

Collectif National Unitaire de Résistance à la Délétion

Analyse du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance présenté lors du conseil des ministres du 28 juin 2006

Ce nouveau texte a été présenté le 28 Juin 2006 au Conseil des Ministres et est inscrit à l'ordre du jour de la prochaine session parlementaire extraordinaire qui débutera le 7 Septembre 2006 et peut encore être modifié. Les idées contenues tournent toujours autour de la volonté affirmée de « **contenir – surveiller – punir** ».

Dans ce texte, le gouvernement ne veut plus prendre en compte le contexte social qu'il nomme « excuse sociale », cela lui permet d'individualiser les problématiques et de rendre chacun responsable et coupable de sa situation et par là même de ne pas avoir à y apporter de réponse politique.

Ce qui est au « cœur » du texte, c'est donc bien de connaître les populations en difficultés, assimilées par le gouvernement à des populations potentiellement dangereuses qu'il faut fichier, contrôler et punir.

Le travail social est conçu comme un outil de « contention sociale » au services des Maires.

DE NOUVEAUX POUVOIRS : VERS UN MAIRE TOUT PUISSANT

Concentrant des pouvoirs de justice, d'éducation, de santé, et de police :

CHAPITRE II

Dispositions de prévention fondées sur l'action sociale et éducative

Article 5

I. - Après l'article L. 121-6-1 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article L. 121-6-2 ainsi rédigé :
« **Art. L. 121-6-2.** - Lorsque la gravité des difficultés sociales, éducatives ou matérielles d'une personne ou de personnes composant une même famille, constatée par un professionnel de l'action sociale telle que définie à l'article L. 116-1, appelle l'action de plusieurs intervenants, celui-ci en informe le maire de la commune de résidence pour assurer une meilleure efficacité de l'action sociale.

« Lorsque plusieurs professionnels interviennent auprès d'une même personne ou de personnes composant une même famille, un coordonnateur est désigné parmi eux par le maire, après consultation du président du conseil général. A défaut, le président du conseil général peut procéder à cette désignation.

« Ces professionnels et le coordonnateur sont autorisés à partager les informations et documents nécessaires à la continuité et à l'efficacité de leurs interventions. Dans ce cadre, ils sont tenus au secret professionnel en application des articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

« Le professionnel intervenant seul dans les conditions prévues au premier alinéa et le coordonnateur sont autorisés à révéler au maire ou à son représentant, au sens de l'article L.2122-18 du code général des collectivités territoriales, les informations confidentielles qui sont nécessaires à l'exercice de ses compétences dans les domaines sanitaire, social et éducatif. »

Le maire devient le coordonnateur et animateur de la prévention de la délinquance sur sa commune

- Secret Professionnel et partage de l'information

- Les « professionnels de l'action sociale » sont tenus d'informer le maire de la commune, lorsque **la gravité** des difficultés sociales, éducatives, matérielles d'une personne ou d'une famille est avérée et quand il y a plusieurs intervenants dans la même situation. Le maire désigne un coordonnateur parmi ces professionnels. *Que recouvre la notion de gravité et qui décide de la transmission de l'information aux maires en fonction de la gravité ?*

- L'autorisation explicite de partage de l'information se réfère toujours aux différents articles concernant le secret professionnel. Cependant si dans le texte « le secret partagé » n'est plus mentionné en tant que tel, la référence aux partages de l'information entre professionnels de « l'action sociale entre eux d'une part et le coordonnateur » est tout aussi préjudiciable aux usagers. Qui sont ces professionnels de l'action sociale, on peut penser que les personnels des Centres Communaux d'Action Sociale qui sont des administratifs sont compris dans la définition ? La question se pose de la même façon pour le coordonnateur qui peut être un personnel soumis au secret professionnel ou un administratif qui lui ne le sera pas ?

