

La commission Varinard : la justice des mineurs en péril

Une commission qui s'inscrit dans une idéologie populiste et sécuritaire :

Février 2009



Syndicat National des Personnels de l'Éducation et du Social
Protection Judiciaire de la Jeunesse - Fédération Syndicale Unitaire

Secrétariat National : 54, Rue de l'Arbre Sec - 75001 Paris

Tél : 01 42 60 11 49 - Fax : 01 40 20 91 62

Site : www.snpespjj-fsu.org Mèl : Snpes.pjj.fsu@wanadoo.fr



Dans son discours d'intronisation de la commission Varinard, la ministre de la Justice avait donné le ton en dramatisant un discours sur l'augmentation de la délinquance juvénile et son rajeunissement. Fidèle à la feuille de route fixée par Nicolas Sarkozy, elle faisait de ce thème un élément phare de l'action du ministère de la Justice quitte à déformer gravement la réalité pour recueillir l'assentiment d'une opinion publique traversée par la peur. Une peur engendrée pour l'essentiel par un environnement social et économique très dégradé. Les assertions de la ministre, simple écho des paroles de N. Sarkozy sur les «grands géants noirs» forment une rhétorique destinée avant tout à dessiner la figure moderne du jeune délinquant, principalement incarnée par le jeune de banlieue auquel l'adolescence est refusée au prétexte de sa grande taille. Dès lors, ce ne sont plus que des adultes en miniature à sanctionner quasiment comme des majeurs à l'aune de la seule souffrance de la victime. Les adolescents en difficulté font aujourd'hui les frais d'un populisme pénal qui écarte toute démarche de compréhension, celle-ci étant immédiatement amalgamée avec une volonté d'excuser.

Des chiffres manipulés, pour justifier une politique.

Pourtant, les chiffres de la délinquance juvénile et son prétendu rajeunissement fournis par le gouvernement sont démentis par des études autrement plus complexes comme celles de Laurent Mucchielli, chercheur au CNRS. Pour lui, la délinquance des mineurs est passée de 22% en 98 à 18% en 2007. Seulement 1,3% des mineurs impliqués dans des faits de délinquance, le sont dans des actes criminels et ce pourcentage est stable depuis 50 ans. La part des enfants de moins de 13 ans représente 0,3% de l'ensemble des mineurs auteurs de délits. Enfin, il rappelle que 80% des victimes de mineurs sont des mineurs. Ces chiffres sont davantage conformes à la réalité vécue quotidiennement par les professionnels en



charge du suivi de ces jeunes. Les faits de délinquance aux conséquences dramatiques restent l'exception parmi l'ensemble des délits commis. Pourquoi alors une réforme d'une telle ampleur ?

Ce travestissement de la réalité vient justifier la politique gouvernementale vis-à-vis d'une jeunesse en mal d'avenir. Depuis les événements de novembre 05 où la désespérance des jeunes des cités avait éclaté dans «le bruit et la fureur», le gouvernement y a répondu de deux façons : un plan pour les banlieues, qui se compose d'une série de mesures de replâtrage et le projet répressif de refonte de l'ordonnance de 45.

Saupoudrage de mesures à caractère social d'un côté, mise en place d'un dispositif parmi les plus répressifs d'Europe pour les jeunes délinquants de l'autre côté. Ainsi peut se définir une action gouvernementale tournée prioritairement vers le contrôle des populations à risques. Celles-ci sont séparées en deux catégories, celles qui méritent encore des aides dans un cadre administratif contractualisé et celles déclarées inamendables et inéducables qu'il faut avant tout sanctionner pénalement en plaçant l'incarcération au cœur des réponses. Aux instances de droit commun et aux collecti-

vités territoriales, reviennent les premières, avec des inégalités de traitement à la clé et à l'Etat central, resserré sur ses missions de maintien de l'ordre, reviennent les secondes.

