

Paris le 18 juin 2014

Observations du Syndicat de la magistrature devant la mission d'information relative à la lutte contre l'insécurité sur le territoire.

Le 16 octobre 2013, la commission des lois de l'Assemblée nationale a décidé de créer une mission d'information relative à la lutte contre l'insécurité sur le territoire. Les travaux de cette mission ont débuté depuis plusieurs mois et s'organisent autour de plusieurs axes d'études parmi lesquels : l'évolution de la délinquance et sa perception par l'opinion ; la prévention de la délinquance ; la lutte contre l'insécurité dans les zones de sécurité prioritaires mais aussi en dehors ; la coordination des acteurs de la politique de sécurité publique à l'échelle nationale et locale.

Répondre à ces questions implique de naviguer entre plusieurs niveaux de réflexion et d'analyse et d'avoir recours à des données issues d'études sur les chiffres de la délinquance, mais également de développer une analyse des discours politiques, débordants en la matière, comme des orientations gouvernementales récentes pour enfin se concentrer sur l'examen des pratiques policières et judiciaires, sur lesquelles le Syndicat de la magistrature porte un regard critique. Le sujet est vaste et l'analyse sera nécessairement parcellaire.

Ce que le Syndicat de la magistrature a entendu mettre en exergue, c'est d'abord l'instrumentalisation politique dont l'insécurité a historiquement fait l'objet, qui conduit à appeler à une grande prudence dans l'examen des statistiques de la délinquance et à dresser un bilan critique des orientations prises dans l'actualité récente pour lutter contre l'insécurité (I)

C'est ensuite formuler des orientations procédurales et politiques destinées à répondre à cet enjeu, propositions en rupture avec les réponses données à la problématique de l'insécurité, encore trop souvent imprégnées par l'idéologie sécuritaire, même si des dispositifs intéressants ont été mis en œuvre (sur lesquels il ne sera pas possible de revenir de manière exhaustive) (II).

Le Syndicat de la magistrature a la conviction que lutter contre l'insécurité ne passe pas prioritairement par le recrutement de plus de policiers et magistrats – bien que cela soit une nécessité par ailleurs, ni par le développement de dispositifs de surveillance au niveau local – inefficaces et attentatoires aux libertés, mais par d'autres canaux.

Ce qui est fondamental, c'est d'abord le rétablissement de services publics généralistes à la hauteur des besoins, dans l'éducation, l'accès à la santé, au logement, à l'emploi, dont l'accès n'est pas soumis à une « contractualisation » dans le cadre de la prévention de la délinquance, et qui est au fondement d'une société juste et égalitaire.

Ensuite, par une réflexion et une mutation profonde des priorités policières et de leur mode d'intervention à destination de la population, couplée avec une remise à plat du champ d'intervention de la justice pénale et de ses modalités d'intervention, qui ont vocation à privilégier la prévention, l'accompagnement et le travail socio-éducatif pour mieux prévenir la délinquance.

I. L'insécurité : un concept politique instrumentalisé au service de priorités imprégnées par l'idéologie sécuritaire.

A. Une discussion biaisée par l'instrumentalisation politique de l'insécurité et l'inadéquation des outils utilisés

1/ La construction politique du discours sur l'insécurité

Etudier l'insécurité comme le sentiment d'insécurité impose une réflexion préalable sur les usages politiques et médiatiques de ces notions floues et néanmoins omniprésentes dans l'espace public, politique et médiatique. Réfléchir à la genèse d'un concept ne revient pas à dire que la violence et la délinquance ne sont pas réelles (même si on verra plus tard que leur ampleur doit être relativisée), ni qu'il s'agit d'un sujet de faible importance.

Il convient cependant de chercher à comprendre pourquoi et comment cette notion d'insécurité en est venue à désigner certains types d'actes délinquants et même plus largement certains comportements et attitudes non pénalement répréhensibles, et pas d'autres...

Dans son ouvrage *La France a peur. Une histoire sociale de l'« insécurité »*, Laurent Bonelli rappelle ainsi que seuls certains illégalismes ou certaines déviances (« occupation » de halls d'immeubles, incivilités...) accèdent au statut de « problème social » tandis que d'autres, pourtant plus coûteux à la société (la fraude fiscale, la fraude à la législation du travail ou par le passé la délinquance routière) ne sont pas associés à cette notion d'insécurité. Cette interrogation sur la justice pénale, ses priorités et ce qui reste dans l'ombre, le Syndicat de la magistrature, soucieux de rétablir l'équilibre dans une société inégalitaire, la porte depuis sa création.

Il est indispensable de révéler l'origine politique de cette notion d'insécurité qui n'est pas le pur produit d'une « flambée de la petite délinquance », thème omniprésent dans le discours public depuis plus de 40 ans !

L'une des particularités du discours politique et médiatique en la matière tient dans son amnésie répétée, qui conduit à relancer, avec une régularité sans faille, les mêmes propos déclinistes sur l'aggravation continue de la délinquance. Ainsi, en septembre 1973, l'Express enquêtait-il sur les « petits durs qui terrorisent les ménagères, qui dévalisent les supermarchés et pillent les caves (parce qu'ils s'ennuient » (cité dans *La France a peur*).

Cette préoccupation médiatique et politique ancienne (en témoigne le rapport Peyrefitte de juillet 1977) trouve une assise pseudo-scientifique dans le développement des sondages, qui font du « sentiment d'insécurité » une forme d'opinion publique, constante depuis les années 70. Depuis plus de 40 ans cette donnée est stable : les 2/3 de la population estiment que les comportements violents sont plus répandus que dans un passé proche (15 ans auparavant) ou lointain (1900).

Cette notion du « sentiment d'insécurité » - très circonscrite à certaines formes d'insécurité... - fera florès et sera au cœur d'un glissement politique à droite comme à gauche vers une autre forme d'appréhension de la délinquance, qui ne relève plus exclusivement de la responsabilité de la police et de la justice mais devient une priorité politique. Un nouveau consensus sécuritaire naît à la fin des années 1990, sous l'effet de ce discours omniprésent (et de l'abandon de tout discours militant sur le rôle de l'Etat social) pour réorienter le travail policier sur la délinquance de voie publique, appeler la justice à des réponses systématiques, immédiates et fermes et organiser l'implication des instances locales et des élus dans une « coproduction de la sécurité ».

Ce terrain a permis tant d'excès langagiers et d'imprécisions statistiques qu'il serait trop fastidieux d'en faire un recensement exhaustif. Il paraît plus

intéressant (afin de contrer l'idée reçue qui veut que la situation est inédite) de rappeler l'ancrage relativement ancien et profond de l'instrumentalisation politique de l'insécurité.

« Il est faux d'affirmer que le sentiment d'insécurité est plus important que l'insécurité réelle. Il n'est pas question de nier qu'à l'insécurité réellement constatée, s'ajoutent le malaise ou la perception d'une menace. (...) Mais tous ceux, malheureusement, nombreux, qui ont été menacés ou effectivement atteints dans leur intégrité corporelle ou dans leurs biens ne peuvent qu'être choqués de ce type d'analyse ». Le rapport Bonnemaïson de 1983 livrait ainsi une vision caricaturale de l'insécurité que les travaux des chercheurs dans le domaine de la sécurité n'ont malheureusement toujours pas (trente années plus tard) réussi à éradiquer. En plaçant le discours dans le champ émotionnel et non rationnel, le discours politique et médiatique instrumentalise les peurs. Il en désigne les responsables, ceux qui commettent des « incivilités » et surtout les mineurs *« de plus en plus jeunes, de plus en plus violents, sans repères aucun et qui s'enfoncent parfois durablement dans la marginalité »* (Rapport Bonnemaïson), au mépris des analyses statistiques de long terme qui contredisent ces affirmations.

