



Retour sur expérience

Pour une politique judiciaire de la ville renouvelée

Patricia Rousson¹

« La ville se développant sur elle-même, pour elle-même, n'a plus de sens. Elle est solidaire d'autres localités voisines et du milieu rural environnant. Elle est partie d'un réseau régional de relations économiques et sociales »

Guy Lagneau, colloque Unesco, Chandigarh, 1977.

Rappel introductif

Introduite dans l'ordonnance du 2 février 1945 par la loi du 4 janvier 1993², la mesure de réparation pénale est une mesure éducative prononcée à l'égard d'un mineur, auteur d'une infraction pénale, auquel il est proposé de réaliser une activité d'aide ou de réparation au bénéfice de la victime (réparation directe) avec son accord, ou dans l'intérêt de la collectivité (réparation indirecte). Elle peut être prononcée à tous les stades de la procédure. Elle peut également être prononcée dans le cadre d'une sanction éducative³.

La mesure de réparation est confiée soit à un service du secteur public de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse soit à une personne physique, à un établissement ou à un service dépendant d'une personne morale habilitée à cet effet.

Elle peut être une contribution de l'institution judiciaire à la politique de la ville par sa mise en œuvre dans les maisons de la justice et du droit ou par son inscription dans les contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance dont elle peut constituer l'une des dispositions.

L'objectif de cette mesure est d'engager un véritable processus de responsabilisation du jeune en lui permettant une prise de conscience concrète des effets de l'acte commis. Il est ainsi confronté directement aux conséquences de son acte tant vis à vis de sa famille que vis à vis de l'environnement et de la victime. C'est l'occasion pour lui de se réinscrire dans le corps social en mobilisant ses potentialités par l'exécution d'une activité réparatrice, et ainsi retrouver une certaine estime de soi. Autrement dit, l'acte de réparation a pour objectif de rétablir la victime dans sa dignité, et le délinquant dans son humanité. Par ailleurs, plus que pour d'autres mesures éducatives, les

parents sont impliqués du début jusqu'à la fin de la mesure et peuvent ainsi se repositionner dans leur fonction d'autorité.

En 2001⁴, Marylise Lebranchu, Garde des Sceaux, Ministre de la justice, insistait sur « la nécessité de développer ces mesures de réparation. Elles sont l'une des voies qui permettent à un mineur délinquant de se reconstruire et de réinvestir une estime de soi défailante. C'est ensemble que nous devons mobiliser plus encore les grands réseaux associatifs, les collectivités locales, les établissements publics pour élargir l'offre de ces mesures... la prévention de la récidive repose sur le partenariat... nous avons le devoir d'apporter des réponses fondées sur « le faire ensemble » pour accompagner et entourer les mineurs délinquants ».

Aux origines

La démarche est née d'une rencontre entre...

D'une part, une ville de 75000 habitants qui est une petite France, une reproduction miniature des ségrégations sociales et ethniques qui traversent le pays pour reprendre une expression de Luc Bronner⁵ à propos d'Aulnay sous Bois. Une ville coupée en deux univers, celui des cités où exclusion sociale rime avec explosion urbaine et celui des quartiers résidentiels pavillonnaires. Une ville qui n'a pas connu de fortes flambées de violences urbaines à l'automne 2005 en raison sans doute d'une politique municipale volontariste de rénovation urbaine et d'encouragement de nouvelles activités, et d'une mobilisation forte du tissu associatif local pour limiter, circonscrire les élans de sa jeunesse à ce moment là. Mais une ville toute entière en demande de sécurité, demande mue pour les uns par un fort sentiment d'injustice et pour les autres, un sentiment de colère. Le taux de criminalité⁶ qui avoisine les 65 % y est élevé.

Le conseil municipal a décidé de créer un Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance⁷. Celui-ci a donné naissance à un Observatoire local de la Sécurité et de la Prévention de la Délinquance qui a conservé les trois orientations définies préalablement par le Contrat local de sécurité, à savoir efficacité,

1. Directrice d'un Centre d'Action Educative

2. Loi n°93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme du code de procédure pénale

3. loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice

4. Colloque Paris, 11 décembre 2001 sur la délinquance des mineurs

5. Luc Bronner « Cars de flics et rénovation à Aulnay », supplément du Monde intitulé « Banlieues un an après », jeudi 26 octobre 2006

6. Les faits constatés rapportés au nombre d'habitants (par tranche de 1000 habitants) permettent de mesurer le taux de criminalité ou encore « la pression » de la criminalité sur la population.