L'absence de volonté de porter une politique d'intégration sociale ambitieuse pour la jeunesse en difficulté conduit ainsi à déconstruire un dispositif humaniste et porteur de progrès social au profit d'une législation réactionnaire qui choisit la systématisation de la mise à l'écart d'adolescents, perçus d'abord comme dangereux.

Dehors les enfants !

La disparition du mot enfant dans l'appellation des juridictions pour mineurs (propos. 2) n'est pas qu'un effet de style traduisant une volonté de modernité. Elle vise à dénier à une partie de la population un droit à l'enfance et à l'adolescence avec le risque d'un désengagement du monde des adultes de ses responsabilités et de son devoir de protection vis-à-vis des plus jeunes. Désengagement qui prépare, bien sûr, celui de l'Etat. Cette proposition de la commission Varinard, comme celle de la possibilité d'incarcérer les enfants de 12 ans (propos. 12) sont emblématiques de toute une politique et, en cohérence avec la grande majorité des propositions du rapport, en tous points fidèles à la commande de la ministre de la justice.

Des déclarations d'intention démenties par les propositions.

Dans l'introduction, les rapporteurs prennent soin de réaffirmer les principes fondateurs d'une justice spécifique des mineurs : prise en compte de l'adolescence comme moment de construction, atténuation de la responsabilité pénale, recours exceptionnel à l'incarcération, subsidiarité des peines par rapport aux mesures éducatives (propos. 5 et 6)... Par ailleurs, ils reconnaissent que les nouvelles formes de délinquance sont dues aux phénomènes grandissants d'exclusion et que le traitement des causes de ces phénomènes n'incombe pas seulement aux professionnels. Ils reprennent aussi à leur compte les valeurs humanistes portées par l'ordonnance de 45. Tout cela pour, au final, mettre dos à dos ceux qui rendent l'ordonnance de 45 responsable de l'augmentation de la délinquance juvénile et ses défenseurs, tantôt traités de sentimentaux,



Mineurs en prison = Jeunesse en danger

listes, tantôt d'idéologues. Le rapport est présenté comme le point d'équilibre entre ces deux extrêmes. Cet affichage de modération n'est pas sans rappeler le « bon sens » mis en avant par la ministre de la Justice lors de la remise du rapport. Mais à rechercher un faux équilibre, on renonce au parti pris éducatif et donc, à sa primauté sur la répression. Sans écarter la répression, l'ordonnance de 45 affirmait ce parti pris, la commission Varinard propose de l'abandonner et les intentions proclamées de garder le primat de l'éducatif sont contredites par la quasi-totalité des préconisations.

Prenons, à cet égard, quelques exemples significatifs : **conformément à la recommandation de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, la fixation d'un âge de responsabilité pénale aurait du être une garantie mais, en même temps que cette proposition (propos. 8), la commission ouvre la possibilité d'incarcérer dès cet âge en matière criminelle (propos. 12) ainsi que celle d'ordonner des contrôles judiciaires avec menace de placement dans des centres similaires aux centres fermés en cas de non respect des obligations (propos. 13). La fixation de l'âge de responsabilité pénale à 12 ans, n'empêche pas non plus la commission de proposer des mesures de mise à l'écart pour les enfants de moins de 12 ans, comme la retenue de 6 heures renouvelable une fois ou le placement dans des établissements**

spécifiques «contenants», c'est à dire plus ou moins fermés (propos. 11). Autre exemple : si la majorité pénale est fixée à 18 ans (propos. 7), la création d'un tribunal correctionnel pour les mineurs récidivistes de 16 à 18 ans (propos. 33) consacre le caractère exceptionnel de la prise en compte de l'excuse de minorité. Par ailleurs, si l'incarcération en matière délictuelle ne serait possible qu'à partir de 14 ans, la répression pour ces mineurs deviendrait pourtant plus forte avec notamment, la création d'un nouveau délit en cas de récidive du non respect d'une sanction éducative qui peut conduire à l'incarcération de fin de semaine (propos. 50).

