

## *Encore un effort monsieur Benisti*

Christophe DAADOUCH

Il en est des rapports Benisti un peu comme des Beaujolais. De bons crus et parfois de la piquette. Le dernier en date publié en février 2011 (à lire [ici](#)) vise manifestement à effacer les funestes souvenirs de son prédécesseur de 2004 sur le même thème (à relire [ici](#)). De même, il en est des rapports sur la délinquance un peu comme des soldes commerciales. On sait qu'on en a deux par an au moins et parfois d'autres hors saison. Après les rapports [Ruetsch](#), [Bockel](#) on a donc eu le rapport [Reynes](#) et donc maintenant le nouveau rapport Benisti.

A l'évidence ce rapport est beaucoup plus conséquent (130 pages au lieu d'une cinquantaine) et modéré que le précédent. Alternant les propositions intéressantes puis inquiétantes, les lieux communs et les analyses, il est finalement à l'image des contradictions de son auteur. Mais avant d'évoquer le fond commençons par la forme.

### *Une forme stupéfiante*

On était habitué avec le rapport précédent au style et à l'orthographe de J.-A Benisti. De la part d'un député évoquant de manière récurrente l'importance de la maîtrise du français le paradoxe n'est pas des moindres. Plus d'une centaine de fautes d'orthographe, de style, de syntaxe. Il est rare qu'un rapport officiel, commandité par Matignon et financé par la collectivité, soit rédigé de manière aussi légère.

Sans alourdir le propos, morceaux choisis parmi la centaine de fautes : « *la populations* », « *la plus part du temps* », « *mont permis* », « *qui leurs ont fait* », « *au lever du secret professionnel* », « *son peu efficient* », « *Une des leviers* », « *les filles mineurs* », « *Une des évolutions majeure* », « *Il va de soit que ces pratiques ne sont pas dangereux en elles-mêmes.* », ou encore les « *services publiques* »<sup>1</sup>. Sur une phrase cela donne par exemple : « *l'article L 2212-5 du code général des collectivités territoriales résume l'essence du mandat qui leurs sont dévolus* » (p. 41). On appréciera aussi beaucoup le chapitre consacré à la « *Guettoisation* » qui a peut être plus à voir avec les guetteurs que les ghettos. On notera que

---

<sup>1</sup> Respectivement pages 14, 16, 19, 25, 32, 37, 38, 43, 48 et 93.

comme Pénélope « *les établissements scolaires ont été jusqu'ici retissant...* ». On découvrira qu'il existe un « *fond interministériel* » qui reste certainement à creuser. Enfin on aura compris dans le fait qu'il faut « *consolidez* » le suivi des élèves, le caractère impératif de cette proposition (p. 84). De nombreuses phrases semblent suffisamment importantes pour être répétées à l'identique deux fois sur la même page (p. 34, 63, 64). Quand d'autres sont inachevées ou incompréhensibles : « *Les difficultés que la procédure de contractualisation rencontrées pour déterminer les priorités et pour identifier les partenaires* » (p. 36). Mais excusons Mr Benisti, tout cela est probablement lié au « *cours délai imparti* » (p. 19).

### ***Des sources surprenantes***

Sur un plan méthodologique les sources citées sont parfois surprenantes.

On aura noté avec une satisfaction non feinte que J.-A Benisti cite pas moins de trois publications de notre collègue Laurent Mucchielli. Ce n'est évidemment pas cette référence qui nous interroge. C'est plutôt celles page 43 relatives à la délinquance des mineurs. On apprend par les notes de bas de page 13 et 14 que les chiffres utilisés sont issus d'un « *Communiqué du Front National de la Jeunesse de l'Essonne* » et d'une dépêche de « *TF1 News* ». Avouons quand même qu'après avoir auditionné autant d'acteurs essentiels de la justice citer de telles sources dont la rigueur et l'objectivité restent à démontrer est d'une rare légèreté.

A propos des mêmes statistiques on ne peut qu'être surpris par le fait qu'« *actuellement, dans bon nombre de parquets, 100 % des plaintes déposées par des commerçants contre des mineurs commettant des vols sont classées sans suite* » quand on connaît le taux de réponse pénale nationale pour les mineurs. Le taux était de 93 % en 2009 et est en augmentation constante. La suite du propos surprend autant, et on peine à voir le lien : « *face à cela, il faut retrouver une police de proximité sur les petits délits* » (p. 39).

