
Commission de déontologie de l'aide à la jeunesse - 21 septembre 2001

DGAJ - Dossier 29/2001

Protection de la jeunesse - Médiation auteur-victime - Mise en oeuvre par les services de prestations éducatives et philanthropiques - Compatibilité avec le Code de déontologie (art. 7, 8 et 12) - Absence de garantie d'un débat contradictoire - Libre consentement des parties - Recours contre des décisions «prétoriennes» - Transparence de la procédure et garantie démocratique - Différence de mandat entre les institutions sociales et judiciaires.

Résumé de la demande

Une a.s.b.l. sollicite l'avis de la Commission quant à un projet de circulaire établi par Madame la Ministre de l'aide à la jeunesse concernant l'organisation de médiations par les services de prestations éducatives ou philanthropiques.

La Commission est saisie d'une demande d'avis introduite le 2 janvier 2001 par une asbl.

Dans la formulation de la demande d'avis, la Présidente de l'asbl fait référence à un projet de circulaire établi par la Ministre de l'Aide à la jeunesse concernant l'organisation de médiations par les SPEP.

La demande se fonde sur les articles 15 et 4, § 3 du Code de déontologie. Mais le courrier fait également référence à l'obligation des services oeuvrant dans le secteur de l'aide à la jeunesse de se conformer aux principes et dispositions contenus dans les diverses conventions internationales (conventions européennes des 4 novembre 1950 et 26 novembre 1987, convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20.11.89). Mention est également faite de la loi du 8.4.65 relative à la protection de la jeunesse.

La question qui est posée à la commission porte sur plusieurs points :

1. Un service d'aide à la jeunesse peut-il organiser des mesures de médiation au bénéfice des parquets alors que ce type de mesure n'est pas explicitement prévu par la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse ?
2. Ce type de pratique n'est-il pas en contradiction avec l'art. 4, § 3 du Code de déontologie ?
3. Dans la mesure où le projet de circulaire paraît flou à la demanderesse, notamment selon elle en ses articles 7 et 12, un service d'aide à la jeunesse peut-il communiquer «quelque information que ce soit» au parquet de la jeunesse ?
4. Dans une telle optique également, le parquet est-il dorénavant considéré comme une personne ou un service avec lequel les services travaillant dans le secteur de l'aide à la jeunesse doivent collaborer ?

La commission de déontologie a commencé l'examen de cette demande en sa séance du 24 janvier 2001. L'un des membres ayant voix délibérative directement concerné au plan professionnel, a estimé indispensable de se retirer des

débats conformément au règlement d'ordre intérieur de la commission. Décision a été prise de demander la communication de la circulaire en question et d'inviter Madame la Ministre à faire valoir son opinion sur les points en question.

L'asbl n'a pas souhaité présenter plus spécifiquement ses objections quant à ce projet.

L'examen de la demande s'est poursuivi lors de la séance du 27 avril 2001, au cours de laquelle la commission a entendu le point de vue de la Ministre, présenté par sa collaboratrice Madame Christine Mahieu. À cette occasion, la représentante de la Ministre a remis aux membres de la commission un ensemble de documents complémentaires qui sont analysés ci-après.

La commission a terminé l'examen de la demande lors de sa séance du 8 juin 2001.

Avis

1. Le texte du projet de circulaire

Le projet de circulaire transmis à la commission n'est pas daté; il contient la mention d'une insertion plus générale du texte dans l'article 2 alinéa 1 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions aux SPEP.

Outre leurs missions habituelles, les SPEP se verraient également confier la prise en charge de processus de médiation selon des modalités que la commission pense pouvoir résumer comme suit :

- cette mission peut relever de l'initiative que prendrait chaque service;
- la médiation serait comptabilisée comme un mandat à part entière;
- la médiation pourrait être confiée par un juge de la jeunesse ou par un membre du Parquet;
- la médiation viserait à trouver une solution aux conséquences relationnelles et matérielles de l'infraction;
- l'adhésion du mineur et des personnes exerçant l'autorité parentale, ainsi que celle de la victime, devrait être exprimée sans réserve et de manière permanente durant tout le processus de médiation;

- les services organisant les médiations auraient l'obligation de dresser des rapports d'évaluation et de synthèse portant sur le déroulement de la médiation, sur l'accord éventuel et l'exécution de cette médiation.