7. Conformément au décret n°2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance.

proximité et citoyenneté. Elles bornent les groupes de travail thématiques créés dans le cadre de cet observatoire. Elles témoignent par ailleurs de la volonté de produire de la sécurité pour répondre à la demande en s'appuyant sur une démarche collective, aux acteurs et aux dimensions multiples.

D'autre part, un service public de milieu ouvert de la protection judiciaire de la jeunesse qui s'inscrit territorialement sur 12 communes. Les mineurs et les jeunes majeurs domiciliés dans la ville précitée représentent 60 % de la totalité des jeunes pris en charge par ce service. Les 2/3 d'entre eux font l'objet d'une prise en charge dans un cadre pénal. Ceci explique que la ville soit ciblée par le service comme prioritaire en matière d'organisation et de mise en œuvre d'actions de prévention et d'insertion auprès des jeunes.

Les mesures de réparation représentent 20 % de son activité pénale annuelle. Leur mise en œuvre est tributaire d'une inégale distribution territoriale des organismes d'accueil avec lesquels des conventions ont été signées. Paradoxalement, aucun de ces organismes n'est ancré dans la ville précitée et il n'existe pas de partenariat dûment établi.

Ce constat s'explique par une montée en charge très progressive des mesures de réparation dans ce département. En effet, dans le cadre du projet départemental de la protection judiciaire de la jeunesse, un groupe de travail a eu pour mission de recenser l'ensemble des lieux démarchés par chaque service du département pour prendre en charge les mesures de réparation. L'objectif était d'élargir le panel pour ces services et d'établir un protocole commun de mise en œuvre.

C'est dans ce cadre qu'un professionnel du service avait demandé ponctuellement à la direction « Prévention et sécurité » de la mairie de la ville précitée d'accepter de faire exécuter une mesure de réparation pour un mineur de la commune.

Le bilan particulièrement positif a engagé une dynamique de réflexion interne sur l'opportunité d'un partenariat. Par ailleurs, la dernière séance du CLSPD avait été l'occasion d'établir la nécessité de faire avancer la prévention de la délinquance via une approche intégrée, c'est à dire fondée sur la participation active des habitants dans la préparation et la mise en application des stratégies locales de sécurité.

De la rencontre de ces deux occurrences naît l'idée de rencontrer la Direction prévention et sécurité, en qualité de coordonnateur de la politique locale de prévention et de traitement de la délinquance.

Les enjeux

Bien que réussie, cette première expérimentation a permis de mettre en évidence que les enjeux pour le service et ceux supposés pour la municipalité étaient parfois divergents.

Pour le service public de milieu ouvert,

l'enjeu de la mise en place d'un partenariat était pluriel :

- Tout d'abord, à partir d'une initiative singulière, il souhaitait institutionnaliser une pratique de réseau en l'ouvrant au partenariat. Cette volonté de structuration différente était liée à trois éléments : la notion de territoire (le support et la cible), de dispositif (les liens institutionnels et la construction de systèmes relationnels) et de pratique (la méthode et non la fin).

- Ensuite, il convenait de donner de la chair à un concept phare de la protection judiciaire de la jeunesse, celui de territorialisation de l'action éducative⁸. Replacer l'action éducative dans un territoire permet en effet de repenser les pratiques des professionnels qui y travaillent et d'y intégrer les évolutions concrètes de l'environnement. Mais cela a le mérite également d'apporter des réponses adaptées aux jeunes confiés au service par décision de justice. Pour autant, la prise en compte de la dimension territoriale ne se réduit pas à son intégration dans le champ de l'exercice individuel de la mesure. Elle a également vocation à modifier l'environnement territorial dans lequel les missions d'un service sont exercées. La spécificité des savoir-faire et la connaissance du terrain des professionnels qui y exercent, leur confèrent une légitimité à interpellier les environnements institutionnels pour les faire évoluer.

- Il s'ouvrait également une possibilité pour les jeunes qui font l'objet d'une mesure de réparation d'ouvrir une parenthèse pour les faire vivre temporairement hors de leur environnement naturel. En effet, pour nombre d'entre eux, l'espace est bien souvent réduit à leur quartier d'habitation, dont ils sont parfois devenus captifs.

