?

### 3) La pré-majorité, un piège ?

Pour toutes ces raisons, il y a malheureusement fort à parier que cette notion de pré-majorité ne serve qu'à masquer le véritable objectif du projet : aligner le statut pénal des mineurs sur celui des majeurs. D'ailleurs, dans le même programme législatif, on peut lire quelques lignes plus loin : « L'Ordonnance de 1945 sur le droit pénal des mineurs sera réformée, car un mineur de 2007 n'a rien à voir avec un mineur de 1945. Les mineurs multirécidivistes âgés de 16 à 18 ans seront jugés comme des adultes ». Le lien entre ces deux propositions est évident, et ce n'est d'ailleurs pas la première fois que l'idée d'une pré-majorité, non dénuée d'arrière pensées, est ainsi avancée. En 1998, Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, envisageait de faire passer la majorité des jeunes étrangers à 16 ans, confronté qu'il était à l'interdiction légale d'éloigner du territoire les mineurs isolés. Il suffisait, imaginait-il, de baisser l'âge de la majorité pour les jeunes étrangers à 16 ans pour, *de facto*, régler cette difficulté.

Il est de toute façon clair que le statut civil du mineur n'est jamais séparable de son statut pénal. Il serait par exemple aisé de montrer que les grandes avancées sur le terrain des droits des mineurs (loi Kouchner 2002) se sont toujours accompagnées, dans le même temps ou dans la foulée, d'un renforcement des sanctions à leur égard (loi Perben 2002). Il serait également intéressant, en droit comparé, de montrer que les pays où les mineurs sont considérés comme incapables (c'est par exemple le cas de l'Espagne) sont ceux où leur statut pénal est finalement le moins sévère. Alors qu'à l'inverse ceux qui leur reconnaissent très tôt des droits sont également les plus exigeants (Royaume Uni, Etats-Unis).

Le statut civil ne peut donc être isolé du statut pénal, pas plus que les droits ne le sont des devoirs. Dès lors que le mineur est reconnu de plus en plus capable, il est nécessairement de plus en plus responsable. Rappelons l'expression précitée du programme de l'UMP : « *responsable et engagé* ». En ce sens, les nombreux durcissements de l'Ordonnance de 1945 sont un revers pervers mais logique de l'affirmation de plus en plus grande des droits de l'enfant. Et la ficelle est évidemment grosse : une pré-majorité qui le serait pour le meilleur ne le serait pas pour le pire ?

Pour illustrer ce lien entre ces deux statuts, civil et pénal, il suffit de lire les propos du rapporteur du projet de loi de prévention de la délinquance à l'Assemblée nationale : « *Notre droit positif fait de la tranche des seize-dix-huit ans une catégorie particulière, ce qui n'est pas anormal puisque, pour ne prendre que cet exemple, le Code civil permet à un mineur d'être émancipé à partir de seize ans. Cela veut dire que, dans un certain*

*nombre de cas, certes après une décision, on peut considérer que le mineur est un adulte à partir de seize ans puisque le code civil lui accorde les mêmes droits et devoirs qu'à un adulte»<sup>17</sup>.*

Qu'ont à perdre les mineurs, et en particulier ceux âgés de 16 ans, si cette réforme aboutissait? S'il a certes vu son statut s'aligner de plus en plus sur celui du majeur (lois Perben 1 et 2, loi portant réforme de la récidive) le mineur continue aujourd'hui de bénéficier de quelques protections. Ainsi, si sa garde à vue peut être de 96 heures, comme un majeur, en cas de délit en bande organisée (loi Perben 2), elle reste néanmoins régie par des garanties spécifiques (avocat, médecin, enregistrement vidéo, etc.). De même, si un mineur peut être condamné comme un majeur, ce n'est qu'à condition d'une décision spécialement motivée de la juridiction pour mineurs. Par ailleurs, il continue à bénéficier d'un accompagnement par un service spécifique (PJJ), du suivi par un juge spécialisé – le juge des enfants<sup>18</sup> –, de mesures de placement spécifiques, de régimes de détention provisoire et d'incarcération différents de celui des majeurs. Bref, autant de garanties qui disparaîtraient si la notion de pré-majorité était adoptée.

#### **4) La loi relative à la prévention de la délinquance : un laboratoire de la pré-majorité**

La loi actuellement en cours de discussion préfigure largement ce que sera la pré-majorité. Ainsi, le texte entend modifier l'article 20-2 de l'Ordonnance de 1945 qui permettait, à titre exceptionnel et par ordonnance motivée, de déroger pour les 16-18 ans au principe selon lequel les peines encourues sont moitié moindres de celle des majeurs. Le schéma proposé renverse l'exigence de motivation en cas d'atteinte volontaire à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique de la personne en état de récidive légale. Dans ce cas la juridiction devra spécialement motiver le fait qu'elle fait jouer l'excuse de minorité.

Dans le même esprit, le mineur pourra désormais accepter une mesure de composition pénale que le procureur lui proposera, comme alternative aux poursuites. Cette mesure pourra prendre différentes formes : accomplissement d'un stage de formation civique, suivi régulier d'une scolarité ou d'une formation professionnelle, respect d'une décision antérieure de placement dans une structure d'éducation ou de formation professionnelle habilitée, consultation d'un psychiatre ou d'un psychologue ou exécution d'une mesure d'activité de jour. Par l'extension de la composition pénale

<sup>17</sup> Le 30 novembre 2006, Journal Officiel, Assemblée nationale.

<sup>18</sup> On lit à ce propos dans les propositions législatives précitées : « *La séparation entre les fonctions de juge des enfants et de juge chargé de la protection de l'enfance en danger sera expérimentée pour un meilleur suivi des mineurs délinquants comme des mineurs victimes.* » Cette réforme serait une étape de plus dans un processus très critiquable entamé depuis quelques années tendant à distinguer deux catégories de mineurs qui seraient bien distincts : les mineurs en danger et les mineurs délinquants.

aux mineurs, la loi reconnaît explicitement à ces derniers une triple capacité : la capacité de reconnaître sa culpabilité sans être jugé<sup>19</sup>, la capacité d'accepter une mention au casier judiciaire qui pourrait par la suite leur être préjudiciable, enfin celle de respecter un engagement pour une durée pouvant aller jusqu'à un an, sous peine que l'action publique ne s'ouvre. Calée sur la reconnaissance préalable de culpabilité de la loi Perben 2, cette procédure repose sur le même objectif de célérité, très éloigné de la volonté éducative de l'Ordonnance de 1945, et contourne le juge de l'éducation – le juge des enfants – dont le rôle se limite à une simple homologation de l'accord passé<sup>20</sup>.

De la même manière, il sera désormais en mesure de décider d'être présenté ou non immédiatement au tribunal pour enfants. Avec le risque d'y être jugé sans évaluation sociale et avec une défense pénale restreinte. Enfin, à chaque fois, outre sa responsabilité pénale éventuelle, ces procédures le reconnaissent capable de décider de ce qui est ou non dans son intérêt, de présager ce sur quoi il peut s'engager. Or n'est-ce pas justement le propre de la minorité et de la vulnérabilité qui l'accompagne, que d'avoir une vision parcellaire, souvent à court terme, de ce qui est souhaitable ?

### **Pour conclure, deux interrogations**

Sans conclure sur un débat qui ne fait que commencer, ouvrons deux autres champs d'interrogation. Le premier porte sur les incidences d'une telle pré-majorité sur le système de protection de l'enfance. Il y a fort à craindre que la reconnaissance d'une réelle capacité du mineur dès l'âge de 16 ans, et par voie de conséquence le déni de sa vulnérabilité, émiette les fondamentaux de l'aide sociale à l'enfance. En effet, y aura-t-il encore lieu de protéger un mineur déjà pré-majeur ?