Concernant les parents, si leur place est réaffirmée (propos. 18), la commission propose de les sanctionner en cas de non comparution, éventuellement par une peine de stage de parentalité (propos. 21). Enfin, si elle réaffirme également la double compétence des juges des enfants (propos. 14), elle valide la décision de la direction de la PJJ de mettre fin aux prises en charge en matière civile sans en faire une de ses propositions.

Ainsi, les acrobaties intellectuelles auxquelles se sont livrés les membres de la commission pour répondre à la commande gouvernementale, tout en peaufinant le verni éducatif des propositions, ne font que mettre en lumière ce qui peut paraître des incohérences mais qui en fait constituent les logiques profondes.

Notamment, celle d'une déspecialisation de la justice des mineurs, celle de la mise à l'écart et de l'enfermement des adolescents et celle de l'aggravation de la réponse pénale.

Vers une déspecialisation de la justice des mineurs.

Conformément à sa lettre de mission, la commission a travaillé sur la nécessité d'apporter une réponse systématique à chaque acte délinquant. Nécessité maintes fois martelée par le gouvernement diffusant ainsi la croyance d'une justice laxiste alors que le taux de réponse pénale pour les mineurs est de 90%. Alors que la commission reconnaît elle-même cette réalité, au prétexte d'instaurer une cohérence et une progressivité de la réponse pénale, elle la renforce encore plus.

Pour cela, elle propose de diversifier les instances de traitement et de jugement en fonction de la nature des actes et des tranches d'âge. Cela va du traitement du premier acte de délinquance par une instance émanant du Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) (propos. 16), jusqu'à la création d'un tribunal correctionnel proche de celui des majeurs (propos. 33) en passant par la création d'un tribunal à juge unique (propos. 32) qui s'ajoute à la chambre du conseil, au tribunal collégial (un juge des enfants et deux assesseurs) et à la cour d'assises pour mineurs (propos. 26).

*** La déjudiciarisation du premier acte de délinquance :** au prétexte d'impliquer la société civile dans la prise en charge de la délinquance juvénile, la commission propose d'aller encore plus loin que la loi du 5 mars 2007 de prévention de la délinquance. Cette loi permet déjà aux maires d'intervenir auprès des parents d'adolescents susceptibles de troubler l'ordre public. La commission propose d'augmenter le pouvoir des maires au sein du CLSPD en leur donnant le pouvoir de prendre des mesures (indemnisation des victimes, médiation familiale...) sans que la présence d'un avocat ne soit nécessaire. Ainsi prendrait forme un mini tribunal, sans les garanties de la procédure. L'atteinte aux libertés fondamentales n'est pas loin. Ce type de dispositif où le maire, préoccupé d'abord par la paix sociale dans sa commune, acquiert une place centrale, loin de modifier le regard de la société civile sur des adolescents en difficulté conduira inévitablement à des réflexes de maintien de l'ordre. **Ainsi se confirme une volonté qui, sous couvert de déjudiciariser nombre de situations, volonté affirmée également dans la loi de protection de l'enfance, marginalise l'action du juge des enfants dans son rôle de protection. C'est au Parquet que reviendrait, dans le cadre des alternatives aux poursuites, cette décision, avec**



le risque évident que des adolescents primo-délinquants ne puissent pas bénéficier d'une étude approfondie de leur situation dont un premier passage à l'acte peut être le révélateur de difficultés complexes. Par ailleurs, dans la palette des alternatives aux poursuites, la place de la composition pénale, issue du droit des majeurs et introduite par la loi de prévention de la délinquance, se trouve confirmée (propos. 30). Or, cette mesure, qui s'apparente au «plaider coupable» existant pour les majeurs, est profondément inadaptée aux adolescents.

Alors que la place de la société civile semble avoir été une préoccupation importante dans les travaux de cette commission, au final, le rôle du ministère public deviendrait de plus en plus important et les juges assesseurs qui représentent cette société civile tant invoquée sortiraient quasiment du dispositif. Cette option est confirmée par les propositions concernant les différentes instances de jugement.

