

# Relations entre le discours sécuritaire et le travail éducatif<sup>1</sup>

Gilles Straehli  
Magistrat<sup>2</sup>

A priori, il pouvait sembler étrange de demander à un magistrat ayant exercé les fonctions de juge des enfants plus de vingt ans auparavant et qui, dans ses fonctions actuelles, ne voit plus les problèmes de l'enfance délinquante qu'à travers le prisme des actes de délinquance les plus graves commis par les mineurs, d'introduire cette journée en traitant un tel thème. L'opportunité du choix pouvait d'autant plus se discuter que l'intervenant ne se signale pas en la matière par un militantisme particulier et ne fait pas montre de positions tranchées telles que celles généralement attendues par les participants à un colloque de ce genre.

Il a semblé que c'était ce positionnement qui intéressait justement les organisateurs, peut-être pour faciliter la contradiction et l'affirmation en retour de positions fortes de la part des professionnels de l'enfance réunis à cette occasion. S'agissant justement d'un public de professionnels, il est apparu suffisant à l'intervenant de faire part de quelques réflexions et interrogations pouvant constituer autant de pistes pour la discussion. Elles s'appuient en partie sur la lecture préalable, longue mais passionnante et éclairante d'un certain nombre de documents que les professionnels de l'enfance doivent connaître :

- une circulaire d'Elisabeth Guigou, alors Garde des Sceaux, en date du 15 juillet 1998 sur la Politique pénale en matière de délinquance juvénile
- Un document de travail du 16 décembre 2003, de l'Inspection générale de l'administration, qui annonçait le projet de loi pour la prévention de la délinquance
- Le projet de loi dit « Sarkozy » sur la prévention de la délinquance dans sa version de début 2004
- Le rapport de la Cour des comptes sur la protection judiciaire de la jeunesse (2003)
- Le Rapport préliminaire de la commission prévention du groupe d'études parlementaire sur la sécurité intérieure, dit Rapport Bénisti d'octobre 2004
- Le rapport sur La sécurité des mineurs

remis au Premier Ministre par Madame Hermange et Monsieur Rudolph le 1<sup>er</sup> mars 2005

- Le discours prononcé par Monsieur Clément, Garde des Sceaux, le 14 septembre 2005 à l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire de l'Ordonnance du 2 février 1945
- La proposition de loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales, en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale, dans laquelle un député de notre département de la Meurthe-et-Moselle, Monsieur Léonard, joue un rôle majeur.

A côté des questions principales que posent ces documents, il y a lieu de relever l'importance considérable accordée au cours de l'année écoulée par la presse à tout ce qui touche aux mineurs, à leur protection, comme à leur délinquance, leur violence, leurs conduites addictives etc... Il en allait ainsi de quelques grands titres du journal dit de référence, *Le Monde*, qui pourtant affirme avoir pour ligne directrice de ne pas tomber dans le « sensationnel » :

- 29 juin 2004 : « *Les services chargés des mineurs en difficulté sont dans l'impasse* »
- 7 septembre 2005 : « *En France, 235 000 enfants seraient en danger* », le journal citant le premier rapport de l'Observatoire national de l'enfance en danger. Le même jour était publié l'appel de 100 personnalités en faveur d'un débat public sur la protection de l'enfance, parmi lesquelles encore un élu de la Meurthe-et-Moselle, cette fois le président du Conseil général, Monsieur Dinet.

Cet appel est très intéressant, car il fait directement écho à une proposition du rapport Hermange-Rudolph demandant que la sécurité des mineurs soit déclarée grande cause nationale et appelant à un large débat pluridisciplinaire et concerté. C'est dans la perspective de ce large débat voulu de toute part que trouvait sa légitimité une journée comme celle-ci. Et ceci amène à la première piste de réflexion.

1. Ce texte, dont Melampous a souhaité la publication et qui a été un peu réécrit à cette fin, est celui d'une intervention que j'ai faite à l'invitation du C.N.A.E.M.O. de Lorraine le 10 octobre 2005, soit peu de temps avant les événements que l'on sait.