Enfin, à propos des acteurs auditionnés par le rapporteur, certains découvriront qu'ils dirigent d'un commandement de gendarmerie qui n'est pas le leur<sup>2</sup>, qu'ils président un conseil général qui n'est pas le leur<sup>3</sup> ou pourront s'offusquer de l'orthographe de leur nom<sup>4</sup>. Tout cela, décidément, n'est guère sérieux.

---

<sup>2</sup> Ronan Le Floc'h est affecté dans l'Oise et pas le Val d'Oise.

<sup>3</sup> Yves Rome préside le conseil général de l'Oise et Didier Arnal celui du Val d'Oise.

<sup>4</sup> Ce sera le cas de Mme Chaib et de Mr Rosenczveig.

### ***Des professions et mesures difficilement identifiées***

Comme tant d'autres politiques, monsieur Benisti n'identifie pas clairement les différentes professions. C'est d'autant plus dommageable qu'il reconnaît leur place centrale en matière de prévention de la délinquance. Il évoque ainsi un jeune qui peut être accompagné par « *un travailleur social, l'assistance sociale scolaire* » (p. 78), pour évoquer ensuite « *un prescripteur professionnel* » qui peut être un « *éducateur, un travailleur social...* » (p. 87). Plus loin on apprend qu'il existerait un conseil supérieur du travailleur social (p. 63) et même un « *syndicat des travailleurs sociaux* » (p. 33). Il est évidemment ici question du Conseil supérieur du travail social qui n'a aucune vocation ni légitimité<sup>5</sup> pour représenter les travailleurs sociaux. Certes, ce dernier a accepté dans des conditions discutables de participer à l'élaboration d'une charte nationale<sup>6</sup> sur le partage d'informations dont monsieur Benisti salue d'ailleurs le contenu. Pourquoi dès lors considérer plus loin « *qu'il est temps d'élaborer, en liaison avec le conseil supérieur du travailleur social, une charte déontologique type pour le partage d'informations nominatives dans le respect du secret professionnel* » ? (p. 63)

On retrouve les mêmes imprécisions sur les mesures socio-éducatives susceptibles d'être mises en œuvre. On rappellera ainsi à l'auteur que la tutelle des prestations sociales enfants (TPSE) n'existe plus depuis la réforme de la protection de l'enfance (p. 130), que le travail d'intérêt général n'a jamais été une alternative aux poursuites mais est bien une peine (p. 106). Ou encore que le placement en CEF n'est plus réservé aux seuls récidivistes depuis la loi relative à la prévention de la délinquance de 2007. On ne connaît enfin aucun texte prévoyant un « *entretien préalable avec un psychologue* » qui existerait pour des mineurs qui souhaitent se marier ou encore qui demandent leur émancipation (p. 102).

### ***De grandes précautions ...***

On est saisi à la lecture de ce rapport par les nombreuses précautions que prend l'auteur suite aux nombreuses réactions relatives au précédent rapport. Ainsi il est affirmé qu'« *il est*

---

<sup>5</sup> Composition du nouveau CSTS : Comment penser le travail social sans les professionnels... Communiqué de l'ANAS du 30 août 2010.

<sup>6</sup> Selon l'Anas « *la Charte a été examinée par la Commission Ethique et Déontologie du CSTS. Cependant, l'assemblée plénière du CSTS n'a pas été convoquée et consultée. Il nous semble que sur une question aussi essentielle, l'examen des travaux de la commission pour validation aurait été nécessaire. Mais il est vrai que le mandat installant les membres du CSTS (Arrêté du 27 avril 2007, J.O. du 15-05-07) pour une durée de 18 mois est terminé depuis l'automne 2009. Si l'instance a été prorogée par décret en juin 2009, l'installation officielle des nouveaux membres désignés promise pour janvier 2010 par Monsieur Heyriès, Directeur Général de la Cohésion Sociale, n'a toujours pas eu lieu... Quel CSTS a donc validé ce texte ?* ».

*certain que la plupart des enfants présentant des facteurs de risque ou des signes de mal-être à 3 ans ne deviendront pas des délinquants à 15 ans » (p. 15).*

Après avoir ethnicisé les questions de délinquance dans son rapport de 2004, J.A Benisti utilise de nombreuses précautions : *« une partie plus ou moins majoritaire de cette population, à savoir ses "origines étrangères". En 2007, 1,8 millions de personnes vivant dans un ménage immigré sont pauvres » (p. 47).* On relèvera les guillemets de l'auteur pour parler des personnes d'origine étrangère. On appréciera également les formules du type : *« Le propos ici n'est pas de stigmatiser ces familles... » (p. 47)* ou encore *« Sans vouloir stigmatiser une catégorie de famille par rapport à une autre, il est maintenant reconnu que les élèves issus de l'immigration sont confrontés à des problématiques spécifiques... » (p. 121).* On est bien loin du *« parler patois des parents »* de la précédente publication.