La deuxième interrogation porte sur les parents. L'affirmation de l'autonomie du mineur a pour corollaire une diminution des prérogatives conférées à l'autorité parentale. Or, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, une série impressionnante de réformes engagées ces dernières années ont visé, soit à enclencher la responsabilité pénale des parents du fait de leur carence éducative, soit à les engager sous contrainte dans un contrat de responsabilité parentale (Plan de cohésion sociale), les astreindre à passer devant un conseil des droits et devoirs des familles (loi de prévention de la délinquance) pour suivre un contrat d'accompagnement parental ou encore suspendre ou mettre sous tutelle leurs prestations familiales. Est-il logique de considérer à la fois le mineur pleinement responsable de ses actes, d'une entière capacité, et en même temps sanctionner ses parents pour les mêmes faits ?

<sup>19</sup> Pourtant, selon l'article de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, les Etats parties veillent en particulier à ce qu'un mineur ne puisse être contraint de s'avouer coupable.

<sup>20</sup> Pour le Garde des Sceaux, P. Clément, cette procédure « – et c'est important, compte tenu de la psychologie du jeune –, permet d'avoir une réponse rapide, ce qui n'est pas le cas avec la justice des mineurs. Plus la peine est prononcée rapidement, mieux c'est, surtout si elle est, en plus, acceptée » (30 novembre 2006, débat à l'Assemblée nationale).

## Bibliographie

DAADOUCH C., *L'autorité parentale*, MB édition, 2004.

LEMOULAND J. (dir.), *La condition juridique du mineur*, Carré droit, Litec, 2004.

NEIRINCK C. (dir.), *La famille que je veux, quand je veux ? Evolution du droit de la famille*, Éres, 2003.

SINGLY de F., *Enfants adultes, vers une égalité de statuts ?*, Encyclopédie universalis, 2004.

## La prévention de la délinquance, un instrument de gouvernance locale

Nasser Demiati \*

Le projet de loi sur la prévention de la délinquance repose sur une idée simple: « La société a le devoir de sanctionner pour prévenir. Parce que la meilleure des préventions, c'est la sanction<sup>21</sup>. » Les traductions législatives de cette idée passe par le renforcement des pouvoirs du maire. En effet, érigée en principe, on est en droit de se poser la question de savoir si cette idée de faire de la prévention une sanction ne transformeront-elles pas les maires en nouveaux censeurs de la République ? Quels en sont les points d'achoppement et les contradictions du point de vue des rapports entre les municipalités, les jeunes et les habitants ? Et, malgré les critiques des associations d'élus locaux, ces derniers n'ont-ils pas anticipé les dispositions de cette loi ?

Dans ce texte, nous abordons ces interrogations et illustrons du bout de la lorgnette municipale l'idée selon laquelle les politiques de prévention inscrites dans les axes programmatiques de la politique de la ville (Contrats urbains de cohésion sociale – CUCS) sont des instruments de gouvernance locale. Autrement dit, ces dispositifs de contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales se traduisent par un réseau partenarial de co-production de la sécurité et de la prévention ; contrats locaux de sécurité (CLS), contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), cellule de veille, commission restreinte de sécurité. Les municipalités s'arment ainsi d'outils supplémentaires en plus des outils de contrôle classiques tels que la vulnérabilisation des populations des quartiers populaires via les attributions de logement, les aides sociales, la carte scolaire, l'organisation et l'encadrement du temps libre, les animations socio-éducatives et le financement des associations, et le pouvoir discrétionnaire du maire en matière de recrutement du personnel communal. En ce qui concerne les « jeunes des cités », ils sont dans ce contexte un enjeu politique majeur de la gouvernabilité de ces villes où se concentrent les habitants issus de l'immigration.

Les différentes émeutes urbaines qui ont transformé petit à petit l'image des communes de banlieues doivent ainsi être interprétées comme des moments de crise de la démocratie représentative<sup>22</sup> qui s'est accompagnée, depuis la récupération politique des mouvements antiraciste

---

\* Nasser Demiati est sociologue et responsable de l'action éducative dans une ville moyenne de la région parisienne, dont la majeure partie du territoire est classé en « zone urbaine sensible ».

<sup>21</sup> Interview de Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Président de l'UMP, *Europe 1*, lundi 30 octobre 2006.

<sup>22</sup> Michel Koebel, *Pouvoir local et démocratie improbable*, Paris, Editions du Croquant, 2005.

dont la marche des beurs fut à l'origine, par l'augmentation du sentiment de défiance des classes populaires vis-à-vis du pouvoir municipal.

### 1. Un projet dont la portée est loin d'être mesurable

Le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance contient dans les deux premiers chapitres de nouvelles dispositions qui élargissent les pouvoirs des maires. Elles définissent le rôle des maires des villes de plus de 10 000 habitants (art. 1) sur les transferts de compétence du département aux communes (art. 2) ; les relations avec les municipalités et les partenaires de la prévention de la délinquance : transporteurs et procureur (art. 3 et 4) ; l'information partagée (art. 5) ; l'éducation parentale avec la création d'un « Conseil des droits et devoirs des familles » et la mise sous tutelle des allocations familiales (art. 6 et 7) ; le rappel à l'ordre (art. 8) et la transmission automatique par l'inspection académique des élèves domiciliés sur la commune en âge d'être scolarisés et les noms de ceux qui ont reçu un « avertissement » (art. 9). On voudrait suggérer ici que ces différents articles apportent moins une nouvelle dimension dans la prévention de la délinquance qu'une remise en cause des libertés individuelles, une fragilisation du lien social dans les quartiers, et renforcera les petites féodalités locales déjà existantes.

Ainsi, il nous semble que cette loi est caractéristique d'une conception jacobine du centralisme municipal. En cela, elle annonce d'une part l'acte III de la décentralisation évoquée par Nicolas Sarkozy lors du congrès de l'Association des Maires des Grandes Villes (lois relatives aux libertés locales) qui prévoit de transférer une nouvelle partie du système éducatif au niveau des communes et de donner plus d'autonomie aux établissements scolaires. Et d'autre part, elle en est aussi une contradiction puisque derrière ces annonces sur la décentralisation, cette loi recentralise les pouvoirs au niveau local. En effet, depuis l'importante loi du 05 avril 1884<sup>23</sup> qui a introduit l'« âge d'or des communes » autant sur le plan de l'émancipation de la tutelle des préfetures que des abus de pouvoirs qu'elle a suscités chez les maires, nous avons la conviction que les municipalités ont acquis un niveau d'autonomie légale suffisant pour répondre aux difficultés relevant de leurs champs de compétence (le logement, l'urbanisme, l'environnement, les loisirs, les écoles, l'ordre public, la protection des mineurs, etc.). Par contre, ce sont toujours et encore les moyens financiers qui leur manquent. Aussi, les pouvoirs des maires se sont renforcés non pas contre les populations locales mais bien au fur et à mesure de leurs besoins et pour garantir la qualité du service public en direction de toutes les populations résidant sur le territoire communal sans distinction d'âge, de sexe, de race ou de religion.

<sup>23</sup> Louis Fougère, Jean-Pierre Machelon et François Monnier (dir.), *Les communes et le pouvoir. Histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, Paris, PUF, 2002.

Ce nouveau cadre législatif étend donc les pouvoirs du maire sans les soumettre eux-mêmes à une instance indépendante de contrôle de ses pouvoirs. La réalité locale est tout autre.