Je remercie très sincèrement Mourad MEGHIRA, Délégué Régional du C.N.A.E.M.O., qui a bien voulu en autoriser la publication.

2. Gilles Straehli a été juge des enfants à Nancy. Il est actuellement président de la chambre de l'instruction de la Cour d'Appel de Nancy.

### 1 - L'enfance au cœur des préoccupations de la société française

C'est ce que traduisent tous les textes rappelés ci-dessus et qu'il convient de lire ou relire. Des procès d'Outreau et Angers à la peur que suscitent les bandes de jeunes délinquants, voire à l'effroi qui prend les citoyens quand ils découvrent les capacités de violence des filles (l'incendie de L'Hay les Roses, le meurtre d'un handicapé de Reims...), l'émergence des *enfants-tyrans*, la jeunesse, tour à tour martyrisée ou martyrisante (bien sûr il s'agit d'images), occupe en permanence l'actualité. La première interrogation est la suivante et devrait alimenter le débat : derrière les chiffres officiels sur l'augmentation des actes de délinquance dus aux mineurs (83 000 poursuites en 2004), quel constat magistrats et professionnels de l'enfance sont-ils capables de poser eux-mêmes, avant toute recherche d'explication, sur la réalité de ces deux phénomènes (enfance en danger et enfance délinquante), notions qui ne sont ici séparées artificiellement que pour la facilité du raisonnement ? Le souci de refuser la stigmatisation des familles en difficulté ou la fixation des mineurs dans la catégorie des déviants empêche-t-il les professionnels d'affronter des réalités dérangeantes ? Oui ou non le citoyen a-t-il des raisons d'avoir peur pour lui-même ou pour ses enfants (on pense aux violences à l'école) ? La délinquance ajoutée-elle aux difficultés de la vie de beaucoup ? Quelle distinction fait-on entre les *incivilités* et la délinquance ? Le continent de l'enfance en danger est-il aussi important qu'on le dit ? La maltraitance, comme la délinquance prennent-elles des formes différentes aujourd'hui de celles que nous avons connues il y a 20 ans ?

Lorsque ces rapports évoquent des *territoires* ou *populations-cibles*, cela peut choquer. Mais la réalité des actions que les professionnels mettent en œuvre se distingue-t-elle vraiment d'une telle approche ? Qu'en est-il de la *politique de la ville* dont on semble aujourd'hui dresser un constat d'échec, comme on le fait d'ailleurs pour les Z.E.P. ?

Il est significatif que le rapport Hermange-Rudolph, sans doute pour prouver la volonté des auteurs de coller aux réalités, débute et se termine par un relevé important et hétéroclite de situations réelles de danger subies ou provoquées par des mineurs. Il se démarque ainsi des précédents rapports sur la prévention de la délinquance qui s'appuyaient surtout sur une vision globalisée. Il s'en démarque encore plus par le prisme général d'approche, la sécurité des mineurs et non celle de l'ensemble des citoyens étant au centre de l'étude, même s'il

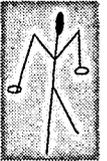
s'agit bien d'affirmer qu'atteindre la première est la garantie de la seconde.

### 2 - Les explications données à cette situation supposée inquiétante

Si nous admettons le (ou les) constats, quelles explications ? Nombre de professionnels de l'enfance sont engagés politiquement ou syndicalement et ont une explication immédiate de ces évolutions, s'ils ont dépassé le stade d'en contester la réalité, dans l'insécurité économique et sociale d'une partie de la population. Cependant, pouvons-nous nous dispenser d'analyser au plus près les situations pour distinguer ce qui est du ressort de cette explication et ce qui appartient à d'autres causes ? Les professionnels que nous sommes peuvent-ils refuser d'analyser aussi les explications suivantes qui sont avancées : la perte des valeurs républicaines, le défaut d'apprentissage des règles de la vie en société dans un nombre grandissant de familles, le cantonnement de l'institution scolaire à une transmission de savoirs et non de valeurs, les limites de l'intégration des populations immigrées, les évolutions de la famille, les troubles psychiques d'un nombre important de jeunes, l'argent facile provenant des trafics, à commencer par celui de la drogue ?

