Projet de loi sur la prévention de la délinquance
Audition AFMJF par le rapporteur de la commission des Lois du Sénat
13 décembre 2006

Paradoxalement le projet de loi sur la prévention de la délinquance a bénéficié d'une forte médiatisation alors qu'il n'a fait l'objet d'aucune concertation en amont des travaux parlementaires. Ce n'est en effet que devant les commissions des lois, de l'Assemblée Nationale puis du Sénat, que l'AFMJF, unique association représentative des magistrats de la jeunesse, aura été entendue.

De plus, depuis 2002, pas moins de quatre réformes législatives ont été adoptées dans le champ du droit des mineurs sans évaluation de leur pertinence, de leur cohérence, ni des moyens nécessaires à leur application

Cette absence de prise en compte du point de vue des professionnels cause un profond décalage entre la réalité des enjeux et les réponses proposées. Elle provoque un malaise réel des magistrats de la jeunesse et des services éducatifs.

La philosophie générale du projet de loi sur la prévention de la délinquance constitue une rupture avec les principes fondateurs de la justice des mineurs et du travail social : à la solidarité on substitue le contrôle, à la valorisation des compétences individuelles, la stigmatisation des difficultés sociales, matérielles ou éducatives. L'ensemble laissant penser que la prévention ne peut s'appuyer que sur un unique levier : la menace de la sanction.

Faute de définition de ce qu'est la prévention de la délinquance les finalités sont diverses et aboutissent à un résultat confus.

Ce texte étant en contradiction avec les valeurs humanistes et les réponses pragmatiques que nous préconisons, nous ne proposerons pas d'amendement mais nous formulerons des observations sur deux aspects de la réforme qui touchent directement à nos missions : Le droit pénal des mineurs et les nouvelles attributions de maire.

Droit pénal des mineurs : de nouvelles atteintes à une justice spécialisée et à la cohérence des réponses par un alignement sur le droit pénal des majeurs.

La composition pénale jusqu'ici réservée aux majeurs est étendue aux mineurs de plus de 13ans, en contradiction avec l'article 40 de la convention internationale des droits de l'enfant aux termes duquel un mineur ne peut pas s'auto-accuser.

Le principe même de cette mesure constitue une remise en cause de la place du jeune dans la société et de la relation de l'adulte au mineur. Ce dernier est mis en situation de négocier sa culpabilité et sa sanction. La mission pédagogique et éducative des adultes à son égard en vue d'une prise de conscience des limites de la loi et de sa propre responsabilité est délaissée.

Si des mesures spécifiques applicables aux mineurs sont énumérées, il n'est pas exclu de leur appliquer celles initialement prévues pour les majeurs (amendes ou même TIG, pourtant illégal avant 16 ans!)

La procédure porte atteinte au rôle pivot du juge des enfants tourné vers la construction d'un projet à partir d'un acte délictuel et adapté à une personnalité en construction. A contrario, dans le cadre de la composition pénale le juge intervient sur dossier et a posteriori.

On peut déplorer de voir des mesures éducatives, telles que respect d'un placement ou d'une activité de jour, considérées simplement comme sanctions d'un acte sans recherche d'un processus d'évolution personnelle et prononcées pour une durée qui peut aller jusqu'à un an par un magistrat du parquet qui n'est pas tenu d'évaluer la pertinence des mesures qu'il envisage. Par ailleurs, prévoir au titre de la composition pénale, prononcée à l'occasion de la commission d'une infraction, le respect d'un placement antérieurement ordonné introduit une confusion avec ce qu'a prévu le juge des enfants dans un autre cadre. Entremêler les interventions du juge des enfants et du procureur est source de confusion, dans un domaine où la clarté des missions de chacun est essentielle.

D'autres mesures prévues dans ce cadre, comme le stage de formation civique, sont déjà appliquées, sous le contrôle du procureur de la république dans le cadre de la "troisième voie" La procédure devient simplement plus complexe et aggrave la situation du jeune par l'inscription au casier judiciaire.

Enfin, on généralise une procédure visant à traiter plus rapidement un contentieux de masse, à un domaine qui requiert une prise en charge spécialisée et spécifique.