- Lorsque le « professionnel » intervient seul dans une situation, il est « autorisé » à révéler au maire les informations nécessaires à l'exercice de ses compétences dans les domaines sanitaire, social et éducatif. *Que veut dire « autoriser » Quelles sont les compétences d'un maire en matière de Protection de l'Enfance, cela relève du Conseil Général.*

- **Il doit mettre en place un conseil pour les droits et les devoirs des familles qui sera obligatoire dans les villes de plus de 10 000. Dans le cadre des attributions de ce conseil :**

- 1) Il peut proposer un accompagnement parental, « suivi individualisé au travers d'actions de conseil et de soutien à la fonction éducative » et saisir en cas d'échec de la démarche, le Président du Conseil Général pour envisager la mise en place d'un contrat de responsabilité parental

- 2) Il peut effectuer des « rappels à l'ordre » « Lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte, au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques », le maire peut procéder à des rappels à l'ordre. Le rappel à l'ordre s'effectue verbalement. Ce rappel intervient pour un mineur, dans la mesure du possible en présence de ses parents ou de ses représentants légaux.

- 3) Il peut demander à la CAF de mettre en place un dispositif d'accompagnement à l'utilisation des prestations familiales consistant en des mesures d'aide et de conseils de gestion pour une meilleure utilisation des prestations familiales conforme à l'intérêt de l'enfant et de sa famille.
- 4) Il peut également proposer aux juges des enfants de désigner le coordonnateur pour exercer une mesure de tutelle aux prestations sociales. Aucune précision dans le texte sur la saisine du juge des enfants ni sur ce que recouvre le terme « prestations sociales » ?
- **Multiplication des fichiers : en plus du fichier créé de fait dans le cadre du conseil pour les droits et devoirs des familles**
- Un fichier municipal recueille les informations nominatives du versement des prestations familiales incluant les données relatives aux enfants en âge scolaire, pour lui permettre d'exercer son contrôle sur l'assiduité et le déroulement de la scolarité
- il doit être informé par l'Inspecteur d'Académie de la liste des élèves domiciliés dans sa commune pour lesquels un avertissement a été adressé
- Un fichier national dépendant du Ministère de la santé concernant les personnes hospitalisés d'office consultables par les autorités judiciaires, la police, le préfet
- **Plus généralement :**
- il doit être informé de toute sortie à l'essai ou fugue d'un malade psychiatrique sous 24 heures,
- il dote de pouvoirs plus importants les gardes-champêtres (dépistage alcool et drogue)... ,
- Si des troubles à l'ordre public sont signalés sans que cela ne constitue une infraction, le maire peut imposer à la famille, un stage de responsabilité familiale à ses frais. S'il s'agit d'une infraction pénale, il saisit le procureur de la république ou encore fait suspendre les allocations familiales ou met en place une tutelle aux prestations familiales.

DE NOUVELLES OBLIGATIONS POUR LES PROFESSIONNELS qui portent atteinte aux droits des usagers

Les professionnels se voient mis dans l'obligation de transmettre au maire toute information relative aux personnes en difficulté auprès desquelles ils interviennent, de manière directe, ou indirecte, par le biais du coordonnateur (cf : article 5).

C'est une atteinte aux droits des usagers qui hypothèque tout travail basé sur la relation de confiance.

Les dispositifs qui existent déjà permettent l'échange d'informations entre professionnels dans le but d'aider une personne ou une famille. Dans le cas de situations d'enfants en danger, les professionnels sont déjà soumis à une obligation de signalement (depuis 1989).

La mise en œuvre du secret partagé telle que proposée dans le projet de loi, notamment dans le cadre d'instances partenariales (CLSPD, veille éducative, conseil pour les droits et devoirs des familles, etc.) ouvertes à des non professionnels du champ médico-social (maire, coordonnateur, etc.) porte atteinte au droit de chacun inscrit dans l'article 9 du Code Civil (le droit au respect de la vie privée).

Aujourd'hui, selon ce projet de loi, **toute personne est susceptible d'être signalée** à une de ces instances dès lors qu'elle connaîtrait des difficultés financières, scolaires, psychologiques, une séparation...

Le secret professionnel existe par respect des usagers et pour les protéger d'une instrumentalisation de la part des travailleurs sociaux qui pourraient exercer un quelconque pouvoir vis-à-vis d'eux.

La notion de « secret partagé » est un détournement du secret professionnel. Par ailleurs, le partage d'informations d'ordre privé entre le maire et les travailleurs sociaux entraîne une confusion entre le pouvoir de décision quant aux orientations politiques et leur mise en œuvre selon une déontologie professionnelle.