*** Création d'un tribunal à juge unique (propos. 32) :** à la lecture du rapport, le maintien des jugements en chambre du conseil a soulevé des débats. Cette instance de jugement, «directement liée au principe général de primauté de l'éducatif et à celui de la double compétence» ayant vocation à prononcer des «mesures comme il le ferait au civil» a paru faire double emploi avec les alternatives aux poursuites décidées par le parquet et n'a été sauvegardée par la commission que pour l'affichage de sa volonté non répressive. Pour compenser ce maintien qui ressemble à s'y méprendre à une concession, la commission propose la création d'un tribunal à juge unique qui jugerait une part importante des affaires aujourd'hui traitées en chambre du conseil. Cette formation à juge unique existe dans le droit pénal des majeurs pour des délits considérés de moindre gravité et tous punis d'une peine inférieure ou égale à cinq ans. Pour les majeurs, elle est déjà une exception au principe général de la collégialité pour le jugement des délits. Pourtant la commission n'hésite pas à la proposer pour les mineurs et ce n'est que pour répondre aux exigences constitutionnelles que le renvoi à l'instance collégiale (actuel TPE) à la demande du mineur ou de son avocat serait de droit ainsi qu'en cas de comparution en détention provisoire.

La commission l'affirme tranquillement : «Si cette solution présente l'inconvénient de multiplier les formations de jugement, cela

permet en revanche une présence accrue du parquet aux audiences pénales concernant les mineurs».

Le tribunal à juge unique serait compétent pour décider de sanctions éducatives et de peines. Sans les assesseurs et avec la seule présence du parquet, le risque est grand de voir ce tribunal décider plus de peines que de sanctions éducatives.

*** Le tribunal correctionnel pour mineurs (propos. 33) :** la commission, réaffirmant la pertinence de la loi sur les peines plancher et la récidive (propos. 48), ne pouvait que traduire en proposition son adhésion à une loi qui porte atteinte à l'excuse de minorité. Ainsi, elle propose la création d'un tribunal similaire à celui des majeurs pour les mineurs de 16 à 18 ans en état de nouvelle récidive ainsi que pour les mineurs devenus majeurs au moment du jugement et les mineurs poursuivis avec les majeurs. **Le fait de la présence d'un juge des enfants au sein de ce tribunal et de la possibilité d'y juger des jeunes majeurs ayant commis un délit durant l'année suivant leur majorité, n'enlève rien au caractère profondément régressif de cette proposition qui conduira à juger une partie des mineurs comme des majeurs, tout en banalisant le fait de les juger ensemble.**

*** La cour d'assises pour mineurs :** elle deviendrait compétente pour juger un même mineur avant et après 16 ans pour les mêmes faits (propos. 26) «afin d'éviter plusieurs procès à la victime». Si une meilleure prise en compte des victimes n'est pas contestable en soi, il est faux de penser que cela passe par plus de répression pour les plus jeunes. La prise de conscience des adolescents concernant les souffrances engendrées par leurs actes passe notamment par le travail éducatif qui doit leur permettre peu à peu, d'accéder à l'altérité.

De la déjudiciarisation du premier acte de délinquance à la multiplication des formations de jugement, justifiées par la progressivité de la réponse pénale, c'est un système par paliers qui se met en place où la menace d'une sanction à chaque fois plus forte tient lieu de levier éducatif. Il ne s'agit plus d'une justice qui favorise des espaces éducatifs où l'adolescent, entre échecs et réussites, dans un parcours exempt de linéarité, peut se construire. C'est une justice automatique qui favorise une escalade répressive, au bout de laquelle se trouve l'incarcération.