Mais sans doute, l'enjeu majeur pour l'avenir de cette démarche était l'intercommunalité.

L'engagement dans une perspective contractuelle et partenariale avec une ville est aussi un moyen simple de permettre que s'amenuise la peur que la délinquance juvénile suscite dans le corps social et de promouvoir la mixité sociale, « *condition du sens de la ville*⁹ ». Si « *la ville ne fait plus société aujourd'hui* », la mixité est une valeur, un idéal à atteindre, « *un mythe mobilisateur*¹⁰ » censé donner du sens. C'est aussi une action, celle de mixer, mélanger ; une action qui doit permettre d'agir sur la composition sociale des quartiers et des villes et de passer d'un état de ségrégation à un état idéal d'équilibre social.

Partant de cette réflexion, d'autres questions se sont ouvertes : quel horizon offrir aux jeunes dans le cadre de la mesure de réparation ? S'agit-il exclusivement de faire sortir le jeune en cité pour aller vers la Cité ? Ne risque-t-on pas parfois d'avoir à gérer le poids du stigmate de l'acte posé pour lui, pour ses parents face à des prestataires de la cité ? N'est ce pas parfois plus aidant pour l'accompagner dans sa démarche de réparer et de se réparer d'imaginer que l'activité médiatrice se fasse dans une autre ville ? Ce faisant, n'est ce pas

8. Circulaire d'orientation du 15 mai 2001 NOR JUS F0150069C DPJJ relative à l'organisation des services au niveau départemental.

9. Expression utilisée par Alain Juppé alors qu'il était premier Ministre dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville.

10. Daniel Béhar, « De la modélisation à la mobilisation : la mixité dans les politiques urbaines », in *Entreprendre la ville*, A.Obédia (dir.), colloque de Cerisy, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 1997.



lui offrir alors une possibilité de réintégrer l'espace commun de la jeunesse, de s'engager dans un parcours de mobilité, d'encourager un sentiment positif, celui d'appartenir à une société et non pas à un quartier, une cité ?

Ces interrogations nous ont orientés d'une part vers une question focale, celle de déterminer le territoire d'intervention le plus pertinent en la matière et d'autre part vers l'enjeu majeur précité de cette nouvelle réponse stratégique, à savoir sortir de la démarche communale pour aller vers l'intercommunalité. La coopération intercommunale porte en elle une fonction de solidarité indéniable¹¹. Ceci supposait donc de bâtir un partenariat non pas réduit à une ville mais à l'ensemble des villes couvertes par notre territoire. Bien conscient d'impulser une direction à contre courant des tendances générales et spontanées de ce type de processus, il nous fallait analyser notre premier partenaire potentiel dans sa logique, ses objectifs, ses ressources et ses contraintes afin de mieux pouvoir poser le problème concret que nous avions à résoudre ensemble.

Cette démarche était la condition sine qua non pour passer d'une logique d'application des politiques publiques, à celle de la construction d'une politique sur un territoire. En effet, la coopération sous-tendue par cette construction n'est ni naturelle ni spontanée car elle induit une confrontation directe d'intérêts divergents face à la résolution d'un problème, même s'il est commun, à savoir prévenir et traiter la délinquance.

Aussi les enjeux pour la municipalité ne pouvaient être élaborés que sur des présupposés également diversifiés :

- **Ressources supposées** : développement social et économique de la ville dont la municipalité s'attache à mettre en valeur les potentialités permettant de construire un environnement porteur en matière de partenariat public/privé ; diversification et sophistication de l'offre dans cette commune défavorisée avec un engagement au quotidien dans des actions de soutien de la prévention et de lutte contre la délinquance ; discours prôné axé sur l'idée que la participation et l'engagement des jeunes ne dépendent pas uniquement d'eux mais aussi de l'engagement des adultes.

- **Logique supposée** : répondre à la demande de sécurité de ses concitoyens ; oscillation entre stratégie protectionniste (réponse à sa propre délinquance) et attitude clientéliste (inscription de l'action dans le CLSPD d'où le désir d'un succès tangible) ;

- **Objectifs supposés** : faire passer les habitants de la posture de figurant à celle d'acteur en les impliquant dans l'œuvre de prévention et de traitement de la délinquance, autrement dit dans la « fabrication de leur environnement, dans sa régulation, dans la production de civilité et, donc de sécurité¹² ». Asseoir la confiance des résidents tout en promouvant une approche intégrée de la prévention de la délinquance axée sur la solidarité et la communauté.