POURQUOI NOUS REFUSONS CE TEXTE ET SON ORIENTATION SECURITAIRE :

Ce texte outre sa philosophie sécuritaire, modifie durablement la structure administrative du pays et la répartition institutionnelle et territoriale des pouvoirs. Il jette les bases d'un contrôle et d'une suspicion généralisée.

Ce texte qui se donnait pour « objectif essentiel » de faire travailler plus étroitement les travailleurs des secteurs médico-sociaux et ce notamment en insistant sur les échanges d'information pour plus d'efficacité, d'efficience et de lisibilité des interventions voire de transparence, donne au maire et à lui seul le pouvoir d'intervenir dans quasiment toutes les situations rencontrées sur sa commune.

Il ne lui est jamais fait l'obligation de transmettre aux professionnels, pour plus d'efficacité et de transparence, les décisions et des mesures qu'il prend dans le cadre de ses nouvelles attributions.

Ses décisions sont unilatérales et les citoyens ne peuvent faire valoir aucun droit de recours. Aucune obligation de notifier ses décisions, contrairement aux principes du droit administratif.

Dans le cadre de la mise en place des nouveaux fichiers, même avec accord de la CNIL, aucune précision dans le texte sur l'utilisation, l'exploitation et le contrôle de ces fichiers et de leurs utilisateurs et de leurs objectifs.

L'ECOLE UN ELEMENT CENTRAL DU MAILLAGE **par le biais du repérage des difficultés des élèves et de leurs familles**

La Loi de programmation pour la Cohésion Sociale du 18 janvier 2005 dite loi Borloo instaure un programme de réussite éducative hors temps scolaire. Cette mesure de prise en charge individuelle ou collective s'organise à partir d'un repérage fait principalement par les personnels de l'Education Nationale. Ce dispositif s'organise de façon disparate selon le choix des autorités (maire, préfet, institutions), les intervenants éducatifs sont divers (services publics, associations). Ce nouveau système de suivi des enfants implique la transmission d'informations confidentielles qui jusque là restaient au sein de l'école, de fait la communauté éducative pourrait se transformer en un réseau de signalements.

Le dispositif Borloo, pose par ailleurs d'autres questions lorsqu'il marginalise l'école par rapport au traitement de l'échec scolaire et lorsqu'il remet en question l'intervention des équipes professionnelles présentes dans le système scolaire pour assurer le suivi des enfants. Si la complémentarité entre l'école et divers intervenants éducatifs est pertinente dès lors que les rôles de chacun sont identifiés et que les actions sont cohérentes, le fait de remplacer les uns par les autres au petit bonheur augure de complications et d'échecs potentiels.

La loi Fillon, instaure quant à elle une école duale, un apprentissage minimum selon l'idée du « socle commun » au lieu d'une culture commune qui permettrait aux jeunes de mieux appréhender la complexité de notre société. La loi renforce par ailleurs les signalements vers les équipes de réussite éducative du plan Borloo. Gilles de Robien envisage la présence policière dans les établissements scolaires pour répondre aux manifestations de violence. La loi De Villepin sur l'égalité des chances renforce la dualité de l'école par l'instauration de l'apprentissage dès 14 ans.

Pendant ce temps les effectifs des personnels de l'éducation nationale diminuent, tout comme les moyens mis en œuvre pour accompagner les jeunes en difficultés.

Les contrats de responsabilité parentale institués par la loi sur l'égalité des chances de Mr De Villepin, du 31 mars 2006, accentue la culpabilisation des parents. Ces contrats ne concerneront plus uniquement les situations d'absentéisme scolaire des élèves, mais aussi le trouble porté au fonctionnement de l'établissement et à la carence de l'autorité parentale. En cas de non respect par les parents de leurs obligations contenues dans ces contrats, ils pourront se voir infliger la suspension du versement des allocations familiales. Il n'est plus question d'apporter de l'aide et du soutien aux élèves et à leur famille, ni d'élaborer une politique de prévention essentielle pour répondre aux difficultés liées à l'absentéisme et à l'échec scolaire.

Plus grave, les réponses apportées sont exclusivement punitives et répressives, remettant en cause le droit des familles à obtenir des aides éducatives.