Le Syndicat de la magistrature dénonce depuis maintenant plusieurs dizaines d'années ces dérives permanentes du discours politico-médiatique, qui conduisent utilement à ignorer les illégalismes de certains pour mieux stigmatiser les « fauteurs de troubles », recrutés dans les classes populaires et inéluctablement destinés à la surveillance et à l'enfermement ! Ces méthodes de gouvernement par la peur, qui ont substitué à l'idéal de réhabilitation un idéal punitif ont trouvé dans l'exploitation de données statistiques – savamment élaborées – l'outil de légitimation de leur politique de « tolérance zéro » à l'égard de certaines formes de délinquance.

Et pourtant, ces outils sont biaisés, comme l'ont dénoncé de manière maintenant répétée les chercheurs spécialisés en ce domaine, lesquels dressent un portrait moins apocalyptique de la délinquance.

2/ Des outils biaisés du débat public sur la délinquance et l'insécurité

Les mesures statistiques de la délinquance sont anciennes mais c'est à compter des années 1972 qu'elles ont fait l'objet d'une publication, avec la création de l'état 4001, lequel recense les crimes et délits constatés par les services de la DGPN, de la DGGN et de la préfecture de police de Paris, portés à leur connaissance par le dépôt d'une plainte ou découverts par eux. L'état 4001 comprend 107 index correspondant à une catégorie de faits. Les données issues de cet état ont été utilisées de façon croissante comme

instrument de mesure de la délinquance, mais aussi de définition des objectifs d'activité des services et d'évaluation de leur productivité.

Nombreux sont ceux (dans le domaine de la recherche en matière pénale – et notamment Philippe Robert et Renée Zauberman, in Comment mesurer la délinquance - comme dans l'administration – et notamment la Cour des comptes en 2011) qui ont dénoncé les lacunes et les imperfections de l'état 4001, lesquelles sont d'autant plus problématiques que les chiffres de la délinquance et notamment le « chiffre unique » a été utilisé à outrance dans le champ politico-médiatique.

Le système d'information a été amélioré en 2010 avec une analyse à travers quatre agrégats plus homogènes (atteintes aux biens, atteintes à l'intégrité physique des personnes, infractions économiques et financières, infractions relevées par l'action des services), mais il reste basé sur un certain nombre de faits constatés par les services de police et de gendarmerie, induisant plusieurs biais et failles.

L'état 4001 n'intègre pas certaines affaires pénales relevant d'autres services (et notamment les infractions au droit pénal administratif et une partie significative de la délinquance économique et financière), mais aussi les infractions routières et les contraventions. A l'inverse, certains faits sont comptabilisés en excès (par exemple par un double enregistrement), ou selon des unités de compte qui ne sont pas comparables (tantôt par nombre de procédures, tant par infractions, par objets, par victimes...). L'évolution législative vers une plus grande pénalisation conduit également à élargir le spectre des comportements entrant dans les statistiques, gonflant artificiellement les phénomènes constatés.

Enfin et surtout, l'utilisation politique et gestionnaire - d'ailleurs schizophrène - qui est faite des statistiques policières les rend pratiquement inexploitable : l'évaluation de la performance policière par les chiffres induit une augmentation des « infractions relevées par l'activité du service » qui gonfle les chiffres de la délinquance (par exemple en multipliant les interpellations pour usage de stupéfiants). A l'inverse, l'exploitation politique des chiffres de la délinquance favorise des pratiques de refus d'enregistrement de plainte ou de modulation des qualifications juridiques pour exclure certains faits des statistiques.

L'analyse de la délinquance et de son évolution ne doit évidemment pas se réduire aux statistiques policières, qui n'appréhendent qu'une partie de la délinquance (la délinquance reportée par les victimes, à l'exclusion non seulement de la délinquance sans « victime directe » mais aussi d'un certain nombre de faits de moindre gravité). L'apport des enquêtes de victimation et

de délinquance auto-reportée est à cet égard utile, quoique plus difficilement exploitable car elle ne se manifeste pas dans la même temporalité. Le croisement avec des données statistiques d'autres instituts de recherche publique (sur la santé par exemple ou en matière économique) permet de mieux cerner les traits de la délinquance.

Cette étude ne doit pas être confisquée par un organisme, l'observatoire national de la délinquance et des réponse pénale (ONRDP), qui, du fait de son placement sous la tutelle du Premier Ministre (au sein du département de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice) et de la composition de son conseil d'orientation, pêche par manque d'indépendance et de pluralisme.

Surtout, l'usage qui est fait des données est perverti par la temporalité de l'action politique. Or, l'exploitation de données de court terme est dénuée de toute pertinence mais ô combien utile politiquement, comme le relèvent Philippe Robert et Renée Zauberman : « le court terme possède en effet une grande commodité : il permet de faire dire aux chiffres à peu près tout et son contraire ».

Le Syndicat de la magistrature estime donc indispensable de rappeler ces biais et de dénoncer les comparaisons court-termistes dans l'usage des statistiques, avec lequel le gouvernement actuel n'a pas rompu.

Manuel Valls mettait ainsi l'accent en 2014 sur un certain nombre de statistiques qui doivent impérativement être réinscrites dans des évolutions de plus longue durée.

Les chiffres de l'année 2013 relèvent une augmentation de 6,4% des cambriolages en zones police et de 4,7% en zone gendarmerie par rapport à 2012, cette augmentation touchant plus fortement les résidences secondaires. Voilà qui conduit Manuel Valls à préconiser un travail prioritaire sur les cambriolages en tenant un discours alarmant sur la question – voire stigmatisant à l'égard de certaines personnes originaires de l'Est de l'Europe.

Et pourtant, les études de longue durée montrent que « le cambriolage a beaucoup baissé par rapport à son niveau – très élevé notamment en région parisienne – du milieu des années 1980. Certains indicateurs suggèrent qu'il a pu ré-augmenter ces dernières années, toutefois dans des proportions qui sont loin d'annuler la baisse du dernier quart de siècle » (in Ph. Robert et Renée Zauberman, Comment mesurer la délinquance), pour affecter (selon les enquêtes de victimation) un peu moins de 4% des ménages en deux ans. On est loin du raz-de-marée dénoncé !

Quant aux vols à la tire qui auraient augmenté de 12% par rapport à 2012, l'analyse de long terme délivre une vision bien moins inquiétante : en deux ans, les vols violents (catégorie plus large) atteignent quelque 1% de la population métropolitaine en deux ans.

Les règlements de compte – et les homicides + 14,9% en zone de gendarmerie par rapport à 2012, -4,2% en zone police – ont également été médiatiquement exploités pour dresser le portrait d'une société de plus en plus violente, en contradiction totale avec les données de long terme qui établissent que les violences les plus graves baissent et que les homicides volontaires se situent à un niveau très bas depuis les années 1990 (0,6/100 000 décès en 2010).

Quant aux violences, les plus graves (portant sur des interruptions temporaires de travail supérieures à huit jours) sont stables. Ce sont les violences moins graves et contraventionnelles qui ont augmenté. Et là encore, cette hausse doit être prise avec précaution dans la mesure où les textes sont devenus de plus en plus sensibles aux atteintes aux personnes, en créant des circonstances aggravantes supplémentaires, qui ont mécaniquement alourdi les qualifications juridique et fait entrer certains faits dans les statistiques.

Mais encore une fois, cette réalité de la délinquance, beaucoup moins alarmiste que l'image véhiculée par la presse et la classe politique, ne coïncide pas au sentiment d'insécurité ressenti (depuis plusieurs décennies sans évolution notamment) par les Français.