Sur le projet de loi, les positions sont plus ou moins partagées selon les associations de maire (Association des Petites Villes de France, Fédération des Maires des Villes Moyennes et Association des Maires des grandes villes des France). Si l'on en croit les onze amendements déposés au Sénat par l'Association des Maires de France, ces derniers sont plus attentifs à leur liberté d'action et à celle de leurs collectivités locales en matière de prévention de la délinquance qu'à une remise en cause des nouveaux rôles d'« animateur » et de « coordinateur » que leur attribuent cette loi et qu'ils assurent déjà quotidiennement. Par contre, cette loi ne prévoit pas de pouvoir de décision. Selon l'article 1, les maires doivent s'en remettre aux préfets et à l'autorité judiciaire ; « le maire ne peut pas rester un simple spectateur. Il faut qu'il ait les moyens juridiques d'agir afin que son action soit reconnue, pas seulement par les citoyens, mais également par les autres institutions. Il ne s'agit pas de se substituer à la police ou à la justice. Cela n'aurait pas de sens. Il s'agit d'animer la prévention de la délinquance<sup>24</sup> ». Contrairement à cette déclaration du ministre de l'intérieur, il est évident que les maires ne sont pas des spectateurs de la délinquance mais des acteurs engagés sur la scène locale pour la dénoncer voire l'instrumentaliser.

Certains développent même un rapport obsessionnel à la sécurité publique. Les émeutes de novembre 2005 ont ainsi montré toute l'implication que les élus locaux ont eue dans les quartiers aux côtés des habitants autant pour demander le retour de l'ordre que pour réitérer leur demande de moyens. Au-delà de la question du pouvoir, il faut aussi regarder les faits tels qu'ils sont : les maires ne se donnent pas non plus les moyens de leurs politiques ! Prenons un exemple que nous connaissons bien d'une ville moyenne de la banlieue parisienne dont 80% de la population habitent dans les zones urbaines sensibles. On a pu remarquer pendant ces émeutes que les élus municipaux ont développé une sorte de schizophrénie entre des prises de position partisans en faveur des « jeunes des cités » et un discours sécuritaire vis-à-vis de l'électorat « petit-bourgeois » encore présent dans les zones pavillonnaires. A ce moment là, la municipalité craint plus que tout de passer pour une sorte de syndicat de délinquants aux yeux de l'opinion locale mais ne peut et ne veut pas non plus assumer des missions régaliennes dévolues à l'Etat. Elle a donc condamné les actes de dégradation contre les équipements publics, appelé au calme et laissé les habitants et fonctionnaires municipaux (animateurs et agents des services techniques) gérer la crise. Cependant, on a relevé que le discours municipal était très proche de celui du gouvernement puisque le rétablissement de l'ordre républicain devait précéder les revendications socioéconomiques de la population. Or, ce discours vient déstructurer le

---

<sup>24</sup> Intervention de M. Nicolas Sarkozy, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, lors de l'examen du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, à l'Assemblée Nationale, le mardi 21 novembre 2006. ([www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr))

positionnement politique de l'institution municipale dans la mesure où elle s'est placée contre les « émeutiers » en ne reconnaissant pas les justifications que ces derniers et une partie de leurs familles donnaient aux actes de destruction. En cela, la municipalité a fait le choix de feindre d'ignorer les attentes de cette frange de la population et ce qu'elle représente. Elle illustre aussi les effets locaux de la décentralisation avec l'émergence de « nouveaux féodaux<sup>25</sup> » intercommunaux qui bricolent une politique par défaut et non par principe. Lutter contre l'insécurité d'un côté et contre la pauvreté de l'autre, sans voir le lien entre les deux, participe d'une même logique de perpétuation du pouvoir.

## 2. Des-liaisons dangereuses entre les Maires et les jeunes

Derrière ces mises en scène et ces jeux de rôles se jouent les rapports ambivalents entre les municipalités et les jeunes des quartiers. Les élus municipaux n'échappent pas aux critiques virulentes des jeunes à qui ils ont promis un emploi à la suite des élections de 2001. Ils reçoivent en pleine figure des frustrations accumulées d'une génération à l'autre et essuient l'amertume de la population. Ils sont soumis à un moment ou à un autre au jugement populaire. Pour autant, les municipalités, de tous bords confondus, restent prisonnières de cette logique perverse de pacification sociale qui consiste à puiser dans le « ghetto » les différentes catégories de jeunes<sup>26</sup> (diplômés, chômeurs, délinquants, sportifs, dealers, émeutiers, musulmans, etc.) qui constituent paradoxalement les chevilles ouvrières de la politique locale de prévention. La construction municipale de la compétence en matière de prévention s'appuie sur le volume du capital social accumulé par des animateurs et par des médiateurs recrutés dans les quartiers. Leur connaissance des réseaux et des interconnexions intra-communautaires peut se comparer à une monnaie d'échanges. Les municipalités vont convertir une partie de ce capital social en compétence relationnelle en les intégrant dans la fonction publique territoriale. Elles auront ainsi une plus grande légitimité dans leurs choix politiques puisque l'idéologie municipale sera reléguée et mise en œuvre par ces « fantassins du social<sup>27</sup> ». Il n'est pas question de voir en eux des travailleurs sociaux mais de laisser entendre qu'ils s'y assimilent. Ces agents sont pour la plus part issus de l'immigration maghrébine et africaine. Or, ce projet de loi vise en premier lieu les familles immigrées. Dans ces conditions, l'encadrement municipal de la jeunesse des quartiers populaires, touchée par la stigmatisation ethnique et religieuse, se restreint à des activités d'occupation des espaces d'animation. Il s'agit donc là d'un rapport éminemment politique entre les élus municipaux et ces jeunes qui vient phagocyter les relations éducatives entre les travailleurs sociaux et leurs usagers.

<sup>25</sup> Roland Hureaux, *Les nouveaux féodaux. Le contresens de la décentralisation*, Paris, Gallimard, 2004.

<sup>26</sup> Eric Marlière, *Jeunes en cité. Diversité des trajectoires ou destin commun ?*, Paris, L'Harmattan, 2005.

<sup>27</sup> Pierre Bourdieu, *La Misère du monde*, Paris, Seuil, 1993.

L'administration de la misère n'a rien à voir avec la prévention de la délinquance. Or, les différentes mesures gouvernementales poussent à l'amalgame : des lois anti-immigration à la loi de cohésion sociale dite loi Borloo en passant par la loi sur l'égalité des chances. Principalement pour des raisons financières, les villes s'engagent dans ces dispositifs contractuels qui drainent des financements importants à tous les échelons (CAF, département, région, Etat et Europe) et inscrivent leurs propres orientations politiques dans des programmes importants de rénovation urbaine (ANRU). Tous ces outils convergent directement ou indirectement vers un objectif : lutter contre la délinquance juvénile<sup>28</sup>. Pour ce faire, ces dispositifs partenariaux mettent au centre l'école avec deux prérogatives : l'absentéisme scolaire et la détection des troubles du comportement. Les élus locaux s'interrogent moins sur la nocivité de ces procédures que sur l'incroyable instrument de contrôle que leur donne le projet de loi dans ses dispositions sur l'information partagée, la centralisation des fichiers scolaires, et le droit à l'hospitalisation sans consentement. Ils n'entrevoient que partiellement, aveuglés par les échéances électorales, les méfaits à long terme d'une politique à double vitesse dont la ségrégation scolaire fait apparaître une profonde ségrégation ethnique dans les villes de banlieues. Cet état de fait trouve une réponse salubre mais insuffisante dans la construction, au cœur des quartiers, de nouveaux groupes scolaires et d'équipements socioculturels. Ces opérations d'investissement lourd entrent dans le cadre des schémas de réaménagement du territoire. Mais, quel est le but de ces grands projets d'aménagement urbain ? Sont-ce les subventions juteuses qu'ils dégagent ou la plus-value éducative qu'ils apportent à la population ? L'éducation ne se réduit pas au bâti, elle implique d'abord l'exemplarité et la transparence des dirigeants locaux. Elle passe avant tout par une relation de confiance ; travail de longue haleine entre l'éducateur (parents, enseignants, travailleurs sociaux, animateurs, psychologues, etc.) et l'enfant à éduquer dont les finalités devraient être la liberté, l'autonomie et la responsabilité. Court-circuité par la raison municipale, le but en devient le maintien du pouvoir selon des pratiques inhibitoires et d'aliénation.