Le projet de loi sur la délinquance, dit « *Sarkozy* », comporte des termes choquants pour justifier une lutte résolue contre la montée de la délinquance juvénile. Il stigmatise la « culture de l'excuse sociale et économique au comportement délinquant », plus loin, soutient que la politique d'intégration ne peut se résumer à une *politique sociale de compassion*. A l'évidence, c'est tout le discours du travail social, tel qu'il peut être interprété quand on veut le dénaturer, qui est visé. A une telle vision réductrice, il ne sert à rien d'opposer une réponse globale. Notre vision doit être plutôt cartésienne : ne rien accepter de ce que l'on croit vrai a priori, sans avoir au moins cherché à le vérifier en toute honnêteté intellectuelle. Mais ne pas davantage considérer comme fausse a priori, sans effectuer la même démarche, une assertion ou explication que l'on est tenté de contester.

Il en va ainsi de la réalité comme de l'explication de la délinquance, particulièrement de celle des mineurs. Le rapport Hermange-Rudolph s'appuie sur de nombreuses informations ou vérifications, il prend parti sur de nombreux points. On ne saurait trop recommander aux professionnels d'aller y voir pas à pas. Le Garde des Sceaux assigne à la politique éducative judiciaire la mission de lutter contre l'individualisme qui a envahi notre société. Sommes-nous d'accord avec ce constat et cet objectif ?



### 3 - *Le constat sur les réponses apportées par le travail social à cette inquiétude des Français*

C'est peu dire qu'avec plus ou moins de précautions de forme, les auteurs des rapports qui se succèdent dressent un sombre tableau des résultats du travail social. Tout au plus va-t-on concéder que le propre du travail de prévention est que ses résultats ne sont pas visibles. Effectivement, c'est une évidence qu'on ne pourra jamais dire ce que serait la situation si le travail social n'existait pas.

La Protection Judiciaire de la Jeunesse est sommée par la Cour des comptes de se réformer au constat que les travailleurs sociaux ne seraient pas disponibles au moment où les gens ont besoin d'eux ou seraient dans une attitude d'évitement par rapport aux situations les plus difficiles, auraient une action peu visible, stérilisée par le culte du secret ou du territoire, échapperaient à toute évaluation, ne porteraient pas un discours homogène sur les valeurs... Il est évident que les politiques, mais pas seulement eux, sont entrés dans une période de critique généralisée et que le soupçon court de l'inefficacité du travail éducatif. Heureusement que nous (car la justice des mineurs est aussi atteinte par ce soupçon) ne sommes pas seuls dans cette galère. Le parasitage entre les institutions, les circuits de décision et de financement et, surtout, l'absence de *pilote* clair, sont également épinglés.

Signe des temps, il est dressé un constat de pleine efficacité, notamment dans le rapport Hermange-Rudolph, des centres éducatifs renforcés (CER) et des centres éducatifs fermés (CEF) qui illustrent l'élément phare de la philosophie actuelle de la prévention : la réhabilitation de la sanction d'un point de vue éducatif et son inscription dans la prévention, l'accent mis sur la contrainte dans l'éducation. On retrouve peut-être là le lien entre la politique de sécurité et la prévention qui a motivé le thème retenu pour cette journée. Ajoutons que le choix d'une politique sécuritaire est largement développé par ce même rapport, mais cette fois à l'encontre des adultes qui menacent la sécurité des enfants, directement (exploiteurs, délinquants sexuels), ou indirectement par leur indifférence ou laxisme (parents, la sanction étant un élément de l'*école de la parentalité* que l'on voudrait également promouvoir).

A ces analyses, il est possible de répondre par la crispation, tant elles peuvent apparaître elles-mêmes réductrices et injustes. On peut brandir de manière incantatoire les principes de l'ordonnance de 1945, mais est-ce le plus efficace ? Les professionnels que nous sommes ne doivent-ils pas d'abord

faire un état des lieux, vérifier ce qui marche et ce qui ne marche pas dans les actions mises en oeuvre, distinguer les questionnements légitimes ? Ainsi, on ne peut pas faire l'économie d'une réflexion sur les capacités d'anticipation et de pro-action dans le travail social. Selon le rapport Hermange, elles feraient défaut. Quel contenu donner à de telles notions dans le travail des professionnels de l'enfance en danger ?