Pour mieux appréhender cette question, les chercheurs distinguent la peur d'être individuellement victime d'infractions de la préoccupation pour la délinquance en tant que problème de société, lesquelles ne coïncident pas nécessairement. Ainsi, en Ile de France, « *la délinquance est principalement concentrée à Paris, où se trouvent les richesses, mais le sentiment d'insécurité des habitants de Paris est faible. En Seine Saint Denis, il existe une corrélation entre sentiment d'insécurité (élevé) et délinquance constatée ou relevée par les enquêtes de victimation (élevée). Dans les zones éloignées d'Ile de France, l'exposition au risque est quasi nulle et pourtant le sentiment d'insécurité est élevé* » (in L'imposture. Dix Années de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy).

Malheureusement, le discours politique du gouvernement sur l'insécurité continue de surfer sur la peur de l'avenir, le sentiment de fragilité et de précarité pour définir les priorités d'une action publique visible et médiatique !

B. Les priorités énoncées pour la période 2013-2017 traduisent l'imprégnation d'une logique sécuritaire

La réflexion sur l'« insécurité » et la délinquance devrait être l'occasion de réaffirmer une hiérarchie des atteintes portées à la cohésion sociale, pour mieux définir les contours d'une société apaisée. Pourtant, ce champ politique est pollué par la construction sociale de l'insécurité, comme relevant strictement de la délinquance de voie publique, du domaine des « incivilités », ces actes qui « minent le moral des gens » selon Manuel Valls.

C'est ainsi que - aux côtés de la légitime amélioration de l'aide aux victimes et prévention des violences intrafamiliales - deux des trois priorités du plan d'action pour 2013-2017 de prévention de l'insécurité et de la délinquance relayent - sous une autre forme - le discours stigmatisant à l'égard de certaines populations jeunes, issus de certains quartiers.

Mais lorsque l'insécurité devient un objectif politique, il n'est pas même question de la délinquance financière, si coûteuse pour la société mais si résiduelle dans les statistiques pénales, faute de volonté politique d'y consacrer pleinement des services d'enquête et de justice. Ce choix politique conduit à ce constat sidérant de ce qu'en 2013, ont été prononcées en matière économique et financière (incluant des infractions de « petit financier ») 14 725 décisions, soit à un niveau moindre que les condamnations prononcées pour des faits d'outrage et rébellion à agent de la force publique (15 613 décisions). C'est dire combien l'orientation du travail policier et du travail judiciaire contribuent, sous l'effet des priorités politiques, à déconnecter cette forme de délinquance des discours sur l'insécurité !

Ce dont il est donc question, au-delà de la lutte contre les violences, les trafics de drogue, les cambriolages et les vols à main armée (priorités pour 2014 énoncées par Manuel Valls, dont on a pu relativiser plus haut le discours « statistique ») c'est bien de la « tranquillité publique » (priorité 3) et d'une « jeunesse exposée à la délinquance » (priorité 1).

1/ La construction d'une priorité : la tranquillité publique, « attente » forte des habitants

La circulaire du Premier ministre du 4 juillet 2013, relative à la stratégie nationale de prévention de la délinquance, a affirmé le caractère prioritaire de programmes d'actions à mener pour améliorer la tranquillité publique.

La stratégie nationale adoptée sur cette base englobe sous ce vocable des situations hétéroclites et à gravité variable puisque « la remise en cause de la tranquillité » vise les « incivilités, nuisances, dégradations et agressions », qui « alimentent le sentiment d'insécurité au sein de la population », de sorte que cela correspondrait à une « attente forte de la population ».

Il a été rappelé plus haut combien les témoignages (notamment produits par les instituts de sondage) relatifs à ce sentiment d'insécurité devaient être appréhendés avec précaution. Il est également indispensable de déconstruire la notion de « tranquillité publique », terminologie issue du domaine du droit administratif, dont la définition est si large qu'elle conduit à englober dans le champ pénal des infractions à la loi pénale mais aussi des attitudes ou des comportements de « mauvais voisinage ».

Le Syndicat de la magistrature dénonce cette extension du filet pénal, qui vise à englober dans la notion d'insécurité et à pénaliser – sur le plan légal – puis à juridictionnaliser des comportements certes inadaptés mais qui recevaient par le passé une réponse différente dans la communauté.

Sous une apparente neutralité, ce vocable ne désigne en réalité pas des comportements de manière générale mais uniquement lorsqu'ils interviennent dans certains territoires désignés politiquement et médiatiquement comme lieux de troubles.

Au sein de ces espaces, certains lieux sont plus particulièrement identifiés. Ainsi, parmi les zones particulièrement concernées par l'objectif de « tranquillité publique », sont classés au premier rang les établissements scolaires et leurs abords, qui connaissent « rackets, intimidations, dégradations, chahuts et accaparement des lieux » (in Plan national 2013-2017). De nouveau, cette accumulation est particulièrement hétéroclite et regroupe des faits de gravité très diverse. Surtout, elle propage une contrevérité quant au caractère inédit de ces phénomènes !

Ainsi que le rappelle Laurent Mucchielli dans *L'invention de la violence. Des peurs, des chiffres, des faits* (2011, « *le chahut en classe, les provocations envers les adultes, les bagarres entre garçons (pour l'essentiel) dans la cour de récréation et les couloirs, le vol, le racket, le bizutage, les humiliations répétées infligées aux malheureux élèves souffre-douleur (...) des époques passées ont été beaucoup plus violentes que la nôtre* ».

Mais les seuils de tolérance étaient plus élevés et la distance sociale entre élèves et personnels encadrant moins grande, de sorte que les enseignants, disposant des mêmes « codes », distinguaient mieux le sens des violences et

étaient en capacité de les gérer directement. En outre, les pratiques institutionnelles ont muté pour encourager des dispositifs de repérage, signalisation et répression non seulement des violences mais aussi de l'absentéisme et de la déscolarisation et en favoriser la judiciarisation progressive.

Selon le même processus, les lieux d'habitation ou de transport public sont devenus des lieux privilégiés de la judiciarisation des conflits et des incivilités, pour des dégradations, des conflits de voisinage ou des attitudes hostiles et intimidantes. Ici encore, il paraît difficile d'évoquer une évolution de la société – laquelle serait plus violente et agressive – sans la mettre en perspective avec la question du seuil de tolérance et de « la réduction des capacités de règlement infrajudiciaire des conflits interindividuels », laquelle est induite par la disparition progressive des liens de proximité et l'anonymisation générale de la société. (in L. Mucchielli)

De la même manière que les institutions scolaires, les bailleurs sociaux et les habitants recourent plus rapidement et plus fortement aux services de police pour résoudre des atteintes à la « tranquillité ».

Un dernier exemple relève du même mouvement : celui des « victimes d'incivilités, d'actes de délinquance, de harcèlement et notamment de violences faites aux femmes dans l'espace public », qui constituent l'une des priorités du gouvernement aux côtés de la prévention des violences intrafamiliales. Cette catégorie recouvre encore une fois des faits de gravité très diverses et il importe ici de se focaliser sur les attitudes les plus fréquentes et les moins graves, particulièrement certains faits de « harcèlement » de rue dont sont victimes les femmes.

Il serait erroné de penser que ce phénomène est nouveau : il existait vraisemblablement dans les mêmes proportions mais n'était ni perçu comme illégitime ni identifié comme relevant de la délinquance ou de l'insécurité. Une réflexion sur les violences de genre est bien évidemment salutaire et indispensable mais, encore une fois, l'insertion dans le champ policier et judiciaire de ce qui devrait relever de l'éducation à la tolérance et au respect de l'autre est problématique (s'agissant des faits les moins graves bien évidemment).