### 3. Une conception de la prévention anticipée par les municipalités

En réalité, la philosophie de la prévention qui se dégage de la loi sur la prévention de la délinquance est déjà effective dans les quartiers. En effet, les municipalités se sont dotées d'un ensemble d'outils de prévention comme les cellules de veille, les comités restreints de sécurité, les commissions de rappel à l'ordre. Ces politiques stigmatisent les familles. De l'autre côté, les inégalités

---

<sup>28</sup> Ces dispositifs correspondent à l'instrumentation de l'action publique (IAP) « assimilable aux tactiques d'« opacification » de l'action, utilisés par des gouvernements inquiets des sanctions électorales qui pourraient entraîner des politiques visibles de réduction d'avantages acquis ou de bénéfices sociaux » (Philippe Bézès, « Rationalisation salariale dans l'administration française : un instrument discret » in Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp 108-109)

se creusent de décennies en décennies et les habitants des quartiers populaires s'enfoncent dans des difficultés indicibles. Au lieu d'être au centre d'une politique sociale et éducative d'envergure, ces populations sont assujetties à une gouvernance locale dont un certain nombre de dispositions du projet de loi vont légaliser les pratiques déjà en oeuvre. En effet, les maires n'ont pas attendu le législateur pour créer les « conseils des droits et devoirs des parents ». Le contrôle des familles populaires existait déjà sous d'autres formes au niveau local. L'enfant en est le cœur de cible. La mise en place du Programme de Réussite Educative (PRE) vient circonscrire un peu plus sa « liberté surveillée<sup>29</sup> ». Les nouveaux dispositifs contractuels ont déjà contraints des professionnels de l'action sociale à adopter des procédures de contrôle et de rentabilité de leur activité. Les éducateurs spécialisés, malgré des résistances, tentent dans quelques communes de faire barrage à cette politique du contrôle mais sombrent parfois dans des fonctions de surveillance (dans les villes où le club de prévention a été municipalisé). En dehors des postes occupés notamment par des travailleurs sociaux dans les CAF, départements et fonctions d'encadrement, les nouveaux emplois de coordination des PRE, apparaissent en rupture par rapport à l'éthique et aux logiques professionnelles qui caractérisent le travail social.

Ce dispositif a et va encore imposer un véritable bouleversement des pratiques professionnelles. Tant et si bien qu'avant d'entamer des parcours individualisés, avec des élèves du premier degré le plus souvent, il est question de repérage et non plus de signalement ou « d'informations signalantes ». Afin de préserver la déontologie professionnelle, une charte du secret professionnel est établie pour rassurer les familles plus que pour protéger l'identité des personnes. Le principe devient alors le secret professionnel partagé. Cette notion de partage de l'information est à géométrie variable. Sur ce sujet, nous avons interrogé une assistante sociale âgée de trente ans qui exerce son activité en province<sup>30</sup> :

*« (...) c'est un sujet brûlant. Je pourrais donner des milliers d'exemple où il n'est pas respecté parce que faut aussi le dire, c'est pas toujours facile de le respecter. Mais c'est vrai que dans certaines situations, on peut pas le respecter. Et, je crois pas que ce soit nouveau, peut-être qu'aujourd'hui il pèse trop de responsabilités sur le dos des travailleurs sociaux... donc pour pas risquer l'erreur professionnelle on se protège dans le partage de l'infos (...) On discute souvent avec les enseignants, la police et les élus, ils veulent tout savoir surtout les élus. Par exemple un élu qui veut avoir des infos sur une personne qui touche le RMI sur qui il y a suspicion de vie commune avec une femme qui touche l'API [Allocation de Parent Isolé], y'a que les AS qui peuvent le savoir, et les CCAS, mais la plupart du temps le président c'est ou le maire ou un élu, et là, les élus, ils voudraient qu'elles crachent le morceau, juste pour une question de fric ou pour gérer de près les situations des habitants de leur ville, ils veulent fliquer les habitants et leur mettre des étiquettes. J'ai entendu*

<sup>29</sup> Jacques Douzelot, *La Police des familles*, Paris, Minuit, 1977.

<sup>30</sup> Ces entretiens ont été menés dans le cadre de notre livre en cours : « Les animateurs dans l'action municipale : enquête sur les enjeux sociopolitiques du recrutement des animateurs d'origine étrangère issus des quartiers populaires ».

*parler d'une demande de la mairie pour que les travailleurs sociaux fassent remonter leurs fichiers et les transmettre. Là c'est clair, c'est du contrôle, et ça vient de la mairie ! Le prétexte c'était une histoire de recensement ou je sais pas quoi ! (...) On peut donner des informations si tu donnes pas d'infos qui permettent de savoir qui sait. Pour les mineurs par exemple, si t'as un mineur qui deale et qui se confie à toi ou alors il vole, ou je sais pas quoi d'autres, tu dois pas donner l'info, par contre tu dois le prévenir et l'informer des risques. »*

Seuls les animateurs et les médiateurs sont mis à l'écart de ces réunions. Rien d'étonnant puisqu'ils font eux-mêmes l'objet de contrôle et sont soumis à l'injonction municipale de dévoiler l'identité des jeunes du quartier. Zineb, une animatrice municipale de la région parisienne âgée de 36 ans, nous donne son point de vue :

*« Pour moi, y'a pas de secret professionnel. Je connais les élus et ils savent que je connais du monde dans le quartier. J'entends beaucoup de choses dans les réunions quand je suis invitée ; ça vient des assistantes sociales, des éduc, des profs, donc pour moi y'a pas de confidentialité. Les éduc, je leur en veux pas parce que on a un travail très proche. C'est moi qui leur envoie les gamins et donc je connais la situation de la famille. Bon, ils donnent pas toujours des retours au niveau des suivis, mais j'ai des informations directes avec les mamans et les sœurs. Le pire c'était par rapport à ma situation familiale. Personne n'était au courant et encore moins la mairie de la toxicomanie de ma sœur. Ils sont pas censés être au courant parce que même vis-à-vis de ça on a pas fait appel à une aide de la ville. Y'a eu des grosses fuites. Maintenant tout le monde est au courant (...). Moi avec les élus, le maire, les adjoints, je me sens manipulée, de toute façon ils connaissent tous quelqu'un, l'information ils l'ont de toute manière (...). Moi, ils m'ont proposée des vacances au début, après des CDD, et après j'ai mis 8 ans pour me faire intégrer. Maintenant je sais pourquoi 11 ans après, ils m'ont formatée le cerveau, moi j'ai grandi sur la ville, je connais tout le monde, donc c'était un atout pour eux mais, là où ça a déplu, c'est quand il me demande des choses sur les gens, je savais beaucoup de choses, même plus que les assistantes sociales ou les éduc, mais ça me regarde pas ; j'veux dire si un jeune crève les pneus d'une voiture j'vois pas c'que son père et sa mère ont à voir dans l'histoire ! T'es pas d'accord ? Même s'ils ont un vécu dur, les frères, les sœurs, ils ont rien à voir quoi, mais ils [les élus] ne se gênent pas pour te donner des noms, et te dire, non, non, lui il a fait ça (...) Tu sais les élus c'est des malins, ils savent bien te mettre en confiance. Ils te parlent comme si c'était ton ami pour obtenir des informations. Ca c'est aussi un danger, parce qu'ils manipulent les jeunes à 100%, après ils te disent bah non donner des noms c'est pas de la délation, en te disant que tu peux le faire c'est pour le bien être de tout le monde. »*

Il est donc légitime de s'interroger sur l'usage des fichiers nominatifs lorsque ces derniers sont discutés ouvertement dans les rencontres institutionnelles (Programme Réussite Educative, Veille éducative, CLSPD et commission restreinte de sécurité) où sont présents les services municipaux et départementaux, les clubs de prévention, les représentants de la préfecture, les services de police dont

les renseignements généraux, les cadres de territoires de la CAF. La Commission nationale de l'informatique et des libertés a émis un avis réservé sur les risques d'une divulgation et le traitement automatique des informations nominatives aux maires. Au regard de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la CNIL a estimé que les articles 5, 6, 7, 9 et 10, cités plus haut, n'entrent pas en conformité avec le cadre légal garantissant la protection des personnes dans la mesure où ils impliquent « des transmissions et échanges de données à caractère personnel en particulier entre le maire de la commune et les acteurs sociaux. »<sup>31</sup>

#### **4. La non reconnaissance des acteurs du bas de l'échelle**

Tout aussi importante est la place des animateurs et des associations locales dans une politique de prévention. Malheureusement, il ne suffit pas d'avoir des animateurs et des médiateurs issus du quartier pour assurer une fonction préventive efficace ni de faire du pied aux leaders communautaires pour s'assurer une clientèle électorale. Or, les municipalités ne considèrent pas ces acteurs comme de réels relais de la prévention.