2. La présentation du projet par Mme Mahieu

Représentant la ministre de l'aide à la jeunesse, Mme Mahieu fait valoir que la préoccupation pour les victimes de faits qualifiés infraction commis par des mineurs d'âge était présente dès 1984, lors de la création des premiers services de prestations éducatives et philanthropiques. En 1993, la Communauté française et la Fondation Roi Baudouin ont subsidié une recherche sur les critères et les limites dans lesquelles la médiation peut être envisagée.

Mme Mahieu comprend bien que ce n'est pas le principe même d'une médiation qui est critiqué par l'asbl mais bien la possibilité de voir le Parquet s'en faire l'instigateur.

L'essentiel de la question porte donc sur la compatibilité d'une pratique dite prétorienne avec les règles déontologiques des services du secteur de l'aide à la jeunesse. À cela, la représentante de la Ministre répond pour l'essentiel :

- qu'il s'agit ici d'une mission de justice «déléguée» allant à l'encontre de la dérive qui, selon elle, s'est produite dans le cas de la médiation pénale applicable aux majeurs pénaux;
- que la médiation n'est pas réalisée au bénéfice du Parquet mais bien des parties, consistant en fait en une proposition de service sans contrainte;
- que le rapport dont il est fait mention dans la proposition de circulaire porterait sur le contenu d'un accord ou sur l'absence d'accord, Mme Mahieu envisageant qu'une mention plus claire puisse figurer d'ailleurs dans le texte de la circulaire si elle devait devenir définitive.

3. Les textes transmis à la commission pour information complémentaire

Quatre textes ont été remis en séance par Mme Mahieu : un résumé de son intervention devant la commission, un avis rendu par le CCAJ, un extrait des actes de la journée d'étude du 1 décembre 1999, le rapport établi par l'asbl Synergie en décembre 1999.

Les membres de la commission ont examiné soigneusement ces documents.

L'avis du CCAJ n'apporte en fait rien au débat portant sur l'opportunité pour les SPEP de travailler ou non à des médiations dans les conditions prévues au projet de circulaire ministérielle.

La journée d'étude du 1^{er} décembre 1999

Rapport sur les actes de la journée d'étude du 1^{er} décembre 1999 publié dans le n° 4/2000 de «Mille Lieux Ouverts» : «*La médiation auteur-victime dans la justice des mineurs. Réflexions à partir de trois expériences en Communauté française*»

Cette journée d'étude avait pour objet de présenter les résultats d'une recherche-action relative à trois expériences-pilotes de médiation menée par les services Arpège de Liège, Gacep de Charleroi et Le Radian de Bruxelles.

La médiation est définie par ces services comme un processus par lequel un tiers neutre met en relation l'auteur

d'un fait qualifié d'infraction et la victime pour tenter de dénouer le conflit, manifesté ou causé par un fait qualifié d'infraction pénale, en les aidant à trouver eux-mêmes une solution réparatrice, sans qu'aucune décision ne leur soit imposée par ce tiers. Qu'elles relèvent d'une indemnisation ou d'une autre solution, les modalités de la réparation sont fonction des capacités effectives à réparer de l'auteur du fait qualifié d'infraction.

Ensuite, Madame le Juge de la Jeunesse Gougnart a présenté le point de vue du magistrat. Selon elle, les expériences de médiation sont arrivées à point nommé juste après l'arrêt de la Cour de cassation de 1997 qui interdit les prestations sur ordonnance. Elles ont permis d'éviter le chaos. La médiation n'a pas de caractère de sanction et peut donc intervenir avant une déclaration de culpabilité. Elle souligne également que la médiation est utile dans la mesure où la justice ne peut sans doute pas être le lieu du règlement de toutes les atteintes à l'ordre public. La médiation peut également aider à faire disparaître l'image d'une jeunesse sans foi ni loi. Elle considère que la médiation doit être inscrite dans la loi et disposer d'un cadre législatif clair. La loi devra envisager le caractère spécifiquement éducatif de la mesure, la place des parents, la place de la victime et la capacité contractuelle du mineur. Elle aborde également la distinction à la demande du parquet et à la demande du juge.

D. De Fraene s'interroge ensuite sur les origines de la justice réparatrice avant de se demander à quelles questions répondent les nouvelles mesures. Il s'interroge sur la direction que pourrait prendre le changement que sous-tendent les logiques de la réparation et de la médiation. Il craint cependant que sous un habit nouveau, les finalités de l'ancien modèle, que les nouvelles logiques prétendent vouloir remplacer, se maintiennent.