Ainsi, consacrer la « tranquillité publique » comme une priorité de l'action publique, c'est enraciner et légitimer cet accroissement du filet pénal et cette judiciarisation à outrance des comportements, quand de telles questions devraient notamment être envisagées sous l'angle du rétablissement de formes de dialogue et de socialité mais aussi de l'impérative amélioration des

services publics de l'enseignement, du logement, de l'accès à l'emploi...

2/ La priorité à la jeunesse, figure continue de l'insécurité

Le programme de prévention de la délinquance vise également de manière particulièrement ciblée la « jeunesse » exposée à la délinquance, dont il donne une définition large : « adolescents et jeunes adultes âgés prioritairement de 12 à 25 ans » de profils différents, « jeunes exposés aux risques de délinquance par des conduites à risque ou perturbatrices, décrocheurs scolaires, primo-délinquants, jeunes réitérants ou récidivistes, sortants de prison ».

Tous les amalgames sont bons pour désigner les jeunes, mineurs et jeunes majeurs, comme une menace. Le plan 2013-2017 de prévention de la délinquance s'inscrit ici encore dans la continuité des discours politiques les plus sécuritaires qui prospèrent sur les peurs en agitant une prétendue violence croissante des jeunes, un rajeunissement de la délinquance et la soit-disant impunité dont bénéficieraient notamment les mineurs. Sous la plume gouvernementale, il s'agirait de « lutter contre le sentiment d'impunité conduisant à des logiques de caïdat » !

Et pourtant, encore une fois, face à la réalité statistique (et ses limites), ces affirmations ne tiennent pas. D'abord, parce qu'il est impossible de démontrer que les mineurs ont pris une plus grande place dans la délinquance que les majeurs, eu égard au faible taux d'élucidation des crimes et délits (et donc à l'impossibilité de distinguer ceux commis par des majeurs de ceux commis par des mineurs). Ensuite parce que, loin des caricatures, la délinquance des mineurs n'a en réalité augmenté que dans des proportions similaires à celle des majeurs sur la longue durée. Enfin parce que l'évolution de la législation et des pratiques policières et judiciaires a conduit à toujours plus de judiciarisation des actes délinquants des mineurs.

Mais la délinquance des mineurs existe, et il est donc pertinent de l'examiner de plus près. Les études le montrent, la délinquance des mineurs (et vraisemblablement des jeunes majeurs) concerne des actes certes plus répétés mais d'une gravité moindre (vols, dégradations, infractions à la législation sur les stupéfiants, délits liés à la circulation routière et à la confrontation avec les représentants des autorités).

Et en réalité, elle concerne bien plus de mineurs qu'on feint de le croire. Les enquêtes de délinquance auto-déclarée menées en Amérique du Nord, dès la fin des années 1970, démontrent - s'il était nécessaire de réaffirmer une telle

évidence - la banalité de certaines transgressions et conduites à risques et établissent leur « normalité », au sens sociologique. Ainsi, de 70 à 90 % des jeunes déclarent avoir commis au moins un acte de délinquance au cours de leur vie (55% un vol bénin, 30% se sont battus ou ont agressé, 28% ont utilisé de la drogue, 19% commis un vol grave, 16% des dégradations » (cité dans Mucchielli).

Certains commettent un ou quelques actes, avant de rapidement « rentrer dans le rang », tandis que d'autres, moins insérés, privés de perspectives d'avenir, moins favorisés, peuvent se laisser prendre dans un cercle vicieux de délinquance, qui appelle une réponse adaptée, principalement fondée sur l'éducatif.

Ce passage par les études relatives à la délinquance auto-reportée est intéressant car il permet de mettre en perspective les discours sur la délinquance des jeunes et les objectifs du plan de prévention 2013-2017.

A y regarder de plus près, le « public cible » vise des comportements qui concernent la très grande majorité des mineurs et des jeunes majeurs sur le territoire français : « incivilités dans l'espace public, participation à des groupes perturbateurs, consommation de produits addictifs, errance, inscription dans une délinquance de voie publique plus ou moins habituelle, participation à la dégradation de bâtiments publics ou de vols au détriment des services publics locaux, implication dans des services publics locaux, implication dans différents trafics, perturbation réitérée de la tranquillité du quartier, etc. » !

Mais il serait naïf de penser que ces priorités s'appliqueront également sur le territoire national, aux jeunes consommateurs de stupéfiants des beaux quartiers comme à ceux des zones de sécurité prioritaire...

Quant aux réponses envisagées pour lutter contre ce phénomène, obsédées par la pénalisation des comportements et oublieuses de tous les principes qui avaient fondé la spécificité éducative de la justice des mineurs, comme contre l'insécurité en général, elles sont inefficaces, stigmatisantes, inégalitaires et attentatoires aux libertés.

II. Repenser la prévention de la délinquance loin des moyens d'action sécuritaires préconisés par les plans successifs de prévention de la délinquance

A. Des moyens d'action majoritairement inefficaces, stigmatisants et attentatoires aux libertés

La stratégie nationale de prévention de la délinquance 2013-2017 présentée par le gouvernement et qui décline, au delà des priorités déjà évoquées, les moyens d'action pour lutter contre l'insécurité, s'articule majoritairement autour de mécanismes stigmatisants et de surveillance, non seulement attentatoires aux libertés mais de surcroît inefficaces.

Ainsi, les modes de réponse à la délinquance s'organisent principalement autour de deux axes que sont la désignation de lieux particulièrement soumis à une surveillance (les « zones de sécurité prioritaires », premiers lieux d'implantation de la vidéosurveillance) et la construction d'un maillage de contrôle au niveau local impliquant de nombreux acteurs et participant d'une dangereuse confusion des rôles.

1/ Les dérives sécuritaires de la lutte territorialisée contre la délinquance et l'insécurité, dont l'outil clé est la vidéosurveillance

- La création des ZSP, « zones de sécurité prioritaires » : stigmatisation et surpénalisation

Dans son discours du 23 janvier 2014, Manuel Valls - alors ministre de l'Intérieur - se félicitait de la « production de sécurité réelle » obtenue grâce aux moyens affectés aux zones de sécurité prioritaires. Au delà des interrogations sémantiques sur le sens de la sécurité « réelle » (qui s'opposerait donc à une sécurité « irréaliste » ?), il est indispensable d'examiner cette assertion sur la base des chiffres produits par le ministère de l'intérieur, tout en conservant en mémoire les critiques adressées à des comparaisons statistiques fondées non seulement sur des bases fragiles (et notamment des données imparfaites) mais également sur des temps courts et donc peu pertinents sur un plan statistique.

Il y décrit deux phénomènes qui résumeraient l'efficacité de ce dispositif : l'augmentation des mises en cause et la baisse des actes de délinquance (notamment dans le domaine des infractions aux biens).

Que dire de l'augmentation de la mise en cause des « trafiquants de

stupéfiants », à hauteur de + 30,7 % par rapport à 2013, si ce n'est que la désignation de « trafiquants de stupéfiants » est peu pertinente tant cette catégorie recouvre des implications très diverses dans des trafics (des petits revendeurs, nourrices, guetteurs aux têtes de réseaux...). C'est ainsi que la création des ZSP ne fait majoritairement que multiplier les interpellations des strates les plus basses des trafics, par définition remplaçables et interchangeable, sans aboutir à de réelles actions de démantèlement des trafics, lesquelles nécessitent des procédures d'enquête de longue haleine, basée sur une connaissance des territoires, inaccessible à des forces de police nouvellement affectées.