Récemment (octobre et novembre 2006), les bus brûlés laissaient penser que les quartiers allaient vivre une période de commémoration. Les hommes politiques et les journalistes annonçaient déjà un automne enflammé. Aujourd'hui, on constate que les choses ne se sont pas passées comme l'affichaient les prédictions médiatiques. Malgré d'importantes dégradations, le quartier dans lequel nous travaillons n'a pas connu de grands débordements. Pourtant, il s'en fallut de peu pour que cet embryon de crise perdure et connaisse un dessein tragique. En effet, sans revenir sur le comportement provocateur et humiliant des policiers envers les familles sous le regard furieux des jeunes, le travail des animateurs et des associations locales est passé sous silence. Or, si les quartiers n'ont pas connu une montée exponentielle des violences, c'est parce que ces acteurs ont bien mesuré que cela était lié à leur engagement. Dans l'un de ces quartiers, à la suite de réunions entre les élus locaux, les associations et les habitants, le maire a avoué son impuissance face à une situation insoluble. Les responsables d'associations locales et quelques animateurs ont alors décidé de ramasser les caddies remplis de pierres et d'aller le soir même à la rencontre de ces jeunes : « on a trouvé, nous dit Adel militant associatif du quartier, les jeunes en train de préparer un caddie. On leur a demandé s'ils savaient ce qu'ils risquaient de provoquer en lançant des pierres sur les voitures qui passent. Après on a discuté longtemps sur ce qu'ils pouvaient provoquer, on les a mis en situation pour leur expliquer qu'ils pouvaient tuer quelqu'un et que ce quelqu'un ça peut être ton père, ta mère ou ta sœur. Ils ont tout laissé tomber et ils nous ont remercié d'être venu les voir (...). » Un dialogue franc et direct est

---

<sup>31</sup> Délibération n°2006-167 du 13 juin 2006 portant avis sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance ([www.cnil.fr](http://www.cnil.fr))

instauré avec les jeunes ; n'est-ce pas là une belle démonstration de prévention ? En effet, ces agents de premières lignes offrent aux communes une possibilité de progresser dans le sens d'un bien vivre ensemble. Malheureusement, elle s'accommode mal avec l'exercice du pouvoir.

## Les écoles et le périscolaire, nouveau moyen de pression et de répression pour le pouvoir municipal ?

Par *Laurent Ott* \*

Sur le plan éducatif, la loi sur la prévention de la délinquance ne fait qu'accentuer une tendance plus ancienne au cumul de pouvoirs du maire en ce qui concerne l'accueil, l'éducation et la vie quotidienne des enfants et des familles. Le plan de Cohésion Sociale (2004), par exemple, a rendu possible des regroupements d'écoles à échelle municipale (ce qui se concrétise pour le moment en milieu rural) ce qui est un pas de plus dans une forme de cogestion Education nationale/Mairie non seulement des écoles mais aussi des personnels en fragilisant l'indépendance des enseignants et accentuant les inégalités territoriales. La précédente Loi de décentralisation, quant à elle, avait déjà permis aux maires des villes importantes d'exercer par dérogation des compétences en matière de logement, voire de gestion de prestation sociale ou de fonctionnaires départementaux. Les mairies se sont également imposées comme de plus en plus incontournables dans les questions de prévention et de sécurité: c'est un des sens par exemple de la généralisation et de la transformation des CCPD en CLSP, ou des actions dites de « Veille éducative » qui permettent déjà de repérer et d'agir sur les familles des enfants en risque de rupture des scolarités.

La Loi CESEDA (loi Sarkozy concernant l'immigration, datant de juillet 2006) a donné également au maire un pouvoir déterminant pour accepter ou refuser le séjour des amis ou de la famille de ressortissants étrangers. L'édile a également le pouvoir de juger de la bonne intégration des familles dans le cadre des procédures de regroupement ou de naturalisation. Il est également invité à jauger le caractère sincère des unions qu'il célèbre et qui impliquent des personnes étrangères. De plus, en matière scolaire, la tendance des communes à opposer des résistances à l'inscription des enfants étrangers sans papier progresse et prend la forme d'exigences telles que des demandes de justification de logement, de factures ou de documents difficiles à produire pour des familles en situation difficile ou illégale. Cela pose à termes la question de la sincérité de l'obligation du respect de l'obligation scolaire en France.

En ce qui concerne les écoles (et, à travers elle, les conditions d'éducation des enfants), le pouvoir des mairies peut reposer sur une répartition des rôles fort ancienne mais dont le mode d'application change ; il en est ainsi de la responsabilité municipale de subvenir aux besoins financiers des écoles primaires. Cette obligation est directement héritée des lois Jules Ferry. Pour autant, ce qui était à

---

\* Educateur et enseignant, docteur en philosophie, formateur en travail social.

l'origine une responsabilité et un mode de répartition des dépenses entre État et communes, avec le temps, semble en passe de devenir l'occasion de définir de nouveaux territoires de décisions politiques locales. A partir de dépenses non obligatoires telles l'octroi de crédits pour des classes transplantées, ou pour obtenir un autocar, acheter du mobilier, réaménager une salle, rénover un bout de bâtiment, nombre de municipalités exercent banalement aujourd'hui un véritable pouvoir qui leur permettent de favoriser certaines écoles, certains directeurs, certaines équipes, certains enseignants en fonction de la qualité des relations entretenues de leur point de vue.

Dans sa polémique récente avec de très nombreux enseignants (représentés par la plupart de leurs syndicats), en ce qui concerne l'injonction de ne plus utiliser certains manuels scolaires d'apprentissage de la lecture, le ministre G. de Robien a ainsi trouvé dans les collectivités locales des alliés de circonstance : certaines mairies n'ont pas hésité à annoncer qu'elles refuseraient « de payer aux écoles » certains manuels pourtant conformes aux programmes officiels. L'affaire semble à ce jour « retombée » mais pour autant il faut souligner que cette crise a créé un précédent dans lequel certains maires ont pu avancer avec une certaine crédibilité, voire une légitimité qui trouverait sa source au sommet de l'Etat, la revendication d'imposer (ou réfuter) des choix purement pédagogiques d'écoles ou d'enseignants.

D'une façon encore plus ancienne et banale, la mise en place de la politique des zones d'éducation prioritaires (ZEP, REP) a permis aux municipalités de contribuer à la définition de choix d'objectifs et d'opérations qui concernent l'éducation autour mais aussi dans l'école (activités périscolaires, ateliers de soutien, mais aussi fourniture de personnel et d'intervenants municipaux aux écoles). Par ailleurs et pour des raisons similaires, depuis les années 80, les établissements scolaires se sont retrouvés davantage en position de « clients » vis-à-vis des mairies, en matière de fréquentation d'équipements sportifs ou culturels, par exemple.

Banalement les choix et les priorités politiques des Villes et des élus ont tout simplement « impacté » les écoles sans que celles ci aient gagné un contre-pouvoir consistant en infléchissement autre que le droit (discuté par ailleurs et parfois soumis au risque de remontrances ou de sanctions disciplinaires) de refuser ce que propose la mairie quand cela ne semble pas correspondre au projet de la classe et de l'enseignant. Certaines villes conditionnent ainsi l'octroi d'intervenants spécialisés ou le financement d'un séjour à l'adhésion préalable et sans négociation, de l'enseignant à un projet, une démarche, un fonctionnement municipal.