### 4 - *Les propositions en termes de philosophie d'intervention*

Qu'est-ce que le travail social, qu'est-ce qu'éduquer ? Il y a là matière à une immense discussion, qui ne peut partir que de la réalité de votre travail, à confronter à ce que, en filigrane, les rapports que je cite, attendent des travailleurs sociaux : éducation de la famille, éducation du mineur, cela veut dire nécessairement transmission de valeurs. Lesquelles ? On en a cité quelques unes : respect de l'autre, sociabilité, attachement à la patrie, solidarité... Avant de rejeter toute idée de porter un discours normatif dans les familles, il faudrait s'interroger sur celui qu'au jour le jour chacun de nous porte à ceux qu'il rencontre. A l'évidence les travailleurs sociaux ne travaillent pas uniquement sur la distribution de prestations (sinon ils donneraient raison à leurs détracteurs) ni, pour ceux qui s'occupent de jeunes délinquants, sur la peur du juge. Alors sur quoi ? Certains d'entre eux se sont peut-être déjà engagés dans les stages d'école de parentalité ou de citoyenneté. A quel contenu adhérent-ils ? Peut-il y avoir un discours éducatif homogène, tout en étant adapté à chaque individu et à chaque famille ? Peut-on vraiment prétendre, comme on l'entend parfois, que la transmission des valeurs républicaines et de leurs symboles (respect du drapeau et apprentissage de la Marseillaise, qui font débat alors que ce sont les signes de l'appartenance à la nation commune) signifierait un retour au pétainisme ?

Il y a tout de même une marge entre rap-peler les droits et, par voie de conséquence les devoirs puisque chacun doit respecter les droits de l'autre, de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et la proposition stupéfiante du rapport Bénisti qui entendait obliger les mères d'origine étrangère à ne parler que le français à la maison avec leurs enfants !

Cette question, celle de la transmission des valeurs ou, autrement dit, des repères pour les jeunes est la plus importante. En appelant dans son discours précité les professionnels à s'y attacher, le Garde des Sceaux dresse là encore un constat, celui que des repères clairs ne seraient pas donnés. Le travail éducatif est un travail de parole, il est donc fondamental de définir la parole utile.

Cette concordance des discours concerne également le judiciaire.

Il y a, à côté de cette réflexion sur ce qui doit être transmis, effectivement une revalorisation très importante de la contrainte, ainsi qu'on l'a déjà signalée. Elle prend le pas sur *la recherche de l'adhésion du mineur* et de sa famille inscrite dans le code civil et en réalité appliquée par les juges des enfants à l'ensemble des mesures éducatives. On aboutit à d'étonnantes propositions d'automatismes dans l'intervention. Ainsi, le rapport Bénisti présente la *courbe évolutive du jeune déviant*. Partant de l'idée que la prévention doit commencer dès les *prémices de la déviance*, il prévoit, sur des populations-cibles, des actions automatiques en fonction de la tranche d'âge du mineur et d'un certain nombre de paramètres. Les commentateurs ont pu parler de véritable déterminisme. Ainsi, il est envisagé, après un échec qui sera bien sûr imputé au jeune et à sa famille, le placement irréversible de l'adolescent s'il y a persistance de la délinquance entre 10 et 12 ans et le placement à 16 ans dans des *centres de délinquance* (sic). C'est oublier que l'adolescent est toujours un être en formation dont l'évolution n'est pas strictement prévisible.