Quant au recul de faits constatés s'agissant des vols avec violences (-3,7% dans les 24 ZSP qui en ont fait une priorité), des cambriolages (-2,5% dans les 19 ZSP qui en ont fait une priorité) et des violences urbaines (-29,2% dans les 23 ZSP qui en ont fait une priorité), il est évoqué sans même analyser le phénomène de déplacement des actes de délinquance consécutif à l'instauration des ZSP. Au delà, il faut encore une fois dénoncer les biais de l'outil statistique, d'autant plus forts que les comparaisons sont faites sur un temps court et un espace géographique très réduit - ce qui multiplie d'autant les facteurs explicatifs potentiels (par exemple, l'incarcération de quelques personnes - avec ou sans lien avec l'institution de ZSP - peut avoir un effet significatif sur les statistiques locales qui portent sur un nombre limité d'actes de délinquance).

Si donc l'efficacité sur le plan statistique de ces ZSP n'est pas même établie, que dire des effets induits par cette désignation de certains espaces comme des zones devant faire l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics ?

Sur le plan judiciaire, la désignation de « zone de sécurité prioritaire » est génératrice de surpénalisation : ainsi, les choix de politique pénale mettent un accent particulier sur les faits délictueux commis dans ces zones, lesquels faits sont soumis - plus qu'ailleurs - à l'impératif de la réponse pénale systématique, voire de la réponse immédiate et « visible » par la pratique de déferrements de principe, quelle que soit l'infraction ou la personnalité de son auteur.

C'est ainsi que le stigmatisme associé à une zone géographique induira le plus souvent une plus grande sévérité au stade de l'orientation pénale, dont on sait qu'elle constitue un très fort déterminant de la peine. La peine se trouvera donc potentiellement majorée par ce stigmatisme géographique, qui apparaîtra d'autant plus légitime aux magistrats que la forte présence policière, en conduisant à la transmission de procédures plus nombreuses (par la hausse mécanique des faits constatés par les forces de police), renforcera cette

désignation. Les habitants de cette zone géographique, devenus plus susceptibles d'être interpellés et dont les actions seront donc plus susceptibles de judiciarisation, verront la constitution de carrières délinquantes (dans les fichiers de police et de justice notamment) de fait plus lourdes qu'ailleurs (où les faits sont moins constatés ou moins judiciarisés).

Loin d'assurer une meilleure individualisation dans la prévention de la délinquance, le Syndicat de la magistrature dénonce l'établissement de zones faisant l'objet d'une présence policière et d'une surveillance accrue indépendamment de toute réflexion sur l'accès aux services publics « généralistes », qui conduisent à la fois à un déplacement de la délinquance et à une stigmatisation croissante des populations habitant ces espaces, associée à une surpénalisation (par rapport aux autres territoires).

La consommation de cannabis en est l'exemple le plus probant : les enquêtes de délinquance auto-reportée indiquent que 4 à 5 millions de personnes consomment occasionnellement du cannabis en France. Pourtant, tous les consommateurs - tous délinquants en l'état du droit - ne sont pas traités à la même enseigne. Une personne vivant dans un quartier populaire, a fortiori dans une zone de sécurité prioritaire, objet d'une surveillance policière plus grande et de « contrôles d'identité » plus fréquents est beaucoup plus susceptible d'être interpellée en possession de stupéfiants ou en train d'en consommer qu'ailleurs. La probabilité qu'elle intègre les statistiques de la délinquance est plus forte, tout comme celle que cet acte constitue un « premier terme pénal ».

Enfin, le seul afflux de services de police supplémentaires, en grande partie peu qualifiés et étrangers au territoire concerné, ne constitue pas une réponse adaptée à des zones géographiques bien souvent désertées par les services publics et dont les habitants souffrent de rapports dégradés - de longue date - avec les services de police.

- La généralisation inefficace et dangereuse de la vidéosurveillance.

Ce mode de surveillance, dont la légitimité était à l'origine politiquement contestée, est devenue une expression du consensus sécuritaire, et de fait, un non-sujet. L'évolution sémantique du discours politique est à cet égard parlante puisque l'utilisation de la terminologie euphémisante de « vidéo-protection » - consacrée par la loi LOPPSI du 14 mars 2011 - a désormais envahi l'espace public, au point d'être repris in extenso dans la stratégie nationale adoptée par le gouvernement actuel. De quoi éloigner du regard le caractère extrêmement préoccupant de la croissance de ce juteux marché privé, qui s'assure de ce que rares soient les faits et gestes des citoyens sur la

voie publique dérobés à la connaissance des autorités locales municipales.

La circulaire du 28 janvier 2014 relative à l'emploi des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIDP) pour 2014 prévoit de dédier à la vidéosurveillance une enveloppe de 19 millions d'euros, outre le financement de projets de «petite échelle» (moins de 20 000 euros) par les délégations départementales, dans une limite de 520 000 euros. La proportion des financements du FIDP affectée à la vidéosurveillance a certes décliné par rapport à ce qu'elle était durant la période d'hystérie sécuritaire (en 2010, 60% des crédits du FIDP étaient alloués à la vidéosurveillance) et la vidéosurveillance n'est plus conçue comme une solution « autonome ».

Le discours s'est quelque peu modifié, pour se centrer sur la mise en place de dispositifs de surveillance qui s'intégreraient dans des aménagements renouvelés et dans une logique globale dite de « prévention situationnelle ». La prévention situationnelle est définie comme « un ensemble de mesures visant à empêcher le passage à l'acte délinquant et à dissuader les potentiels auteurs, en anticipant les risques sur un site ou un espace et en mettant en oeuvre des dispositions adaptées d'ordre architectural ou urbain, technique, humain ou organisationnel ».

Mais, ce qui se cache derrière ce vocable technocratique, c'est en réalité l'alliance de dispositifs de surveillance (la vidéosurveillance généralisée sur l'ensemble du territoire, directement reliée à des centres municipaux de supervision urbaine - dont le programme encourage la création) et de l'organisation de l'espace urbain (la création de toujours plus de clôtures, d'alarmes, de « bunkerisation » des villes). Le programme encourage notamment l'implantation des caméras dans les zones de sécurité prioritaires, et précisément dans les parties communes des immeubles d'habitation, mais aussi à proximité des établissements scolaires dits sensibles.

Faut-il sur ce point rappeler que cet intérêt pour les parties communes des immeubles a constitué l'un des points culminants du discours sécuritaire du « karcher », suscitant toutes les réserves du Conseil constitutionnel ? Faut-il rappeler les alertes de la CNIL s'agissant de la vidéo-surveillance en milieu scolaire et les dérives constatées, si étrangères à ce que devrait être l'école – un espace de dialogue, d'éducation, de protection ? Faut-il rappeler qu'il s'agit d'un enjeu de libertés individuelles et de droit de protection de la vie privée, droits fondamentaux et pourtant si mal protégés de l'intrusion étatique et policière ?

Le discours est bien rôdé et ignore les études, pourtant nombreuses, qui ont démontré l'inefficacité de la vidéosurveillance généralisée. Le plan prétend

qu'un tel outil sera de nature à permettre des interventions préventives en cas de tension naissante, mais aussi de participer à la « dissuasion » en luttant contre le « sentiment d'impunité à travers les élucidations réussies à l'aide de cet outil ». L'importance de ces trois phénomènes : de détection, de dissuasion et d'élucidation est largement invalidé par les études menées - notamment en Grande Bretagne - qui mettent en doute son efficacité.