Les contrats éducatifs locaux (CEL), les Activités Educatives Péri Scolaires (AEPS) ont répandu l'intervention soutenue d'intervenants municipaux dans le cadre de l'école et de la classe selon des objectifs, des projets et des méthodes qui ont tendance à se municipaliser. S'il paraissait évident aux enseignants des années 80 de "passer commande" aux animateurs culturels ou sportifs mandatés par les municipalités et de conserver pour eux seuls le pouvoir de décision sur la conception et le déroulement des activités (selon d'ailleurs une culture, il faut l'avouer, fort peu partenariale), les choses

changent aujourd'hui largement et la tendance s'inverse en se rapprochant du particularisme parisien<sup>32</sup>.

Tout en gardant une responsabilité civile et pédagogique théorique, (bien que l'Education Nationale continue de soutenir le principe inverse mais que démentent les faits), l'enseignant d'aujourd'hui semble avoir pris le pli de laisser faire et intervenir les employés municipaux en dehors du contexte de la vie de classe; en effet l'unité et la polyvalence de l'enseignant au sein de l'école primaire trouve tout son sens à articuler les apprentissages et le travail disciplinaire autour d'un vécu collectif commun.

Pour compléter cet examen de l'extension du pouvoir des Maires dans des domaines qui ne lui étaient pas réservés, il faut également mentionner le phénomène le plus important: le contrôle que les municipalités exercent à présent sur la possibilité pour les familles et les enfants d'avoir tout simplement accès aux structures périscolaires et éducatives telles que garderies crèches, maisons des jeunes restauration scolaire, séjours, centres de loisirs, etc. Dans de nombreuses communes de banlieue, les enfants dont un des parents ne travaille pas, ne trouvent pas de place ou alors sur liste d'attente; il en est souvent de même pour la cantine.

Les obstacles opposés peuvent être directs, de l'ordre du refus d'inscription, ou indirects à travers l'application d'un tarif majoré quand les parents sont sans emploi; mais les modalités d'inscription auprès des services municipaux peuvent également contribuer à l'éviction de certaines franges de la population de la fréquentation des structures collectives: exigences de production d'une carte d'identité, certificats de travail, ou de produire des factures nominatives réglées, quittances, etc. En outre, certains contentieux ou des « arriérés » dus par certaines familles vis-à-vis de leur Mairie, peuvent servir de prétexte pour exclure les enfants de certaines prestations ou retarder leur inscription.

Ce pouvoir indirect de limiter les possibilités d'accès des enfants et des familles à certains équipements éducatifs et sociaux, peut, depuis le Plan de Cohésion Sociale, se doubler d'une autre forme de violence rendue possible par la conception même des PRE<sup>33</sup> (programmes dits « de réussite éducative »).

Toutes les actions liées aux Programmes de Réussite Educative reposent en effet sur un signalement préliminaire et permettent l'individualisation et l'externalisation des difficultés scolaires et leur renvoi pour traitement social hors de l'école (en attendant le pénal?). La prise en charge des élèves en difficulté est ainsi en passe d'être à l'avenir « sous traitée » à des personnels non enseignants sous l'autorité directe ou indirecte du Maire. Que penser également du risque de stigmatisation et de

---

<sup>32</sup> A Paris, les enseignants du primaire ne sont pas chargés de l'enseignement artistique, musical et sportif confié à un corps de professionnels municipaux.

<sup>33</sup> Les programmes de réussite éducative organisent, en zone sensible, la mise en place d'actions périscolaires harmonisées par la mairie, à destination d'enfants nominalement repérés par l'école en raison de leurs difficultés scolaires ou comportementales.

dévalorisation pour des enfants rendu possible par des actions « ciblées » et liées à leurs difficultés individuelles ? Dans ma commune, un récent bulletin municipal exhibe ainsi une photo d'un groupe d'enfants qui arborent fièrement (sous le regard du maire et de leurs parents) une carte de membre « nominative » pour intégrer un groupe d'aide réservé aux enfants repérés en risque d'échec scolaire. Or on peut logiquement s'interroger sur l'impact actuel et futur de ce cliché, comme de ce regroupement d'enfants sur critère négatif, (même si cet impact négatif n'aura pas été sciemment recherché), sur les difficultés scolaires des enfants concernés.

C'est donc dans ce contexte préalable qu'intervient aujourd'hui la nouvelle loi Sarkozy sur la prévention de la délinquance. Elle vient compléter l'extraordinaire pouvoir que le maire exerce déjà sur les familles et surtout les familles les plus en difficulté dont il tenait déjà indirectement l'accès à certaines prestations, aux loisirs, aux structures péri éducatives. Dorénavant, il aura également le pouvoir de rappeler à l'ordre, de demander des pénalités financières ou des mises sous tutelle, et de réclamer indirectement toutes informations préoccupantes et personnelles sur les familles.

En matière éducative, le pouvoir du maire ne se limite plus à la responsabilité des mesures et équipements qui sont là pour rendre effectifs des droits comme le droit à l'éducation. Dorénavant son rôle n'est plus simplement d'organiser une politique, de mettre en œuvre à cet effet des moyens, des prestations, des services sociaux et éducatifs, mais aussi de gérer « en direct » certaines populations et familles surtout parmi les plus défavorisées. Car (et c'est peut-être le plus dérangeant) il faut rappeler que ce sont les familles défavorisées qui dépendent le plus de ces prestations et services assurés par les collectivités locales. Les familles aisées, quant à elles, n'ont affaire aux services municipaux que quand et si elles le souhaitent; elles peuvent très bien organiser la restauration, les loisirs, la culture, le sport, l'accompagnement scolaire de leurs enfants dans le privé; elles trouveront d'ailleurs à cet effet des aides et mesures fiscales et incitatives de plus en plus consistantes. Ces familles privilégiées ne risquent pas grand-chose au renforcement du pouvoir municipal. Mieux, elles peuvent avoir un *a priori* positif concernant l'annonce d'un contrôle qui s'exerce sur des populations ou groupes sociaux présentés comme source de problèmes. Les enfants de milieu favorisé sont fort peu menacés d'être un jour repérés et mis en cause, ne serait ce que parce qu'ils n'ont que peu d'occasion d'être connus par leurs édiles. Par contre, les familles plus précaires semblent, dans leur vie courante, dépendre de plus en plus du bon gré de l'échelon territorial le plus bas et ainsi se trouver en mesure d'être sanctionnées directement ou indirectement.

## **Pour conclure**

Il paraît aujourd'hui urgent de réaffirmer que l'école devrait être avant toute chose un lieu d'éducation, et non de signalement ou de rééducation<sup>34</sup>. Cela nécessite de repenser les modalités d'accueil d'un public hétérogène en l'acceptant tel qu'il est, en répondant le plus possible, dans l'école elle-même, à ses besoins socio-éducatifs et de travailler dans une visée de valorisation des publics et des individus.

Cela suppose, au contraire des tendances actuelles, de renoncer aux filières et à la sélection précoce, de restaurer des ambitions fortes pour tous (non limitées à un socle commun pour les plus défavorisés), de favoriser l'hétérogénéité, de revaloriser la collectivité comme espace d'expression et de liberté (et non pas seulement comme lieu de violences et de répression), et de proposer à tous une éducation riche, polytechnique ouverte sur la diversité de ses acteurs, la découverte et la connaissance du monde et de son environnement. Vaste programme auquel ne nous prépare nullement cette nouvelle loi proposée par le ministre de l'Intérieur.

---

<sup>34</sup> La rééducation est le terme employé par l'Education Nationale pour désigner les actions destinées à réduire et non à prévenir une difficulté scolaire "diagnostiquée".