Le projet de loi sur la prévention de la délinquance repose une fois de plus sur l'hypothèse, non vérifiée, que pour être efficace la justice des mineurs doit être plus rapide et plus répressive. C'est dans ce but, qu'alors que la procédure de jugement à délais rapprochés issue de la loi du 9 septembre 2002 n'a pas fait ses preuves, on lui substitue déjà **la procédure de présentation immédiate**. Elle en élargit le champ d'application et introduit une véritable comparution immédiate à l'égard des mineurs par la possibilité de renoncer au délai de 10 jours. Cette

nouvelle disposition est en contradiction avec une décision du Conseil Constitutionnel rendue en 2002. Elle confond, à nouveau, la nécessité d'un suivi judiciaire rapide avec un jugement précipité. En effet, il est souhaitable de prendre rapidement des mesures provisoires pour pouvoir en mesurer les effets au moment du jugement. A contrario, cette nouvelle disposition aboutira au résultat de favoriser le recours à l'emprisonnement et de raccourcir le suivi éducatif utile d'un jeune, en aggravant le risque de récidive.

Les juges des enfants et les substituts des mineurs sont bien conscients de la nécessité de juger dans un délai raisonnable et d'adapter le moment de l'audience au parcours du mineur. Pour y parvenir, il faut conserver une procédure souple favorisant la concertation siège/ parquet et disposer de moyens suffisants.

Aujourd'hui, dans de nombreux tribunaux pour enfants le sous-effectif chronique de greffiers interdit tout ajustement de l'audiencement et l'encombrement des services éducatifs retarde les prises en charge et donc la date du jugement.

L'élargissement des possibilités de recours au contrôle judiciaire pour les mineurs de moins de 16ans vise à faciliter la détention provisoire des plus jeunes sans se préoccuper des effets criminogènes de ces orientations.

En facilitant la possibilité d'écarter le principe d'atténuation de la peine pour les mineurs de plus de 16 ans une nouvelle étape est franchie dans le rapprochement du droit pénal des mineurs vers celui des majeurs, en contradiction avec les engagements internationaux de la France. Appliquer le même régime à un mineur qu'à un majeur ne serait plus « exceptionnel » en niant les conséquences de l'immaturation d'un adolescent. Cette disposition relève plus d'une entreprise de communication et d'affichage, eu égard au quantum des peines prononcées par les tribunaux. Le projet de texte dispose, qu'en cas de récidive d'atteinte volontaire à la personne, le magistrat ne devra plus motiver une décision pourtant plus attentatoire à la liberté individuelle, ceci en contradiction avec les principes fondamentaux attachés à la fonction du juge. Par cette disposition qui crée un régime de peine particulier pour un certain type d'infractions, l'acte passe au premier plan et la prise en compte de la personnalité du mineur délinquant, raison d'être de l'ordonnance de 45, apparaît inutile voire déconseillée.

Les sanctions éducatives ont été introduites dans l'ordonnance du 2 février 1945 par la loi du 9 septembre 2002. Elles sont à ce jour rarement prononcées, d'une part en raison de leur nature juridique hybride et d'autre part car, conçues prioritairement pour des enfants de moins de 13 ans, qui de fait ne sont pas cités devant le tribunal pour enfant, elles n'ont pas rencontré leur public.

Si certaines des mesures proposées, comme la confiscation de l'objet ayant servi à la commission de l'infraction, pourraient parfois être opportunes, la rigidité de la procédure en limite l'usage.

Mais surtout, les sanctions éducatives reflètent une méconnaissance de la dynamique et des objectifs du travail éducatif, tendance aggravée par le présent projet de loi : une mesure de placement dans un établissement éducatif, l'accueil dans un centre de jour où la réalisation de travaux scolaires peuvent être des moyens de faire évoluer un jeune s'ils sont accompagnés d'une démarche éducative pour que celui auquel elle s'adresse s'en approprie les effets. Si la mesure est exclusivement présentée comme une punition imposée elle signe son échec. Enfin, ajouter l'avertissement solennel au titre des sanctions éducatives ne constitue qu'une disposition d'affichage : il n'est pas différent de l'admonestation ni de la remise à parents, dont l'article 36 du projet de loi, adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées, a en outre limité le prononcé.