En terme de détection, du fait de la qualité technologique relative des équipements, de leur placement et orientation, de l'impossibilité d'une supervision exhaustive en temps réel... Sur le plan de la dissuasion, laquelle est quasi inexistante dans plusieurs cas (dans les lieux ouverts, en matière d'infractions aux personnes ou de délits impulsifs), réduite dans le temps - elle ne dépasserait pas deux mois - lorsqu'elle existe et parasitée par les effets de déplacement de la délinquance. Enfin, s'agissant de l'incidence sur l'élucidation des affaires, les taux constatés (sur la base du nombre de réquisitions) sont extrêmement faibles. Ainsi, en 2008, la vidéosurveillance a pu jouer un rôle de résolution de 1,6% des délits enregistrés par les services de police à Lyon (Mathilde Fonteneau et Tanguy Le Goff, Vidéosurveillance et espaces publics : état des lieux des évolutions menées en France et à l'étranger).

Quant à l'effet sur le sentiment de sécurité, il est contesté par les études, françaises comme britanniques (Assessing the impact of CCTV, 2005), qui relèvent que « la crainte d'être victime est plus liée au niveau de délinquance qu'à la présence de caméras » et que « le fait de savoir s'il y a des caméras ne réduit pas forcément le sentiment d'insécurité : les enquêtés conscients de la présence des caméras sont plus inquiets que ceux qui l'ignorent ».

Faisant fi de ces éléments, le plan persiste dans la logique de développement continu de la vidéosurveillance et répond par l'absurde à ces défaillances en invitant à un maillage - intégral - des zones urbaines ou périurbaines pour « lutter contre l'éventuel redéploiement des pratiques délinquantes dans les zones non équipées ». Ou comment prévoir et légitimer l'extension infinie de la surveillance des populations !

Le Syndicat de la magistrature s'alarme de la banalisation des dispositifs de vidéosurveillance, devenus des objets politiquement neutres et appelle à la limitation drastique de ces dispositifs, permettant notamment le redéploiement - en moyens humains par exemple - des moyens financiers qui y sont dédiés.

Le plan prévoit certes de doubler ces dispositifs de moyens humains de médiation sociale et d'un volet éducatif évidemment indispensable, auquel la majorité des fonds devrait être affectée. Mais ce volet fondamental (de développement des outils éducatifs, des postes de TIG, des structures de

chantier extérieur ou d'aide et d'accompagnement socio-éducatif) est immédiatement pollué par l'idée que les partenaires locaux doivent contribuer à une forme de détection et de contrôle, qui fait basculer la société dans une logique de surveillance généralisée.

2/ La construction dangereuse d'un maillage de surveillance humaine qui va au delà du partenariat local

Le plan de prévention de la délinquance et de l'insécurité reprend de manière extensive ce principe né à la fin des années 1980 de « coproduction de la sécurité » par l'implication des élus et des acteurs locaux dans la détection et la prise en charge des personnes délinquantes et susceptibles de commettre des actes de délinquance.

Ces pratiques trouvent leur origine dans une volonté de décroiser l'intervention de l'autorité judiciaire et de la connecter avec le secteur social et les intervenants locaux, lesquels sont mieux à même d'impulser ou de financer un certain nombre de structures favorisant l'insertion et la réinsertion des personnes ou d'identifier les failles de l'intervention sociale et d'apporter une réponse aux problématiques identifiées (dans le domaine du logement, de l'accès à l'emploi...).

Mais l'intervention des autorités politiques locales et des acteurs locaux ne s'est pas limitée à susciter un dialogue avec les représentants de l'autorité judiciaire, mais aussi avec les élus locaux et les bailleurs, les représentants associatifs et à favoriser la création de programmes destinés à assurer l'insertion ou la réinsertion des personnes (par le recensement des dispositifs d'accompagnement pour les auteurs et victimes d'infractions, le déploiement de postes de travail d'intérêt général, le financement de structures d'aide aux personnes, de chantiers d'insertion, de structures de placements extérieurs...).

Les élus ont saisi l'opportunité politique de prendre une place dans le traitement de la délinquance - dont ils ont immédiatement vu les bénéfices politiques, après avoir vu leurs pouvoirs augmentés par la loi du 5 mars 2007 (qui crée une procédure de rappel à l'ordre par le maire) et par la constitution progressive des structures dites de prévention de la délinquance, aux pouvoirs croissants. Ils y voient également la possibilité d'accéder à des informations précises sur leurs concitoyens, notamment sur ceux identifiés comme indésirables.

L'évolution des structures - désormais nombreuses - locales de prévention de la délinquance suit celle de l'appréhension sociale des formes de délinquance

de voie publique, décrite plus haut.

Ces instances deviennent donc des lieux de repérage et de détection des comportements et attitudes stigmatisés comme inadaptés et auxquels il est désormais envisagé de répondre par un « traitement » spécifique.

Les nouvelles techniques de gouvernement de la délinquance donnent une large place à la détection et au diagnostic des fragilités des personnes à prendre en charge. Ce choix, qui paraît relever de l'évidence dans le domaine de la prévention de la délinquance, conduit à étendre en amont le filet pénal et produit des effets stigmatisants.

Ainsi, le plan 2013-2017 de prévention de la délinquance reprend le discours politique du repérage et de la « détection » des personnes commettant des actes de délinquance répétés, voire - et c'est là que la notion de prévention de la délinquance est clairement dévoyée - de détecter les « jeunes qui ne font pas l'objet d'un suivi judiciaire et qui sont susceptibles de basculer dans la délinquance ».

Surtout, ces dispositifs développent une nouvelle forme de maillage sécuritaire en encourageant et organisant la circulation et les échanges d'informations confidentielles sur des situations individuelles. C'est là que se nichent tous les risques de dérives, d'autant plus forts que la logique de circulation de l'information irradie toutes les structures de « pilotage » de la prévention de la délinquance. Cela est tout particulièrement vrai des zones de sécurité prioritaires dans lesquelles les échanges se font dans les cellules de coordination opérationnelles de partenariat. Ces zones sont le lieu de l'expérimentation de la mise en place d'une « prise en charge sociale et éducative très soutenue permettant un suivi sans rupture du jeune et une surveillance par les forces de sécurité locales, dans le cadre d'une supervision judiciaire faisant intervenir magistrats du siège et du parquet, protection judiciaire de la jeunesse et/ou services pénitentiaires d'insertion et de probation ».

Or, la diffusion de tels dispositifs repose sur l'idée de renforcer les relations entre l'autorité judiciaire et les forces de sécurité intérieure afin de « développer un suivi global et pragmatique des délinquants d'habitude », par la circulation d'information confidentielles jusque là réservées aux services sociaux ou aux services du ministère de la Justice.

Une confusion totale règne ainsi entre les organismes et services publics chargés d'un suivi social ou éducatif et l'autorité judiciaire (dans une acception large incluant les services mandatés pour le suivi des mesures). En autorisant

et en incitant à une telle diffusion d'informations, voire à la création de fichiers sur ces bases, ces dispositifs de « coproduction de la sécurité » contribuent à façonner une surveillance généralisée de certaines populations, qui se trouvent ainsi enfermées dans un rôle délinquant.

Pire encore, le rôle des services publics est littéralement dévoyé. Ainsi, le plan 2013-2017 prévoit-il, à l'attention des publics jeunes sans suivi judiciaire mais qui seraient « susceptibles de basculer dans la délinquance » (si cette catégorie peut avoir un sens) de mener des actions éducatives (parcours citoyen, chantier éducatif...). Ces démarches seraient pertinentes et incontestables si elles n'étaient pas conditionnées par une adhésion que les auteurs du plan de prévention de la délinquance envisagent de rechercher en imposant une logique de « donnant donnant ». Ainsi, en contrepartie de son acceptation, la personne ou le jeune recevrait « des réponses concrètes aux problèmes pratiques qu'il rencontre au quotidien en matière de mobilité, de formation, d'accès aux soins ou de logement ». Ces contreparties, déjà étonnantes sur le plan des principes, tant le travail éducatif devrait se faire de manière autonome, sont d'autant plus choquantes qu'elles consistent en un dévoiement des principes du service public. Des services publics, accessibles à tous de manière égale deviennent donc des monnaies d'échange, conditionnées à l'implication dans des dispositifs éducatifs et de surveillance ! Cette logique est aujourd'hui encore à l'oeuvre et a conduit à l'introduction choquante dans le projet de texte de réforme pénale de pouvoir de surveillance des structures de partenariat local sur les personnes sortant de détention, au mépris de la confidentialité des situations et de l'anonymat indispensable à la réussite de la réinsertion.