## Le maire et le procureur : un partage d'informations encadré ?

Par Christophe Daadouch

La loi relative à la prévention de la délinquance ne marque pas seulement la centralisation d'informations sociales par le maire, elle renforce les informations d'ordre judiciaire dont il peut être bénéficiaire. En ce sens cette loi est dans le droit fil de dispositions passées relativement inaperçues, inscrites dans la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (dite loi Perben 2).

Ce texte modifiait le Code général des collectivités territoriales (art. L. 2211-3) pour préciser que les maires sont informés sans délai par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie des infractions causant « un trouble grave à l'ordre public commises sur le territoire de leur commune », dans le respect du secret de l'enquête et de l'instruction. Lors du débat parlementaire un certain nombre d'élus se plaignaient toutefois de ne pas être informés des suites données à ces infractions, ne l'étant de droit que s'ils étaient plaignant ou avait eux-mêmes signalé les faits (art.2211.2 créé par la loi Perben 2). La nouveauté réside désormais dans le fait que « *le procureur de la République informe les maires, à leur demande, des suites judiciaires qui ont été données aux infractions causant un trouble grave à l'ordre public pour lesquelles il a été saisi* » qu'il l'ait été ou non par le maire.

Peut-on se rassurer en considérant que les seules informations données sont celles relatives à des infractions « *causant un trouble grave à l'ordre public* » ? Surtout que le même texte n'assujettit le maire à aucun secret professionnel mais simplement au secret de l'instruction. La fin de l'instruction signifiant de facto la fin du secret. Le caractère très subjectif et extensif de cette notion de « *trouble grave* » prête au demeurant à des interprétations variées largement influencées par la pression des édiles locaux ou le contexte local. De toute façon, une infraction qui ne répondrait pas à cette définition rentrerait par défaut dans une autre disposition de la loi de 2004. Il est en effet précisé que le procureur de la République peut porter à la connaissance du maire « *toutes les mesures ou décisions de justice, civiles ou pénales, dont la communication paraît nécessaire à la mise en oeuvre d'actions de prévention, de suivi et de soutien, engagées ou coordonnées par l'autorité municipale ou intercommunales* ».

Certes l'information n'est pas de droit – « *le procureur peut* » – mais on est saisi de la variété des informations ici susceptibles d'être communiquées. De la mesure éducative, qu'elle relève de l'aide sociale à l'enfance ou de l'ordonnance de 1945, à la décision civile entendue largement, en passant évidemment aux décisions pénales de quelques natures qu'elles soient<sup>35</sup>. On voit dès lors la difficulté pour le professionnel de la PJJ ou de l'ASE d'opposer un quelconque secret professionnel à un maire

<sup>35</sup> Lors du 85<sup>e</sup> congrès de l'Association des Maires de France, tenu en novembre 2002, le garde des Sceaux avait annoncé la constitution d'un groupe de travail, composé de maires et de magistrats du ministère public, afin d'améliorer les conditions de circulation de l'information entre les maires et l'institution judiciaire. Cette disposition reprend une des propositions émanant du groupe de travail.

qui, par le biais du procureur, disposera de moult détails sur une situation individuelle ou familiale. Surtout on perçoit les risques d'utilisation de ces informations à des fins éloignées de la prévention. Par exemple pour apprécier la recevabilité d'une demande d'emploi ou de logement municipal, ou une demande d'aide sociale.

C'est d'autant plus à craindre que, dans un document extrêmement intéressant et détaillé visant pourtant à encadrer les relations procureur-maire, de telles utilisations, et plus généralement le respect de l'administré et de sa vie privée, sont laissés sous silence.

Ce document intitulé « *Sécurité et prévention de la délinquance : code de bonne conduite dans la circulation de l'information entre les maires et le ministère public* » a été élaboré en décembre 2004 par la chancellerie et l'Association des Maires de France. Il a été adressé à tous les maires dès janvier 2005 ainsi qu'aux procureurs généraux et procureurs de la République. Pour être sûr de n'en rien oublier nous proposons de rappeler le contenu de cette charte de bonne conduite.

\* \* \* \* \*

Trois grands principes paraissent devoir présider aux relations entre les maires et les procureurs de la République : le principe de solidarité (I), le principe de délicatesse (II), le principe de prudence (III).

## **I. Faciliter les missions du partenaire : le principe de solidarité**

### ***- Privilégier une acception large de la notion d'information utile.***

#### **IDÉE GÉNÉRALE :**

Les maires et les procureurs de la République détiennent des informations dont le partage peut être utile compte tenu des missions exercées par chacun.

Parfois ce partage est interdit par les règles du secret professionnel ou subordonné à des conditions précises.

Au-delà de ces données juridiquement protégées, certaines informations sont d'une utilité manifeste, notamment pour apprécier l'impact d'un événement sur l'ordre public compte tenu du contexte d'un quartier ou de la forte réactivité de la population. Il convient donc d'avoir une approche pragmatique et concrète de cet intérêt dans le cadre d'une procédure d'alerte mutuelle.

#### **ILLUSTRATIONS :**

##### **- à la charge du maire,**

Le maire porte à la connaissance du procureur de la République l'état de tension exceptionnelle d'un quartier lorsque celui-ci paraît davantage résulter de la répétition d'actes de petite délinquance que de faits intrinsèquement graves. Cette information est d'autant plus opportune qu'elle permet au parquet,

dans l'exercice de l'action publique, une appréciation éclairée et concrète de la notion de "trouble à l'ordre public".

Le maire peut également alerter le parquet de la situation particulière d'une personne, y compris s'il s'agit d'un mineur, dont le comportement crée des difficultés pour la population.

L'usage de l'écrit doit être recommandé pour permettre, le cas échéant, l'exploitation de ces éléments de contexte dans le cadre d'une procédure judiciaire particulière.

- à la charge du procureur de la République,

Le parquet alerte le maire, dans le respect du secret des enquêtes et de l'instruction, des risques liés à la programmation d'une opération de police comme des contrôles d'identité ou toute autre action susceptible de produire un effet sur l'ordre public local.

Cette information permet au maire d'anticiper certaines interrogations de la part des administrés et même d'adapter aux circonstances l'emploi de services comme la police municipale.

***- Encourager une méthode d'information contractuelle et pragmatique.***

IDÉE GÉNÉRALE :

L'aléa des événements graves ou susceptibles de répercussions sur l'ordre public local peut justifier la mise en oeuvre d'une procédure d'urgence indépendante des organes traditionnels d'échanges et coopération. Trop souvent, l'improvisation est source de difficultés faute de pouvoir joindre "le bon interlocuteur".

Le maire et le procureur de la République doivent donc prévenir celles-ci par l'établissement d'un "protocole" prévoyant les cas d'alerte ainsi que les modalités concrètes de sa mise en oeuvre: celui-ci doit anticiper et limiter les sollicitations et permettre de surmonter toute difficulté, y compris matérielle.

• ILLUSTRATIONS :

- à la charge du maire,

Le parquet peut, dans la conduite de l'action publique, avoir besoin d'informations en urgence, y compris le week-end, notamment pour vérifier la réalité d'une situation individuelle dans le cadre d'une affaire pénale.

Un dispositif spécifique peut être mise en place au sein des mairies pour répondre, autant que possible, à ce besoin concret.

- à la charge du procureur de la République,

Le maire peut souhaiter être informé de certaines infractions commises sur la voie publique ou dans un commerce, par exemple un vol à main armée, ainsi que de leurs conséquences judiciaires: il doit pouvoir obtenir les informations utiles auprès du parquet, le cas échéant, du magistrat référent, et selon les modalités mises en place par le procureur de la République.

## II. Ne pas mettre en difficulté le partenaire : le principe de délicatesse

### *- La rétention dommageable d'informations.*

#### IDÉE GÉNÉRALE :

Dans l'exercice de leurs missions respectives, le maire et le procureur de la République sont souvent interpellés sur des affaires particulières qu'ils sont censés connaître.