- **Contraintes supposées** : dualisation de la ville ; lorsqu'on est une commune pauvre entourée de communes riches, il est difficile de créer une communauté de communes. En effet, les riches n'ont aucune envie de partager les problèmes de la pauvre et d'héberger sa délinquance, et la pauvre déjà déshéritée rejette l'idée de devoir en plus abriter la délinquance des riches.

La mesure de réparation pouvait alors être perçue comme un levier intéressant pour développer le partenariat entre les services publics et le secteur de la société civile motivé tant par la recherche d'efficacité que par le constat de la complexification des problèmes en matière d'insécurité.

La méthodologie

Elle a été axée autour de rencontres inter-institutionnelles, d'une part et avec les personnes physiques ou morales, prestataires de l'activité de mesure de réparation, d'autre part.

Les rencontres interinstitutionnelles avaient pour objectif de :

- S'accorder sur une définition commune de la prévention de la délinquance dont les éléments rappellent celle communément donnée par Michel Marcus, à savoir qu'il s'agit « d'une ou plusieurs actions visant à empêcher qu'un dommage physique, moral ou matériel ne soit causé à une personne, à un groupe, à la société. Ce dommage peut résulter d'une négligence, d'une imprudence ou d'une action volontaire définies par la loi. La prévention contribue également à réduire l'ampleur, les conséquences et la répétition du dommage lorsqu'il survient malgré tout. La politique d'aide aux victimes avec son double objectif de réparer les conséquences des dommages et de contribuer à éviter à la victime d'être à nouveau victime, la prévention de la récidive et la lutte contre le sentiment d'insécurité sont parmi les objectifs de la prévention¹³ ».

- Partager :

- sur les enjeux de la sécurité dans la ville et l'intérêt d'une approche intégrée de la prévention de la délinquance ;

- sur la force de la mesure éducative de réparation indirecte relevant de la justice restaurative qui vise à régénérer le lien social en impliquant l'auteur des faits dans l'activité sociale plutôt qu'en rétribuant la société pour rétablir l'ordre social (justice rétributive) ;

- sur la nature de la mesure de réparation indirecte qui justifie son inscription dans l'approche intégrée de la prévention de la délinquance, ce qui implique le concours des habitants, personnes physiques ou morales dans la proposition de nouveaux cadres d'exercice de la mesure.

- Valider l'enrichissement de l'offre proposée par la Direction sécurité et prévention après consultation et mobilisation des acteurs sur le terrain ;

11. Guide méthodologique sur les contrats urbains de cohésion sociale/ direction régionale de la PJJ d'Ile de France. Septembre 2006.

12. « Villes en sécurité, sécurité en ville », Les Cahiers de la Sécurité. Revue trimestrielle de sciences sociales n°61/ INHES deuxième trimestre 2006

13. Michel Marcus, magistrat, délégué général du Forum européen de la sécurité urbaine. *De la prévention de la délinquance*. Septembre 2005.

- Travailler sur la principale résistance au changement de la municipalité, à savoir l'intercommunalité. La démarche de partenariat s'est trouvée bloquée pendant quelques mois sur ce point. Elle a repris à l'initiative de la municipalité, à condition que le service de l'État tienne son engagement en impulsant une démarche similaire dans les autres communes de son territoire d'intervention.

- Construire une fiche action détaillant les constats, les objectifs, les moyens, l'évaluation. A ce sujet, trois points d'inégale importance méritent d'être soulignés :

- l'écrit n'est pas un ornement inutile mais est un support de travail, une boussole pour guider le plan d'action. Il permet aussi de confronter utilement plusieurs logiques et d'avancer sur les représentations respectives ;

- l'évaluation favorise certes la démarche partenariale mais a mis en évidence la logique de chaque partenaire, une logique quantitative, chiffrée, externe pour la municipalité et une logique qualitative, interne pour un service public de milieu ouvert de la protection judiciaire de la jeunesse. L'implication des acteurs, y compris les jeunes en leur donnant la parole sous forme de vignettes anonymes nous a permis de sortir d'une approche clivée ;

- l'adoption d'une charte éthique commune a été rendue nécessaire pour poser les règles en matière d'informations sur les jeunes et les délits à l'origine de la mesure. En effet, renouveler les méthodes pour réduire l'insécurité ne doit pas servir d'alibi à une pression sur la levée des secrets, à un droit de regard éventuel.