L'interdiction de prononcer une admonestation ou une remise à parents en cas de récidive exprime à nouveau une défiance à l'égard du sens des responsabilités et de l'éthique des magistrat, juges des enfants et magistrats du parquet qui peuvent faire appel des décisions. De plus, c'est méconnaître la réalité de la délinquance des mineurs que d'écarter les situations, pourtant fréquentes, d'un jeune impliqué dans une multiplicité d'actes pendant une période donnée, qui modifiera totalement son comportement et se trouvera réinséré une fois la période troublée dépassée.

L'article 43 du projet crée en matière délictuelle une **sanction-réparation**, qui est une indemnisation du préjudice de la victime pénalement sanctionnée, et sanction-restauration en matière de contravention, qui consiste en une remise en état de biens dégradés. Ces mesures créées pour les majeurs ont été empruntées à la mesure de réparation créée par une loi de 1993 pour les mineurs, mais n'en constituent qu'une application très partielle qui ne tient bien sûr pas compte de la spécificité de l'accompagnement éducatif des mineurs ni du sens de la mesure de réparation : une mesure qui répare à la fois le trouble à l'ordre public et le dommage causé à la victime mais surtout qui permette une réflexion du mineur sur sa responsabilité et sur le respect d'autrui. Il est donc nécessaire d'écarter l'application de ces mesures pour les mineurs, d'une part parce qu'elles feraient dans certains cas double emploi, d'autre part parce qu'elles introduiraient de la confusion avec les mesures existantes, accompagnées par un éducateur.

Les nouvelles attributions du maire

Une nouvelle figure du maire, qui brouille son rôle traditionnel

Le maire incarne une autorité de proximité, il remplit aussi un rôle de médiateur et de pacificateur des tensions locales, comme on l'a bien vu lors des événements de novembre 2005. Il assure également une coordination entre les institutions. Cet ensemble de missions gagnerait à être renforcé.

Malgré les aménagements issus des débats des députés, le projet de loi lui octroie un rôle qu'il n'a pas les moyens d'occuper et qui le place en concurrence avec d'autres acteurs (représentants de l'Etat, procureur de la République, président du conseil général)

Personne n'a jamais songé à dénier au maire la possibilité de rappeler à l'ordre certains de ses administrés; il dispose d'ailleurs de pouvoirs de police administrative. Mentionner spécifiquement cette possibilité en ce qui concerne les mineurs est une disposition purement déclarative.

Les nouvelles attributions du maire introduisent de la confusion dans les dispositifs de protection de l'enfance.

Les difficultés familiales, matérielles, éducatives, psychologiques sont considérées dans ce projet de loi comme des signaux avant-coureurs de délinquance sans tenir compte de la multiplicité des conséquences de la souffrance sociale.

De plus, il risque d'affaiblir la coordination et de diluer les responsabilités dans le domaine de la protection de l'enfance :

Le projet de loi sur la protection de l'enfance, également en cours d'examen parlementaire, suite de nombreuses consultations et en référence à des travaux de recherche récents, vise à renforcer le rôle de chef de file du président du conseil général pour améliorer la prévention, le repérage et la qualité des réponses dans le domaine de la protection de l'enfance. Dans ce but il prévoit de généraliser les cellules départementales de signalement, de mieux définir les compétences respectives des protections administrative et judiciaire, d'organiser l'échange de l'information dans le cadre des règles sur le secret professionnel.

Le projet de réforme de la prévention de la délinquance fragilise ce dispositif:

- En prévoyant le co-signalement au maire et au président du conseil général
- L'instauration d'un coordonnateur vient empiéter sur la mission du Président du conseil général.
- C'est dans le cadre de la protection de l'enfance que le secret partagé doit être encadré dans le but d'améliorer le suivi et le repérage.

Contrôle social et prédominance de la sanction sans cohérence avec les mesures sociales et éducatives existantes.

Le conseil pour les droits et devoirs des familles, nouvelle instance qui introduit une graduation entre l'accompagnement parental, le contrat de responsabilité parentale et l'assistance éducative, en omettant les autres mesures du code de l'action sociale et des familles.