Chacun doit faire en sorte que son partenaire ne se retrouve pas démuné d'une information sensible face à ces sollicitations.

#### ILLUSTRATIONS :

##### - à la charge du maire,

Les magistrats du parquet sont souvent sollicités par les élus pour participer à des rencontres ou réunions avec des citoyens, des associations et organismes locaux (HLM, commerçants). En pareille hypothèse, il est nécessaire d'informer le procureur de la République des sujets sensibles susceptibles d'être "en débat", y compris les affaires particulières, afin de pouvoir préparer utilement des éléments de réponse adaptés et pertinents.

##### - à la charge du procureur de la République,

Lorsqu'un fait pénal trouble l'ordre public local, le procureur de la République doit transmettre au maire les éléments objectifs susceptibles de répondre aux attentes et interrogations des citoyens, comme le permet d'ailleurs l'article 11 alinéa 3 du code de procédure pénale: interpellations, déferrements, dates de convocation en justice...

En cas d'affaire exceptionnellement grave, et lorsqu'il envisage de tenir une conférence de presse, le procureur de la République en avise le maire et l'informe des éléments spécifiques à l'affaire.

### *- La prise à partie.*

#### IDÉE GÉNÉRALE :

Aucun des partenaires ne doit prendre à témoin l'opinion publique en cas de conflit qu'ils doivent au contraire contribuer à apaiser.

Si le procureur de la République est par définition soumis à une obligation de réserve, il relève de la responsabilité du maire de faire preuve de mesure et d'esprit constructif dans le commentaire médiatique des décisions de justice.

#### ILLUSTRATIONS :

##### - à la charge du maire,

Si le maire envisage d'exprimer publiquement son incompréhension face à une décision de justice, il est souhaitable qu'il en avise préalablement le procureur de la République afin de pouvoir recevoir de

celui-ci tous les éléments juridiques et factuels permettant de bien percevoir la portée de cette décision et ses éléments constitutifs.

Par ailleurs, la remise en question d'une décision juridictionnelle ne peut se faire que dans le cadre des voies de recours prévues par la loi. Certaines informations spécifiques, transmises par le maire au procureur, peuvent être utiles pour apprécier l'opportunité, le cas échéant, d'interjeter appel dans les délais requis.

- à la charge du procureur de la République,

Les critiques susceptibles d'être adressées par le procureur de la République au maire peuvent concerner le manque d'engagement de la commune dans la mobilisation des moyens en faveur de la sécurité et de la prévention de la délinquance: postes de travail d'intérêt général, de travail non rémunéré et de mesures de réparation offerts, moyens de la police municipale, hébergement d'urgence, traitement de l'absentéisme scolaire...

Ces observations doivent être formulées dans une instance adaptée (formation restreinte de CLSPD, entretien bilatéral) avant d'être exprimées, le cas échéant, dans un cadre élargi (assemblée plénière de CLSPD, conférence publique...)

***- La considération de la légitimité institutionnelle de chacun.***

IDÉE GÉNÉRALE :

Dans l'exercice de ses missions, chacun doit respecter la légitimité institutionnelle de son partenaire. Cette exigence réciproque implique une attention particulière, en terme d'informations, lorsque le partenaire fait l'objet d'attaques injustes voire illégales.

ILLUSTRATIONS :

- à la charge du maire,

Lorsque la perception d'une décision de justice par la population risque de troubler l'ordre public ou laisse craindre une mise en cause publique de l'institution judiciaire, le maire doit en informer le procureur de la République et faire usage des éléments en sa possession pour tenter d'apaiser les tensions.

- à la charge du procureur de la République,

Lorsque le maire ou un élu ont été victimes, es qualité, d'une infraction, le procureur de la République doit tout particulièrement veiller à la rapidité et la qualité de l'information sur les suites judiciaires apportées.

### III. Utiliser à bon escient l'information du partenaire : le principe de prudence

#### *- Prévenir tout détournement de l'information.*

##### IDÉE GÉNÉRALE :

La communication d'une information, de portée générale ou individuelle, poursuit toujours un objectif précis, lié à l'exercice des missions de son destinataire. Même non soumises au secret professionnel, certaines données sensibles doivent être considérées comme confidentielles et ne pas être utilisées à d'autres fins que celles initialement envisagées.

##### ILLUSTRATIONS :

###### - à la charge du maire,

Les chiffres descriptifs de la délinquance relatifs à un quartier ou traduisant la mobilité de certains phénomènes de délinquance collectifs (les bandes) peuvent être utilement communiqués à l'élu pour le mettre en mesure d'engager ou de cordonner des actions de prévention, à l'échelle communale ou intercommunale.

En aucun cas, ces données ne doivent servir à "stigmatiser" un territoire ou une population donnée.

Cette exigence est particulièrement forte s'agissant de données individuelles pour lesquelles la loi impose une obligation de secret professionnel, pénalement punissable: par exemple, l'information d'une sortie de prison, portée à la connaissance du maire pour favoriser des actions de réinsertion, et exploitée à d'autres fins (refus d'un logement social, d'une inscription scolaire...)

###### - à la charge du procureur de la République,

Hors les cas légaux de signalement (article 40 du code de procédure pénale et article 375 du code civil), le maire peut transmettre au parquet des informations relatives au suivi social d'une famille ou d'un jeune dans le but de faciliter la mise en oeuvre d'actions socio-éducatives liées à une mesure judiciaire. Ces éléments ne peuvent être utilisés "à charge" dans le cadre d'un procès pénal et doivent essentiellement servir à faciliter cette prise en charge.

#### *- Respecter des normes d'interprétation.*

##### IDÉE GÉNÉRALE :

Certaines notions ou données, notamment statistiques, doivent être utilisées ou interprétées selon des éléments de contexte ou une méthode comparative. Il convient d'éviter un usage "brut" de celles-ci qui pourrait présenter une signification partielle voire erronée.

ILLUSTRATIONS :

- à la charge du maire,

Lorsque, dans une affaire pénale particulière, une mesure de garde à vue est levée, cela ne signifie pas pour autant qu'aucune suite judiciaire n'est engagée.

De la même manière, il n'est pas acceptable de réduire le taux de réponse pénale aux seules incarcérations ou même au nombre d'individus poursuivis devant les juridictions répressives, l'éventail des réponses pénales étant plus large: alternatives aux poursuites, composition pénale...Le maire doit saisir toute la mesure et la portée de ces données et les exploiter vis à vis de ses administrés, le cas échéant, avec rigueur et discernement.

- à la charge du procureur de la République,

Toute communication sur les chiffres de la délinquance ou le traitement judiciaire de celle-ci pour un territoire déterminé mérite d'être accompagnée d'éléments de comparaison afin de permettre une appréciation éclairée.

Il relève également de sa responsabilité d'expliquer "les chiffres de la justice" et de montrer, le cas échéant, les besoins de l'institution judiciaire, notamment en ce qui concerne les réponses alternatives: postes de TIG, de TNR, de mesures de réparation...

**SYNTHÈSE : une formule générale de bonne conduite**

D'une manière générale, l'exercice du droit à l'information ne saurait être abusif et doit toujours procéder de besoins raisonnables : fondamentalement, c'est la bonne foi et la recherche d'efficacité qui doivent être au centre de l'échange des informations.

« Les maires et les procureurs de la République doivent mutuellement s'échanger les informations utiles à l'exercice de leurs missions dès lors que ce partage respecte les conditions de la loi. Cette exigence réciproque, dictée par un impératif de solidarité institutionnelle, doit être mise en oeuvre avec toute la délicatesse et la prudence que suppose une coopération efficace et de bonne foi ».

Retrouvez ce numéro de la revue, les autres articles  
sur le même thème, ainsi que toutes les archives  
de Claris depuis 2001 sur :  
[www.groupeclaris.org](http://www.groupeclaris.org)