### ***...pour en arriver à des lieux communs***

Du coup, à force de précautions, le rapport aligne des remarques et des propositions sur lesquelles on ne peut être que d'accord sur les principes.

Ainsi en est-il des propositions suivantes : *Développer les écoles des parents, les cours de parentalité, d'alphabétisation, etc. (...) Permettre aux parents de familles issues de l'immigration de gagner en autonomie notamment par le biais des ateliers d'alphabétisation*

De la même manière est-il proposé de *« redonner aux adultes leur place et leur rôle vis à vis des mineurs »* ou encore de *« redéfinir le rôle de l'école dans notre société »*. L'école devra *« instaurer le partenariat avec les familles »*, *« communiquer (sic) et proposer à la famille d'adhérer au projet d'établissement »*, elle devra *« instituer un pacte de confiance »* et même *« un contrat moral avec la famille »*. A chaque fois, si on peut s'accorder sur les principes, reste à voir les conditions réelles et les moyens de ces ambitions. Ainsi à propos de la police municipale nous ne pouvons que convenir qu'il est nécessaire de *« clarifier les missions dévolues à la police municipale, aux ASVP et ATVM et renforcer les modules de formation »* (p. 72) tout en étant réservé sur le fait que *« leurs attributions en matière de police judiciaires (sic) sont trop limitées »*.

Par ailleurs nombre de propositions sont déjà en œuvre : *Compléter l'accompagnement les futurs parents dès la grossesse et au cours des premiers mois de vie de l'enfant en y apportant la dimension éducative* (p. 121). Cette proposition est déjà dans la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance (art.1). De la même manière faut-il encore *« réaffirmer la place du maire au coeur des dispositifs afin qu'il puisse mettre en synergie et orchestrer les*

*complémentarités de chaque acteur* » puisqu'il est déjà au cœur de la loi de 2007 mais aussi de tous les rapports précités ?

Sur la vidéosurveillance, l'auteur après avoir toutefois reconnu l'absence d'étude d'impact (p. 62) et rejeté l'évolution lexicale gouvernementale (« vidéoprotection »), déclare la nécessité de la développer et de protéger les financements dédiés. Bref, rien de très novateur.

Tout comme les nombreuses propositions relatives au Conseil pour les droits et devoirs des familles et au contrat de responsabilité parentale ne sont que la reprise de lois de 2005, 2007, et de la loi LOPPSI 2 en cours de discussion. Plutôt que de proclamer leur généralisation ou imaginer que les difficultés ne sont liées qu'à l'implication des élus peut être faudrait-il s'interroger sur les réticences que ces outils continuent à susciter.

L'idée de « *créer des comités départementaux à la parentalité pour favoriser la coordination des dispositifs d'aide à la parentalité et qui regrouperait tous les acteurs investis dans le champ de la parentalité* » (p. 117) est exactement celle qui, à l'issue de la conférence de la famille de 1998, a permis la mise en place des Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents (REAAP). Ce réseau doit être, au terme de la circulaire du 9 mars 1999, « *un cadre de partenariat entre les différentes institutions et associations intervenant dans le champ de la parentalité essentiel pour le développement de synergies et la mutualisation des pratiques, ainsi que des connaissances* ».

Au final la philosophie globale du rapport repose sur deux dogmes absolus eux aussi déjà bien œuvre : le partage d'informations, « *l'importance du travail en réseau* » et le décroisement d'une part, l'élaboration de chartes et la contractualisation d'autre part.

### ***Les paradoxes de J.A Benisti à propos du droit pénal des mineurs***

Après avoir multiplié dans son rapport les chiffres sur l'augmentation de la délinquance des mineurs l'auteur de préciser : « *nous ne disposons pas d'éléments statistiques précis sur la délinquance des mineurs* » (p. 61). Pour autant il faut « *refuser une logique répressive du tout sécuritaire* » (p. 17), « *car, soyons réaliste, un mineur qu'il soit délinquant ou primo-délinquant, en difficultés scolaires ou qu'il ait des difficultés comportementales, il est avant tout un enfant* » (p. 32). Et de conclure sur le fait que « *l'incarcération ne peut pas constituer le seul élément d'une politique* » (p. 72).