L'indépendance de l'autorité judiciaire est en péril dans cette évolution : sommée de s'expliquer et de diffuser des informations confidentielles au prétexte de participer à la prévention de la délinquance - objectif d'ordre public, elle se trouve soumise à une logique de « contractualisation » de son action, par la signature de contrats locaux de sécurité.

Ces dérives vers une appréhension purement sécuritaire de la prévention de la délinquance, faite de détection, repérage et de surveillance est totalement contraire aux principes qui devraient régir la question de la prévention de la délinquance. Loin de ces solutions caricaturales, le Syndicat de la magistrature prône au contraire la combinaison d'une réorientation du travail policier et judiciaire avec un retour à des interventions sociales adaptées aux personnes condamnées mais aussi aux interventions des services publics traditionnels pour les publics ne relevant pas d'un suivi judiciaire

B. Repenser l'intervention policière et judiciaire pour rénover la prévention de la délinquance

1/ Pour une réorientation quantitative et qualitative du travail policier et de la justice

On l'a montré, la réalité de la délinquance est en fait très dépendante de l'activité des services de police et de la nouvelle temporalité imposée à la justice pénale : le temps de la garde à vue, de la permanence pénale (le traitement en temps réel des affaires).

Et l'activité des services de police s'est - sous l'effet des discours de tolérance zéro - recentrée sur certaines formes de délinquance et notamment sur les « infractions relevées par l'action du service (IRAS) », tels l'usage de stupéfiants, les infractions routières, les infractions visant les personnes dépositaires de l'autorité publique, infractions immédiatement résolues.

L'étude de Gildas Roussel, Virginie Gautron et Philippe POUGET (La coordination entre forces de police et justice dans le traitement des délits) quantifie la part de ces IRAS dans les dossiers ayant fait l'objet de poursuites : alors qu'en 2000, ils représentaient déjà 54,9% des dossiers poursuivis (tandis que 30,2% provenaient de plaintes), ce chiffre passait à 69% en 2009 (contre 22,1% ayant pour origine des plaintes).

La prévention de la délinquance passe paradoxalement par la reprise d'un contrôle sur le contenu du travail policier et des pratiques judiciaires, en les déconnectant du pilotage par les statistiques, pour mieux retrouver le travail qualitatif de traitement des plaintes et d'enquête approfondie.

Afin de reprendre définitivement la main sur la définition des priorités d'action publique et d'y redonner du sens, le Syndicat de la magistrature revendique en outre depuis longtemps le rattachement de la police judiciaire à l'autorité judiciaire.

Le Syndicat de la magistrature considère que la qualité d'OPJ, qui doit être indépendante de la seule qualité de policier, gendarme ou douanier, doit être attribuée à certains de ces agents par le ministre de la justice de telle sorte que soient constituées des unités de police judiciaire rattachées à l'institution judiciaire. Ces unités seront placées sous l'autorité fonctionnelle du parquet, du juge d'instruction ou des juges qui, localement, leur confient des missions de police judiciaire. Le procureur de la République et le doyen des juges d'instruction pourraient être associés à la gestion administrative de ces unités de police judiciaire.

Pour le Syndicat de la magistrature, cette évolution est indispensable pour mettre fin à la tutelle du ministère de l'intérieur sur les unités de police judiciaire qui permet au pouvoir exécutif, en contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs, de garder en partie la main sur les priorités d'action publique et les enquêtes judiciaires ou de les paralyser s'il le souhaite.

Un tel rattachement permettra de revenir sur le pilotage par les statistiques, qui favorise des pratiques policières focalisées sur les infractions relevées par l'action du service. Il donnera aux magistrats des parquets les moyens d'impulser des enquêtes dans des domaines complexes (droit pénal du travail, de l'environnement, de la concurrence...) sur des infractions peu visibles mais qui causent un préjudice social important.

Une telle réforme devra s'accompagner d'une recherche plus grande de qualité de la procédure judiciaire, en offrant aux officiers de police judiciaire une meilleure formation et un meilleur encadrement, dont ils sont de fait largement privés depuis la réforme des corps et carrières de 2004.

Moins soumis à la pression de la politique du chiffre et donc moins portés à rechercher des procédures immédiatement résolues, les services de police seront nécessairement amenés à appréhender différemment leur présence sur la voie publique et à nouer de nouveaux rapports avec les habitants des zones dans lesquelles ils interviennent.

Mais la fracture est aujourd'hui grande entre les policiers et les habitants des quartiers les plus populaires, désertés par les services publics. Dix années d'obsession sécuritaire ont dégradé les relations avec les services de police, à coup de discours sur le nettoyage au kärcher de prétendues « zones de non-droit » et de pratiques policières soumettant certains citoyens à des contrôles d'identité quotidiens et répétés.

Le Syndicat de la magistrature identifie dans ces contrôles une cause forte de discrédit des forces de police, non seulement chez les personnes contrôlées massivement mais également chez les habitants de ces quartiers, qui se perçoivent discriminés, stigmatisés. Ces situations aboutissent souvent à mettre en difficulté les personnes contrôlées comme les services de police et à des dérapages.

Le Syndicat de la magistrature plaide pour une réduction drastique des causes de contrôle d'identité, qui devraient ne recouvrir que les situations où les contrôles s'inscrivent dans une enquête concernant des faits précis. Il estime que les contrôles d'identité sur réquisition des procureurs de la République ont

été dévoyés et doivent être interdits, tout comme les contrôles administratifs et les contrôles « Schengen ».

Au-delà d'une modification du cadre légal des contrôles d'identité, pour mieux encadrer ces procédures, le Syndicat de la magistrature estime que, dans un souci de respect des droits et d'apaisement, à l'issue de chaque contrôle d'identité, les policiers devraient délivrer à la personne contrôlée une attestation, où figurent : le numéro de matricule du policier, le nom de la personne contrôlée, ainsi que la date, le lieu, et le cadre légal du contrôle effectué.

Un contrôle de police est un acte qui n'est pas anodin ; il est donc légitime que ces procédures soient enregistrées et que la personne contrôlée reçoive une explication écrite. Ainsi les personnes qui estiment à tort ou à raison être harcelées par des contrôles intempestifs auront les moyens de prouver leurs dires par ces documents officiels, de même, les forces de l'ordre disposeront d'un outil d'évaluation de leur efficacité. En d'autres termes, les attestations permettront de garantir le cadre légal des contrôles et de limiter les abus éventuels de la part des contrôleurs ou des contrôlés.

Cette réorientation du travail policier doit s'accompagner d'une redéfinition des priorités judiciaires. Dans ce domaine, l'obsession pour le taux de réponse pénale doit être abandonnée, afin de revenir sur les dérives induites par la centralité de cet indicateur de performance qui a accompagné l'extension continue du filet pénal.

Cela passe par une réduction drastique du traitement en temps réel (qui a connu un développement incontrôlé) et par la redéfinition du champ de la pénalisation. Si une partie de la surpénalisation a été absorbée par le développement de la troisième voie, qui a permis une gestion des flux en apparence indolore, il n'en demeure pas moins que ces choix contribuent à créer - plut tôt et plus largement - des carrières délinquantes, qui fonctionnent comme autant de stigmates, sur la base de faits délictueux de gravité relative ou pour lesquels la réponse pénale n'est pas la plus pertinente.