L'avant projet de loi prévention de la délinquance s'appuie sur l'ensemble de ces dispositifs en renforçant la cohérence sécuritaire. Il reprend les outils de repérage et renforce le rôle central et prépondérant du Maire. Il confirme la mise en place et le recours au contrat de responsabilité parentale comme un outil de sanctions envers les parents que le texte considère comme défaillants au niveau éducatif (absentéisme, difficultés scolaires, problèmes de comportement etc...).

Le Maire se voit attribué le droit de faire supprimer les allocations familiales en dehors de toute procédure.

Pour mettre en place toutes ces dispositions, des fichiers seront mis en place par les établissements scolaires, l'Inspection Académiques qui seront transmis au Maire. Les personnels de l'EN sont tous contraints d'alimenter ces fichiers et de transmettre tous les éléments d'information qu'ils auront recueilli dans l'exercice de leur profession.

LA JUSTICE DES MINEURS

Le projet de loi sur la prévention de la délinquance va entraîner des modifications dans plusieurs articles de l'ordonnance de 45.

Si cette loi voit le jour, la spécificité de la justice des mineurs sera bel et bien une notion vidée de son sens.

Ainsi, à l'aide nouvelles mesures, le juge pourra (Chapitre 7, articles 38 à 44 du projet de loi) :

- **Pour un mineur à partir de 10 ans** : effectuer un placement d'un mois pour les éloigner de leur environnement habituel afin de faire « un travail psychologique, éducatif et social portant sur les faits commis » ; obliger à effectuer des travaux scolaires voire le placer dans « un établissement scolaire doté d'un internat » pour une année scolaire. Comme il n'y a pas d'âge pour être délinquant, il n'y a pas d'âge pour être condamné !
- **Pour un mineur à partir de 13 ans** : extension des possibilités d'ordonner un contrôle judiciaire, ce qui veut dire possibilités d'incarcération en cas de manquement aux modalités du contrôle. C'est donc la détention préventive des mineurs de 13 à 16 ans qui est élargie. Parmi les obligations du contrôle judiciaire : obligation d'un placement de 6 mois renouvelable une fois, obligation d'effectuer un stage civique, de suivre une scolarité ou une formation professionnelle jusqu'à majorité, obligation de résider dans un lieu de placement qui en cas de non respect se transformerait en placement en centre fermé avec menace d'incarcération à la clé.
- **De plus, une nouvelle mesure d'activité de jour est créée.** Elle consiste dans une immersion dans le monde du travail (dès 13 ans !) mais compte tenu de l'âge et de la convention internationale des droits de l'enfant, aucune rémunération n'est prévue
- **Enfin, deux mesures directement inspirées de la justice des majeurs sont introduites.** La présentation immédiate devant le juge des enfants et la composition pénale qui toutes deux nient le temps nécessaires à l'action éducative.
- En cas d'usage de stupéfiants, un mineur peut se voir soumettre par le procureur à une mesure d'injonction thérapeutique, comme majeur.

PSYCHIATRIE

Le chapitre 5 « prévention des actes les plus violents pour soi-même et pour autrui » durcit sur plusieurs points les conditions d'internement en psychiatrie, autrement dit les hospitalisations sans consentement en psychiatrie (Hospitalisation à la Demande d'un Tiers et Hospitalisation d'Office régies par la loi du 27 juin 1990) – plus de 60 000 cas par an.

En résumé, le projet de loi augmente le pouvoir d'internement des maires (et même leur nature puisqu'il s'agit d'une délégation de pouvoirs du préfet), augmente les contrôles préfectoraux et rend plus difficiles les « sorties d'essai », voire les sorties tout court. Cela sans changer les possibilités de recours, déjà difficiles à mettre en œuvre, alors que l'internement est déjà une restriction à la liberté d'aller et venir, au nom de soins psychiatriques jugés nécessaires et/ou de protection de l'ordre public.