Les rencontres avec les personnes physiques ou morales, prestataire de l'activité de mesure de réparation avaient pour objectif de :

- Présenter la mesure de réparation indirecte en prenant soin de bien la distinguer des deux sources de confusion généralement rencontrées que sont la mesure de réparation directe et le travail d'intérêt général. La portée éducative de la mesure est toujours mieux rendue lorsqu'elle est mise en oeuvre par les éducateurs qui n'ont pas leur pareil pour lui donner de la chair par différentes illustrations.

- Permettre à chaque prestataire de présenter son domaine d'activité et son offre potentielle.

- Exposer le cadre du partenariat et sa fiche action sans oublier la charte éthique en matière d'accès à l'information et son fondement.

Une dynamique conventionnelle ne peut se réaliser que sur la base d'une égalité d'intérêts et de niveaux d'échanges. Ceux-ci doivent nécessairement être souples et permettre à chacun d'exprimer ses valeurs, mais aussi ses besoins, ses inquiétudes, et ses peurs.

Un débat sur des questions certes élémentaires est également un point de passage obligé : quelle place la communauté des adultes est-elle prête à faire à sa jeunesse ? Est-elle en mesure de les accueillir en leur proposant un accompagnement d'exigence bienveillante ?

Quels rêves, quels espoirs veut-elle lui autoriser ? Est-elle prête quotidiennement à jouer son rôle d'éducation, d'autorité rigoureuse et bienveillante sur sa jeunesse ? Intégrer notre jeunesse, n'est-ce pas faciliter l'éclosion de l'humain dont elle est porteuse ?

Animé par le service de la Direction de la Prévention et de la sécurité et l'adjoint au Maire, ce débat a été complété par des éléments de connaissance des jeunes pris en charge dans le cadre de l'ordonnance du 2 février 1945. Le principe qu'une communication axée sur l'idée que la réponse pénale ne doit pas rimer avec impasse de vie, mais s'entendre comme une étape dans un processus global a également présidé le fond de ces échanges.

Les leçons de l'expérience

Dans le rapport au Premier ministre rendu par la Mission interministérielle sur la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs, il était constaté que « *la protection judiciaire de la jeunesse, submergée par le flux des prises en charge, a souvent perdu sa dimension essentielle de participation à la définition des politiques locales de prévention et de traitement de la délinquance. Cette évolution doit être infléchie, l'évolution de la délinquance exigeant de plus en plus un traitement global et cohérent sur une zone donnée*¹⁴ ».

Or, s'engager dans une politique judiciaire de la ville renouvelée pose la question de la capacité et la possibilité de ses acteurs à infléchir les pratiques des élus en la matière.

L'approche intégrée de la prévention de la délinquance est sans doute une opportunité essentielle. Seule une réflexion globale et politique ancrée sur un territoire peut pousser vers l'intercommunalité de certaines actions dès lors que, de sa place, on observe que les villes, dans son territoire d'intervention, partagent des objectifs similaires en matière de politiques de prévention et de traitement de la délinquance.

La tâche n'est pas aisée cependant et nécessite une pensée stratégique. Pour autant peut-on imaginer une politique intercommunale en matière de prévention et de traitement de la délinquance ? Il faut sans doute raisonnablement écarter une conception qui tendrait à faire de cette politique une politique uniforme, homogène. La diversité culturelle, l'histoire politique de chaque ville continuera d'alimenter les mesures visant à produire de la sécurité. Toutefois, on peut rêver une voie plus modeste et plus réaliste qui serait celle de l'invention commune de règles de vivre ensemble, de coexistence de territoires permettant à ceux-ci de s'influencer, de se « polliniser », d'inventer des marges communes d'intégration fortes qui répondrait à un objectif de « ville partagée » à côté des communes entendues stricto sensu continuant leurs évolutions au gré de leur culture et de leur histoire. C'est peut-être le défi d'une sécurité durable¹⁵. ■

14. Rapport au Premier ministre de la mission interministérielle sur la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs - Christine Lazerges et Jean-Pierre Balduick- avril 1998 p. 244/245

15. Expression de Michel Marcus dans un article éponyme, *Rebonds*, Libération du mercredi 22 novembre 2006 p. 32