Ainsi, le Syndicat de la Magistrature rappelle depuis plusieurs années l'importance d'une remise à plat des catégories pénales et formule des propositions de dépénalisation ou de contraventionnalisation. Doivent être exclus du champ de ces dépénalisations les contentieux techniques (droit du travail, urbanisme, consommation...) qui relèvent de l'ordre public de protection : ce sont d'ailleurs ces contentieux - nécessitant des enquêtes méticuleuses - qui pâtissent aujourd'hui de la place exorbitante prise par le traitement de la délinquance de voie publique.

Ce sont bien ces dernières infractions, objet principal de l'activité policière et du traitement en temps réel, qui doivent être revues.

Ainsi, de nombreuses infractions – récentes pour la plupart – venant sanctionner des actes peu graves souvent commis sur la voie publique (vente à la sauvette, filouterie, fraudes aux allocations familiales, dégradations légères, occupation de hall d'immeubles, mendicité agressive...) ont vocation à être purement et simplement dépénalisées. Il s'agit de comportements qui ne relèvent pas du champ pénal. C'est également le cas de certaines atteintes à la liberté d'expression.

Une politique rénovée en matière d'infraction à la législation sur les stupéfiants, centrée sur la réduction des risques et la vraie prise en compte des objectifs de santé publique, devrait inclure la légalisation contrôlée du cannabis, une dépénalisation de l'usage de stupéfiants, ainsi que de la détention, du transport et de l'acquisition de stupéfiants correspondant à un usage personnel. Il s'agit là de tirer les enseignements de l'échec de la prohibition, qui n'est d'aucun effet sur les statistiques de consommation de stupéfiants (entre 4 et 5 millions de personnes selon les statistiques de délinquance auto-déclarée), sans pour autant abandonner tout objectif sanitaire, qui serait au contraire mieux atteint par une légalisation contrôlée et l'ouverture de salles de consommation supervisée.

Il conviendrait enfin de repenser la répression des infractions routières, dont le traitement est majoritairement standardisé dans le cadre du TTR, afin de réserver la sanction pénale aux comportements les plus graves constituant une mise en danger significative. Les autres pourraient faire l'objet d'un traitement administratif (retrait de points ou de permis, stage, orientation vers des soins...) après un passage devant une commission avec l'assistance d'un avocat. La contestation de cette sanction devant l'autorité judiciaire serait néanmoins toujours possible, éventuellement devant une formation composée de magistrats d'usagers de la route et d'associations représentatives.

Une réflexion sur la contraventionnalisation de certains délits, notamment de certaines atteintes aux biens doit également être esquissée. La question de la pertinence des infractions d'outrage, rébellion, aujourd'hui punissables de peines d'emprisonnement, se pose également.

Mais ces réorientations ne sauraient être envisagées dans le cadre d'une délégation du pouvoir d'orientation entre les mains des services de police, comme cela est aujourd'hui envisagé dans le cadre du projet dit de réforme pénale. Le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale confie ainsi aux services de police un pouvoir de transaction pénale pour certains faits

de faible gravité, mais aussi la possibilité d'une délégation du pouvoir de décider de classements sous condition, que le Syndicat de la magistrature dénonce.

Le Syndicat de la magistrature considère que le choix doit au contraire être celui de l'ambition et de la dépénalisation ou de la contraventionnalisation d'un certain nombre de délits. Il s'oppose au contraire à l'adoption de modes de gestion des « flux », qui conduiraient à une confusion entre les rôles d'enquête et de poursuites.

2/ Redonner toute sa force au service public au service de la paix sociale

Surtout, la prévention de la délinquance passe par le rétablissement d'un secteur social à la hauteur des enjeux du service public et par son intervention dans le cadre du « droit commun » et non uniquement comme une aide à la prévention de la délinquance...

Le travail social traditionnel passe notamment par l'instauration d'une relation de confiance (étrangère à la logique de circulation des informations et de détection inhérente aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance) avec les usagers du service public. Déconnecter les services rendus, l'aide à la recherche d'un logement, d'un emploi... des dispositifs à caractère « éducatif » est une condition indispensable de la normalisation.

Mais la prévention de la délinquance passe également par la mise en place de prises en charge spécifiques, tels que proposées par les structures d'accueil en milieu ouvert (aujourd'hui en nombre clairement insuffisant), la présence d'intervenants sociaux dans les commissariats et surtout de psychologues permettant une prise en charge de victimes et auteurs.

Le renforcement de la médiation sociale (instance de dialogue visant à désamorcer des situations conflictuelles, au niveau infra-pénal, sans pouvoir coercitif) est par ailleurs une nécessité que le Syndicat de la magistrature soutient, dans tous les domaines (des petits litiges civils, des conflits intrafamiliaux...). Il convient néanmoins de veiller à l'autonomie de ce dispositif qui devrait contribuer à revenir sur l'extension continue, depuis plus de dix années, du « filet pénal » par la judiciarisation toujours plus grande de conflits ou d'attitudes qui relèvent du voisinage.

Cette orientation du plan de prévention de la délinquance - globalement positive et associée à une réflexion sur l'accessibilité des services publics (par exemple, les horaires d'ouverture des équipements sportifs ou culturels pour

éviter le désœuvrement et l'errance) - demeure en effet encore trop imprégnée par la stigmatisation de la figure du « jeune de banlieue commettant des incivilités » et trop baignée par l'idée de collaboration entre la médiation sociale et les services de police municipale et nationale. S'il n'est pas question de préconiser une étanchéité totale, il n'en demeure pas moins que la médiation sociale a vocation à agir en soi et pour soi, et non dans le seul but de seconder les forces de l'ordre ou de faciliter leur intervention !

De manière plus générale, il apparaît indispensable que l'autorité judiciaire entretienne avec les membres de la société civile des rapports nourris, non pas d'échanges d'informations individuelles, mais permettant une connaissance plus fine des structures locales de prise en charge, d'aide à la réinsertion et d'accès aux droits, qui sont des conditions indispensables pour lutter contre les inégalités territoriales.

Enfin, le Syndicat de la magistrature estime que l'intervention judiciaire doit être enrichie, pour une meilleure prévention de la délinquance, par la diversification des peines et la priorité donnée au suivi et à l'accompagnement. Cette logique doit primer dans le domaine pénal mais également dans le domaine du suivi des familles en difficultés. Ainsi, pour les enfants et leurs familles, des moyens adaptés doivent être donnés à l'autorité judiciaire pour assurer un suivi et une aide indispensables à l'enfance en danger. Les mineurs auteurs d'actes de délinquance doivent également bénéficier d'un suivi global, basé sur le primat de l'éducatif, valeur fondamentale de l'ordonnance de 1945, toujours d'actualité.

Pour les majeurs auteurs d'infractions pénales, lorsque des alternatives (du type de la médiation pénale ou de la réparation) ne sont plus envisagées, la priorité doit être donnée au travail d'accompagnement – pour un retour apaisé dans la cité – avec le soutien de services publics renforcés et d'un secteur associatif financé (associations d'insertion, lieux de placement extérieur, associations de soutien aux sortants de prison, d'hébergements d'urgence...) – plutôt qu'à l'enfermement le plus souvent désocialisant et inefficace.

Mais pour cela, pour véritablement lutter contre l'insécurité et la délinquance, il faut donner au service public de la Justice comme aux autres services publics généralistes (pourvoyant aux droits fondamentaux à l'éducation, à la santé, au logement et à l'emploi) les moyens humains et financiers de cette ambition.