L'attention doit être attirée sur le fait que le projet sur la répression de la récidive actuellement discuté comporte de nombreuses automaticités qui nient l'individualisation de la sanction, alors qu'elle est le meilleur moyen de concilier l'intérêt de la société et celui du délinquant. Il y a une foi déraisonnable, selon la longue expérience d'un praticien de la justice pénale, en l'effet dissuasif de la répression sur des personnes déjà condamnées et désinsérées. On compte exclure du bénéfice de la libération conditionnelle toute une série de condamnés alors que les quelques échecs tragiques qui émeuvent à juste titre l'opinion, ne peuvent faire oublier que toutes les études démontrent qu'il s'agit de l'une des rares mesures ayant largement prouvé son efficacité. Si on l'évoque ici, c'est que, encore plus choquant, ce texte, en tout cas dans sa rédaction actuelle, ne prévoit aucune exclusion d'application pour les mineurs.

Il faudrait cependant nous interroger sur les automatismes que nous mettons nous-mêmes en œuvre dans l'enchaînement des interventions, la place que nous attachons (ou la valeur que reconnaissent parfois les mineurs) à l'emprisonnement : quand, combien de temps etc... ? Faut-il vraiment croire un jeune quand il dit qu'il avait besoin d'un « *coup d'arrêt* » et que « *maintenant il a compris* » ? La plus grande réserve que doivent susciter les CEF réside dans le lien automatique qui est prévu entre l'échec de la mesure et la détention. Nous sommes dans le même esprit, mais en l'accentuant.

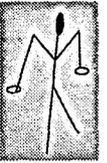
### 5 - Les propositions en termes de cohérence, de décloisonnement et de partenariat.

Nous retrouvons toute la discussion sur la nécessité du « pilote » et la place centrale reconnue au maire dans tout le dispositif de la prévention. On peut relever une constante dans tous les rapports récents sur ce point. Il y a eu de nombreux débats à ce sujet, y compris lors de vos assises de l'année dernière. Le maire est-il un super travailleur social ou avant tout un élu soucieux de répondre aux demandes, souvent sécuritaires, de ses administrés ? Le risque d'un contrôle social généralisé, d'une restriction disproportionnée des libertés par rapport à des problèmes réels doit être pris en compte, surtout à l'échelle de petites ou moyennes communes. La loi Perben 2 permet au procureur de la République de communiquer des décisions, y compris nominatives, aux maires (cela pourrait être des décisions en matière d'assistance éducative). En juin 2004, les travailleurs sociaux s'étaient inquiétés d'un questionnaire nominatif mis en place à Vitry-le-François (à l'initiative d'ailleurs du Conseil Général). Le Conseil d'Etat a validé des décisions de « couvre-feu » à portée générale prises par des maires à l'égard des mineurs (Orléans, juillet 2001). Le rapport sur la prévention de la délinquance prévoit de conférer au maire le droit de faire des *rappels à l'ordre* qui seraient distingués (comment ?) des rappels à la loi de la compétence de l'autorité judiciaire.

Ces dangers, qu'il faut dénoncer, ne doivent cependant pas nous dispenser de nous interroger sur la recherche du bon échelon de coordination de l'action et sur les modalités, à condition qu'elles restent protectrices des libertés individuelles, du partage du secret dont il faut bien reconnaître qu'il existe dans les faits sans être encadré. Cette réflexion est à replacer dans le grand débat que les autorités politiques affirment vouloir engager à partir du rapport Hermange-Rudolph.

Autre sujet : la proposition faite par le Garde des Sceaux de parrainage par les chefs d'entreprise. Quel contenu, quel accompagnement par les services éducatifs faut-il envisager ?

Encore un vaste domaine de réflexion : réfléchir sur la cohérence et les partenariats nécessaires sans ajouter à la confusion des rôles qui est dénoncée par ailleurs dans les études déjà citées. Il en va ainsi des actions menées avec la police et la gendarmerie, placées au centre du dispositif de prévention. Ainsi est louée la présence de travailleurs sociaux dans les commissariats, expérience déjà menée. Quel en est le sens ? Mais l'actualité la plus immédiate est la création