Avec l'impossibilité de prendre en compte la singularité de chaque jeune qui n'est pas réductible à son âge, ni au quantum de peine encourue suivant l'acte commis, la fin de la spécificité de la justice des mineurs serait en marche si ces propositions étaient retenues. **La proposition de réduire les IOE à trois mois (propos. 54) vient confirmer cette volonté de déspecialiser la justice des mineurs dont le temps pour comprendre est une dimension essentielle.**

L'éducation, l'insertion, le soin entre des hauts murs :

Pour «renforcer le caractère exceptionnel de l'incarcération», la commission préconise la création de nouvelles sanctions et peines : la sanction éducative de placement séquentiel pour les moins de 14 ans (propos. 39), la peine d'emprisonnement de fin de semaine (propos. 40), la peine de placement sous surveillance électronique à titre principal (propos. 39), la peine de confiscation d'un objet sans lien avec l'infraction commise (propos. 39). **Ces sanctions et peines placent la mise à l'écart, la contention et l'incarcération au centre de l'intervention auprès des adolescents. Au lieu de rendre l'incarcération exceptionnelle, elles en font une menace permanente vouée à se réaliser.**

**La protection de la jeunesse est notre mission
Donnez-nous des moyens, pas des prisons !**



En matière d'établissements de placement, la commission préconise de généraliser le modèle des centres fermés et confond volontairement l'action de contenir et la contention. Elle valide ainsi toutes les orientations mises en place ces dernières années à la PJJ qui disqualifient la dimension contenante de la relation éducative dans le cadre d'un travail d'équipe pluridisciplinaire au profit de méthodes comportementalistes.

Avec la préconisation d'un mandat global de placement (propos. 64), elle vise un remplissage des hébergements PJJ dans une logique strictement comptable. Elle valide aussi la politique de la DPJJ qui réduit drastiquement le dispositif d'hébergement éducatif en fermant des foyers. Les places restantes seront destinées à l'accueil immédiat au détriment de placements éducatifs suffisamment longs, permettant aux adolescents de se reconstruire.

De la même façon, avec **la proposition 67 qui instaure « le principe général selon lequel tout travail éducatif s'organise autour d'activités ou d'actions de formation »**, la commission conforte les orientations récentes de la direction de la PJJ en matière d'insertion sociale et professionnelle. Pourquoi une commission chargée de préparer une réforme de l'ordonnance de 45 va-t-elle jusqu'à indiquer la façon de conduire le travail éducatif avec une proposition qui, là aussi, paraît « de bon sens », si ce n'est pour imposer une certaine conception de la prise en charge des adolescents ? En effet, au regard de la politique déjà mise en place à la PJJ, il s'agit avant tout d'organiser l'action éducative autour d'activités obligatoires quelle que soit la situation singulière de l'adolescent. Au prétexte d'augmenter le temps de contact avec eux, les activités permanentes et obligatoires deviennent ainsi un moyen de les contrôler. Quelle efficacité peut-on attendre d'une démarche qui consiste d'abord à avoir les adolescents « sous la main » ? Quelle efficacité peut-on attendre d'une démarche qui disqualifie la place de la parole et de l'accompagnement individualisé au profit d'un « faire avec » occupationnel. Car dans le même temps, les services d'insertion de la PJJ sont privés de moyens et la politique consistant à construire les passerelles pour orienter les adolescents vers les circuits de droit commun est abandonnée.

Cette mise à l'écart des dispositifs de droit commun des adolescents, va à l'inverse du travail effectué jusqu'alors par la PJJ. Celui-ci consiste à instaurer un dialogue durable avec les partenaires pour que des réponses différenciées, donc complémentaires, participent à l'évolution d'adolescents considérés d'autant plus difficiles qu'ils sont vite identifiés comme des « enfants de justice ».