Des représentants des trois associations se sont ensuite exprimés sur la place de la médiation dans la justice des mineurs. Antonino Buonatesta fait observer qu'il faut éviter une confusion très fréquente : la médiation n'est pas une mesure judiciaire, à l'inverse d'une prestation.

Kristine Kloeck a présenté les expériences de médiation en Communauté flamande.

L'ouvrage se termine par les positions de la Ministre Maréchal et de Monsieur Maes, conseiller du Ministre de la Justice. Selon la Ministre Maréchal, «*la médiation doit se concevoir dans un modèle de justice déléguée : le parquet ou le juge de la jeunesse oriente les parties vers un service privé subsidié qui est à la disposition de celles-ci pour les aider, si c'est possible, à trouver une solution aux conséquences matérielles et relationnelles du délit. Actuellement, aucune loi fédérale ne permet au parquet et/ou au juge de la jeunesse de confier cette mission. Cette loi étant de stricte interprétation, la Communauté française ne peut créer des services autonomes*». Monsieur Maes considère, quant à lui, que «*l'ultime frontière de la médiation est sans conteste le danger créé par l'auteur du délit et par le délit lui-même pour la sécurité publique. L'appréciation de ce danger ne saurait être laissée aux seuls individus ni au médiateur, dont le mandat ne s'étend pas au-delà du règlement civil et de l'accompagnement sur le chemin vers une réparation juste du conflit entre individus,*

fraction d'une perturbation plus large de la vie paisible en communauté. Une action limitée et temporaire de la justice tendant à protéger la sécurité publique ne doit pourtant nullement exclure une médiation différée, dès que le danger est considéré comme éloigné. La confrontation auteur-victime est également fort à propos pour introduire le processus de resocialisation de l'auteur quand il s'agit par exemple de rendre plus acceptable des séjours courts et temporaires en communauté partant d'un régime de détention (...). Il me semble que tant la protection du mineur et de ses droits que la protection de la sécurité publique imposent un contexte judiciaire (...). L'on jugera en tenant compte des efforts fournis afin d'aboutir à un règlement équitable et un magistrat sera appelé à homologuer les transactions concernant les préjudices causés par le délit interdisant, le cas échéant, les poursuites pour les mêmes faits».

Dans ses conclusions, Daniel Martin souligne que les chercheurs de Synergie sont d'avis que la médiation a sa place pour autant *«qu'elle soit clairement placée dans un modèle de justice sous-tendu par une philosophie réparatrice et relationnelle qui prendrait en compte simultanément et de manière interdépendante les pôles ou les objectifs liés au jeune, à la victime et au lien social»*. Il pose la question de savoir si, lorsqu'on insiste à ce point sur la dimension relationnelle, placer la médiation dans un cadre judiciaire est pertinent.

Le rapport établi par l'asbl Synergie en décembre 1999

Une étude a été réalisée par l'asbl Synergie (Dominique Billen et Isabelle Poulet auteurs du rapport final), concernant *«la médiation dans les services de prestations éducatives et philanthropiques»*. La recherche fut réalisée avec le soutien de la DGAJ, de la Fondation Roi Baudouin et de la Loterie Nationale. Le rapport est rédigé en décembre 1999.

Les auteurs du rapport partent d'un a priori favorable à ces pratiques de médiation, en constatant qu'elles se sont peu à peu développées dans les années 90, après la mise sur pied et la reconnaissance des SPEP et à l'initiative de certains de ceux-ci. Sont ainsi analysées les pratiques du Radian (Bruxelles), GACEP (Charleroi) et Arpège (Liège). De 93 à 96, les expériences ont été admises puis ont connu un temps d'arrêt en raison des réticences exprimées par la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française Mme Onkelinx (p. 25 du rapport).

Les enjeux que les auteurs du rapport perçoivent dans ces pratiques sont en fait des avantages qu'ils font valoir : priorité à accorder à un modèle qui demeure éducatif au moins dans son fondement idéologique, reconnaissance des droits des victimes.