des établissements pénitentiaires pour mineurs auxquels le Garde des Sceaux a réaffirmé son attachement en célébrant l'anniversaire de l'ordonnance de 1945. La mixité des équipes (pénitentiaire et éducative) est présentée comme l'atout principal de ces établissements. Qu'est-ce qui pousse les syndicats de la PJJ à les rejeter, alors qu'ils assurent déjà une présence dans les maisons d'arrêt ? Est-ce la crainte que la qualité des moyens éducatifs de ces prisons ne soit un prétexte à étendre le recours à l'enfermement ? Le fait est que des centaines de jeunes sont en permanence en prison, que nous recourons à la détention et que nous l'assumons. Un des objectifs affichés de la prison est de ne pas désinsérer davantage. On peut donc se dire que tant qu'à mettre des mineurs en prison, autant qu'ils en sortent avec un plus. Mais il est vrai aussi qu'aujourd'hui, lorsque l'on met un jeune en prison, on a tout de suite l'objectif de l'en sortir. Ce sera moins vrai s'il entreprend quelque chose de solide sur le plan éducatif. Comment sortir de la contradiction ? D'autant qu'on peut parier qu'après l'opposition actuelle, il y aura de toute façon des éducateurs qui travailleront dans ces prisons et qui essayeront de faire au mieux. N'est-ce pas le cas dans les centres éducatifs fermés (CEF) que toute notre culture de la PJJ, partagée par les magistrats de la jeunesse, rejetait ?

Enfin, pour conclure, il faut évoquer aussi les relations entre le président du Conseil général et le juge. Selon Monsieur Pascal Clément, le rôle du premier doit être renforcé (cela veut-il dire en réduisant celui du juge ?) et le second doit voir son action recentrée sur sa mission de dire le droit. En réalité, il y a plusieurs enjeux :

- ramener l'intervention du juge au traitement de la délinquance des mineurs et, pour ce qui est de l'enfance en danger, ne lui donner qu'un rôle sanctionnateur, à savoir constater l'existence d'un danger et décider de l'étendue de la restriction des droits parentaux et, peut-être, de la nature de la mesure. Dans une telle hypothèse, les services du Conseil général disposeraient enfin de la totale liberté de choix du service éducatif. Il faut être résolument opposé à une telle évolution, car comment imaginer que le juge puisse rechercher l'adhésion du mineur et de sa famille, ce qui est encore une obligation qui lui est faite, s'il ne peut s'engager sur la nature et la qualité de la prestation éducative ? Ainsi, l'objectif de cohérence, qui peut être légitime, porte le risque grave d'une régression du droit.

L'Association Française des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille, le S.N.P.E.S. et le Syndicat de la Magistrature, entre autres, s'étaient fermement insurgés contre cette proposition qui

découlait du rapport de la Cour des comptes sur la PJJ.

- rationaliser les choix budgétaires : il y a effectivement d'énormes questions budgétaires en cause, le poids que le social fait peser sur les Conseils généraux est considérable et ne doit pas être sous-estimé. On comprend la difficulté permanente qui se présente aux élus de devoir arbitrer entre les différentes demandes sociales, par exemple l'aide aux personnes âgées et l'Aide sociale à l'enfance. Mais cette difficulté ne doit pas prévaloir sur l'indispensable autonomie de décision des juges qui n'est complète que par le choix des services. La rigueur de gestion peut emprunter d'autres voies. Président pendant plusieurs années d'une très grosse association de réinsertion dans un autre département, l'intervenant a toujours considéré que les associations et les professionnels qu'elles rassemblent sont légitimes à présenter des projets aux tutelles qui financent, mais le choix des politiques ne leur appartient pas. C'est pourquoi la transparence la plus totale est une exigence vis-à-vis des tutelles dans les projets, la gestion et, tout particulièrement, l'affectation des fonds.

D'autre part, tout en prenant en compte la situation des personnels, rien ne justifie de maintenir artificiellement en fonctionnement un établissement ou un service qui n'assure pas les prestations pour lesquelles il a été habilité. C'est dans l'évaluation conjointe par la justice et le Conseil général que doit être recherchée la cohérence.

Cette nécessité de l'évaluation des actions, qui figure dans l'ensemble des propositions actuelles, ne doit pas faire peur. L'évaluation est inévitable, les outils ne peuvent en être déterminés sans la participation des professionnels et ce devrait être aussi une piste de réflexion pour cette journée. ■