La proposition 69 qui porte sur la création d'un établissement régional psychiatrie/PJJ se situe aussi dans une logique de mise à l'écart. Au moment où partout des Maisons d'Adolescents dont la vocation est, parmi d'autres, de prendre en compte les spécificités de cette période de la vie, cette psychiatisation accrue du traitement pénal et des réponses judiciaires est préjudiciable à plus d'un titre. D'une part, la justice ne peut se substituer aux lieux initiateurs de soins, au risque d'une confusion des champs d'intervention de chacun. D'autre part, les réponses de santé pour les enfants ne doivent pas être conditionnées par le temps judiciaire. Sachant que l'évolution de ces troubles ne se traduit qu'exceptionnellement par des pathologies mentales, nous affirmons que les adolescents aux symptômes bruyants doivent pouvoir continuer à être orientés en complémentarité avec les services de la PJJ vers des dispositifs de santé de droit commun dont l'offre de prise en charge reste, elle, continue.

La disparition des mesures éducatives au profit d'un durcissement de la réponse pénale.

La commission avait promis de toiletter une ordonnance de 45 qui était devenue illisible à force d'être réformée. Mais au lieu d'interroger les multiples mesures qui se sont empilées ces dernières années, elle a fait le choix de supprimer les mesures éducatives (propos. 3). Ainsi, elle préconise, en matière pré-sentencielle, l'instauration d'une catégorie unique de suivi éducatif en milieu ouvert provisoire ou probatoire qui comportera des obligations (réparation, activités de jour...) (propos. 44). En matière post-sentencielle, la commission préconise deux types de décisions, les sanctions éducatives et les peines (propos. 3), intégrant elles aussi des obligations. Par ailleurs, les contrôles judiciaires sont maintenus et clairement positionnés comme mesures de sûreté, exercés par la police ou les services de la PJJ en fonction du « contenu éducatif » ou pas des obligations.

Ainsi, en lieu et place de l'action d'éduquer, c'est la probation qui devient la règle. Pourtant, elle est particulièrement inadaptée vis à vis d'adolescents qui oublient la me-

nance d'une sanction plus grande en cas de non respect des obligations, une fois sortis du bureau du juge ou de l'éducateur. Parce que justement, ils sont destructurés, ils ne « calculent » pas, et oublient, en fonction de circonstances immédiates la promesse qu'ils ont fait de « se tenir tranquilles ». **Le système probatoire avec les obligations pénales ne peut être vécu par l'adolescent que comme un système punitif, en réaction à l'acte, qui ne lui permet pas de comprendre le sens de la sanction.** Ce système ne peut remplacer tout ce qui peut se construire dans le cadre d'une relation éducative. Celle-ci, une fois la confiance établie, permet de fixer les limites et les règles, que le jeune acceptera. Dans le système préconisé, le non respect des obligations, quelles qu'en soient les circonstances, joue à charge contre l'adolescent au moment du jugement. C'est alors la spirale répressive qui s'enclenche.

Des propositions qu'il faut combattre.

La grande majorité des propositions de la commission Varinard vont dans le sens d'une justice qui nie l'indispensable individualisation des réponses à l'égard d'adolescents en grande difficulté, d'une justice qui se rapproche à grands pas de celle des majeurs en transformant la PJJ en service de probation pour mineurs. De fait, elles viennent confirmer et renforcer une politique déjà mise en œuvre par la direction de la PJJ dont l'élément central est l'abandon des mesures civiles au prétexte de consacrer plus de moyens aux mineurs délinquants. Or rien n'est moins sûr au regard de l'application à marche forcée de la Révision Générale de Politiques Publiques qui d'ores et déjà opère des coupes sombres dans les budgets.

En cohérence avec l'ensemble de ses propositions, la commission Varinard préconise l'abrogation de l'ordonnance de 45 pour la remplacer par un code pénal mineurs (propos. 1). Avec l'abrogation, le préambule, véritable engagement politique du législateur de l'époque, disparaîtrait également au profit d'affirmations de principe, contredites par la nature des propositions.

Ce rapport vient confirmer et renforcer une politique déjà mise place pour partie et dont les professionnels de la PJJ constatent la dangerosité vis-à-vis des adolescents confiés. L'abrogation de l'ordonnance de 45, remplacée par ce type de propositions serait un pas supplémentaire et constituerait une régression historique concernant la place de l'enfance et de la jeunesse en difficulté dans ce pays.