Cette posture modérée est d'ailleurs reprise par la presse. On lit dans *Maire info* du 14 février 2011 : « *le député du Val-de-Marne s'oppose donc totalement à l'abaissement de la majorité pénale, proposé par Christian Estrosi et un certain nombre de ses collègues UMP. « Il y a un*

*vrai débat en interne. C'est ce qui fait la richesse de l'UMP* », dit-il. « *Je pense qu'au contraire, il faut accepter qu'on a des gosses de 23 ou 24 ans qui ne sont pas encore adultes. Il faut que la chaîne pénale prenne en compte cet élément-là. C'est la ligne des centristes de l'UMP, dont je fais partie* ». En effet, certaines des propositions sont tout à fait modérées et même ambitieuses.

Ainsi l'intéressé reprend la proposition de la défenseure des enfants de regrouper dans un **code de l'enfant** l'ensemble des dispositions civiles ou pénales relatives à ce dernier (p. 75). Proposition pourtant rejetée par le rapport Varinard qui souhaitait un Code exclusivement pénal des... **mineurs**. De même en est-il de la volonté d' « *adapter les peines et les mesures éducatives pour les jeunes majeurs qui ne se bornent pas au seul critère de la majorité mais soit adaptable à chaque cas* ». L'idée d'un statut protecteur pour les jeunes majeurs va évidemment à contresens des politiques actuelles de restrictions des prises en charge jeunes majeurs et des contrats jeunes majeurs et l'auteur le regrette. Elle va également à l'encontre du rapport Varinard qui proposait de supprimer l'article 16 *bis* de l'ordonnance du 2 février 1945 permettant aux juridictions pour enfants d'ordonner la poursuite du placement d'un mineur, au-delà de sa majorité. Surtout cette proposition va diamétralement à l'encontre de [la proposition de loi de Christian Estrosi](#) pourtant cosignée par... Jacques-Alain Benisti !

On s'étonnera que celui qui défend le principe selon lequel « *les décisions de justice doivent être adaptées à la gravité des faits* » (p. 73) ait pu voter les lois sur le principe de la peine plancher qui pénalise plus la répétition des faits que leur gravité. Comment des sanctions peuvent-elles être « *"clairement graduées"* et *"dissuasives"*, dans le respect de leur dimension éducative » (p. 73) quand elles sont, du fait même des lois précitées, tout juste automatiques ? L'intéressé manifestait d'ailleurs sa volonté le 8 février dernier dans le cadre de la loi Loppsi 2 que les peines plancher puissent s'appliquer largement à des primo-délinquants. Et soutenait le renvoi sans délai des mineurs devant le tribunal pour enfants.

Enfin, on retiendra que J.A Benisti prononce un sentencieux : « *la place des enfants n'est pas en prison, aucun travail éducatif n'y est possible* » (p. 17). Par ce coup de trait le rapporteur met à mal les fondements même des établissements pénitentiaires pour mineurs et l'affectation des éducateurs auprès des mineurs incarcérés en œuvre depuis la loi du 9 septembre 2002 jusqu'à la note d'orientation ministérielle en date du 14 janvier 2005 relative à l'intervention des éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse en quartiers des mineurs.

## **Conclusion**

Il y a donc bien deux J.-A Benisti : un policé qui refuse les solutions répressives. L'autre, parlementaire, qui disait par exemple récemment à propos de la loi Loppsi 2 : *« nous ne pouvons que nous réjouir de ces mesures qui donnent les moyens de lutter encore plus efficacement contre une délinquance de plus en plus jeune et de plus en plus violente, désormais sans scrupule, je dirais même sans foi ni loi, qui fait régner la terreur dans bon nombre de quartiers (...) Nous nous devons de lancer un message de fermeté en direction des délinquants, de leur faire savoir qu'il n'y aura plus d'impunité »* (le 21 décembre 2010, à l'Assemblée nationale).

Au final, la lecture de ce rapport donne une impression curieuse parce qu'il alterne les lieux communs, la confirmation des orientations politiques actuelles, ou des propositions fortement détaillées (par exemple la prise en charge de certains jeunes par le ministère de la Défense). Pouvait-on d'ailleurs penser l'ensemble de la prévention de la délinquance dans un court délai et sur un court format (130 pages). Chacune des thématiques (la parentalité, la vidéosurveillance, le trouble du comportement, la police municipale, la prise en charge des mineurs délinquants, etc.) méritait chacune une analyse bien plus poussée. En fonction des suites données à ce rapport nous nous y attèlerons.