2) Il y a des points communs avec les autres parties du plan :

- Un pan entier du code de la Santé Publique passe sous le contrôle du ministère de l'Intérieur et amalgame ainsi malades internés et délinquants dangereux. Alors que la question sensible de l'hospitalisation sans consentement, du respect des droits des patients, de l'intervention éventuelle d'un juge dans la décision d'internement, des obligations de soins en psychiatrie, fait débat depuis des années du côté du ministère de la Santé.
- Un renversement de perspective
La loi du 27 juin 1990 affirme la primauté de l'hospitalisation libre en psychiatrie et du consentement du patient. À cette volonté affichée de renforcer les droits des personnes et de limiter le nombre des internements (sans succès d'ailleurs), succède l'affirmation qu'il faut contrôler plus les internés ; l'exposé des motifs l'énonce : « *un accompagnement renforcé par un meilleur contrôle des sorties d'essai* », « *une modification de la durée des diagnostics* » (c'est-à-dire un allongement) et la possibilité pour le préfet « *d'ordonner à tout moment une expertise* », y compris pour les internements qui ne relèvent pas du « *trouble à l'ordre public* » (ex : une personne suicidaire internée pour éviter qu'elle se tue).
- Le rôle décisif du maire, pour les hospitalisations d'office en ce cas, dans une volonté de contrôle de « proximité » des populations.
- L'obsession des fichiers : un fichier national des personnes en Hospitalisation d'Office est prévu. La nature des données personnelles collectées sera précisée dans le décret... Fichier en lien notamment avec les demandes d'autorisation de détention d'armes.
- Tout cela bien sûr sous couvert d'aide et de prévention pour les personnes vulnérables psychologiquement.

3) Qu'est-ce que ça change concrètement pour les internés ?

- Pour les Hospitalisations d'Office, l'exception légale devient la règle : le maire peut envoyer à l'hôpital (et pas seulement à l'hôpital psychiatrique habilité pour cela), par simple arrêté, pour 72 heures (et non plus pour 24 heures), y compris sans avis médical, un de ses administrés dont « *les troubles mentaux nécessitent des soins et compromettent la sûreté des personnes ou portent de façon grave atteinte à l'ordre public.* » Actuellement, le maire peut prendre un arrêté provisoire d'urgence pour adresser en hôpital psychiatrique et le préfet doit alors statuer sans délai pour prendre ou non une Hospitalisation d'Office.
- Une fois interné, que ce soit en Hospitalisation d'Office ou en Hospitalisation à la Demande d'un Tiers, pour obtenir une sortie d'essai, il faudra donner beaucoup plus de garanties de « traçabilité » (adresse, téléphone, dates de consultations obligatoires), et le préfet peut intervenir à tout moment en demandant une expertise, ce qui peut rallonger l'hospitalisation de plusieurs semaines, voir plusieurs mois selon les disponibilités des experts.

4) Pour les toxicomanes : coercition et partage des informations à tous les étages. Le chapitre 6 prévoit « *un développement des injonctions thérapeutiques à tous les stades de la procédure pénale* ». Il invente un « *médecin-relais* » chargé d'examiner les personnes sous injonction, d'organiser celle-ci, y compris en « *désignant d'office* » (!) un établissement ou un médecin pour réaliser l'injonction, et enfin de rendre compte à l'autorité judiciaire.

5) Enfin, l'effet d'annonce de dernière minute sur les « *criminels sexuels* » promet le lancement « *avant la fin de l'année* » (!) d'un **programme de construction d'établissements spécialisés pour la prise en charge médicale des criminels sexuels**. Non détaillée dans le projet, cette annonce rappelle les propositions du rapport Burgelin de centres où seraient assignés pour une durée illimitée les sortants de prison considérés comme potentiellement dangereux : ni prison, ni hôpital, vrai lieu de relégation.

Vrai revirement là aussi de l'orientation actuelle du dispositif de soins psychiatriques aux détenus souffrant de troubles psychiques qui, certes, manque de moyens, mais va plutôt dans le sens d'une amélioration de l'accès aux soins en prison, ou en structure psychiatrique si l'état du détenu le nécessite.

Collectif National Unitaire (CGT, FSU, Solidaires, LDH, SUD Santé-Sociaux, SUD C-T, SNPES-PJJ, SNEPAP, SNUAS-FP, SNU-Clias, SNES, SNUIPP, SNMPMI, Syndicat de la Magistrature, Syndicat des Avocats de France, Union Syndicale de la Psychiatrie, Syndicat National des Psychologues, CNT, A.C.!, Collectif des Etudiants en Travail Social, Collectif pour les Droits des Citoyens Face à l'Informatisation de l'Action Sociale),

Site CNU/Collectifs locaux : www.abri.org/antidelation

Paris le, 11 juillet 2006