Au lieu d'une analyse globale chacune de ces étapes est annoncée comme la sanction de l'échec de la précédente. Le conseil pour les droits et devoirs des familles empiète sur les missions de la cellule départementale de signalement dont le but est d'analyser des données et de proposer des orientations adaptées. Par ailleurs, il est prévu que ce conseil devra être informé de l'existence de mesures éducatives judiciaires concernant les habitants de la commune (article 6, chapitre 1, nouvel article L141-11 du code de l'action sociale et des familles). S'il est normal que des travailleurs sociaux intervenant dans un cadre judiciaire coordonnent leur intervention avec d'autres intervenants sociaux, il est contraire au respect de l'intimité de la vie privée des familles de prévoir une information de principe de cette instance. C'est une question de respect des libertés individuelles, mais aussi d'efficacité de l'intervention sociale, le sentiment pour une

famille d'être « cernée » provoquant généralement des réflexes de repli préjudiciables à l'exercice des mesures et à l'intérêt des enfants.

La tutelle aux prestations sociales est à nouveau présentée comme une sanction d'une défaillance parentale. Encore faudrait-il établir un lien entre une mauvaise gestion des allocations et le comportement des mineurs. La possibilité de désigner le coordonnateur comme délégué à la tutelle est une remise en cause du professionnalisme que requiert la mesure de tutelle.

Le fichier d'assiduité scolaire auprès du maire, facultatif, renseigné par les informations des chefs d'établissement. Les objectifs de cet outil ne sont pas définis et il s'agit encore d'une atteinte à la vie privée non justifiée par des objectifs clairs et utiles. Il prend le risque d'une dispersion des informations au détriment de l'effectivité d'une réponse au problème d'absentéisme, d'une confusion avec les autres dispositifs (cellule de signalement départementale, commissions départementales pour l'assiduité scolaire en place depuis 2004, veilles éducatives) Sans se soucier de la pertinence des dispositifs en place, on attend du maire des résultats en matière de fréquentation scolaire avec pour seul outil l'exhortation des parents.

La possibilité d'introduire des travailleurs sociaux dans les commissariats relève d'une confusion des missions de chaque institution. Mieux coordonner et faciliter l'accès aux différentes instances, en respectant l'identité professionnelle de chacun, serait préférable.

Sur l'aggravation de la réponse pénale à certains comportements répréhensibles

- **l'occupation d'un hall d'immeuble**, qui n'était pénalement répréhensible que lorsqu'elle constituait une entrave délibérée à la circulation, devient une infraction autonome : la gêne provient de la présence de personnes et non plus de l'entrave à la circulation. Il s'agit d'une infraction purement matérielle, sans élément intentionnel, qui trouvera une application spécifique dans certains quartiers, en particulier dans les halls d'immeuble des banlieues où le chômage et la déscolarisation sont bien plus présents qu'ailleurs. Un regard si négatif porté sur la jeunesse en difficulté ne peut être vécu que comme une discrimination. L'aggravation des peines encourues envoie par ailleurs le message d'une répression de ces comportements qui serait insuffisante alors que rien n'établit que cette infraction, créée par la loi sur la sécurité intérieure de 2003 et au demeurant peu appliquée, a permis d'améliorer les relations de voisinage dans les lieux où elle a été appliquée.
- **Le projet de loi manifeste le souci de mieux protéger les représentants des forces de l'ordre** : l'article 26 bis A du projet fait des représentants des forces de l'ordre et de sécurité et les agents des transports une nouvelle catégorie de personnes vulnérables. Quel est le sens de telles dispositions alors que l'exercice d'une mission de service public constitue déjà une circonstance aggravante de violences ? Par ailleurs, la répression de la rébellion est considérablement aggravée. La protection des forces de l'ordre nous semble

devoir passer davantage par une amélioration des relations police-jeunes, qui nécessite un travail de longue haleine et une implication forte sur les lieux où ces relations sont les plus difficiles, plutôt qu'une aggravation de la réponse pénale prévue par la loi, qui ne fera qu'exacerber les risques d'affrontement.