Sur base d'une recherche dont la méthodologie est à la fois quantitative et qualitative, les auteurs constatent :

- Le Radian est apparu plus intéressé à la mise en pratique de cette médiation quand la victime et l'auteur se connaissaient préalablement (mais cela ne concerne que la moitié environ des situations);

- Un grand nombre de victimes ne donnent pas suite aux propositions de médiations (43% si notre lecture a été correcte parce que cette partie reste assez vague), tandis que les auteurs qui ne reconnaissent déjà pas la matérialité des faits refusent évidemment plus fréquemment la proposition de médiation;
- De la sorte, un peu plus de 40% des propositions de médiation n'aboutissent pas; les victimes qui les ont acceptées semblent modérément satisfaites de cette démarche, tandis que les auteurs qui s'y soumettent paraissent prendre globalement mieux conscience de la portée de leurs actes et restaurent l'estime d'eux-mêmes.
- Le contenu de la médiation est difficile à examiner parce que les auteurs du rapport admettent n'avoir pu posséder des données que sur 71 cas, mais il s'agit essentiellement de remboursements (42/71), puis viennent des excuses, un travail, des explications, une restitution du bien.
- Les organismes montrent des disparités quant au contenu du rapport qu'ils adressent à l'autorité judiciaire en fin de médiation.
- L'analyse quantitative présente cependant de grandes faiblesses tenant à un échantillon restreint et à l'absence de méthodes statistiques; l'ensemble est descriptif, avec utilisation de tableau à double entrée et de pourcentages, qui favorisent le choix d'une hypothèse sans permettre de la valider ou de l'invalidier.

Les conclusions sont globalement congruentes avec l'a priori de départ, même si les auteurs ajoutent : *«à condition que cette mesure soit clairement placée dans un modèle de justice sous-tendu par une philosophie réparatrice et relationnelle (...) Le modèle réparateur (...) est en concordance avec des théorisations du réel»* (p. 99).

Les auteurs insistent sur le fait que ce cadre judiciaire induit inévitablement un déséquilibre dans les rapports de force, ce qui fait que le jeune délinquant est davantage contraint que sa victime, dans un processus de médiation qui tend cependant à restaurer une certaine égalité.

Les auteurs estiment également que les politiques locales (philosophie des services, relations avec les autorités locales) ont eu une influence sur les pratiques, et notamment sur l'instauration, l'abandon ou le maintien, de pratiques de médiation incluant ou non les parquets. La discussion sur ces choix (médiation sur proposition du parquet ou par jugement du Tribunal) reste fort floue et n'aboutit pas à une recommandation claire.

La question de savoir si les SPEP sont les lieux adéquats de mise en œuvre de cette forme de médiation obtient des auteurs une réponse affirmative, mais la réponse se trouve fondée par un argument d'opportunité politique (une *«conjoncture»* politique jugée *«favorable»*).

Avis du 21 septembre 2001

Ayant ainsi recueilli ces divers éléments d'information, la commission de déontologie examine les différentes questions qui lui sont soumises.

La commission n'est pas sollicitée au départ pour se prononcer sur l'intérêt que présentent ou non les initiatives de médiation; toutefois, elle constate que ces initiatives ont indéniablement une visée plus éducative que sanctionnelle quand elles s'adressent à des mineurs d'âge; elle constate également que la responsabilisation d'un jeune qui a commis un fait qualifié infraction et la tentative de prise de conscience du dommage causé à autrui sont compatibles avec les missions du décret relatif à l'aide à la jeunesse et avec les dispositions contenues dans le Code de déontologie. C'est ainsi de façon unanime que la commission dit que les initiatives en faveur de la médiation auteur-victime présentent un réel intérêt.

La commission constate toutefois que le projet de circulaire ministérielle pose à plus d'un titre des problèmes de compatibilité avec le Code de déontologie.

1. Quant à la forme, l'écriture du texte laisse subsister des imprécisions qui sont susceptibles de donner lieu à des interprétations variables quant à la nature et l'ampleur des informations à répercuter aux intéressés et aux autorités judiciaires. En regard des articles 7, 8, 12 du Code de déontologie, certaines dispositions prévues dans la circulaire ministérielle devraient être rendues plus transparentes.

2. Quant au fond, la commission constate que la possibilité qui serait ainsi donnée aux autorités judiciaires de proposer une médiation à un mineur d'âge auteur d'un fait qualifié infraction présuppose que cette infraction a bel et bien été commise et que ledit mineur en est certainement l'auteur. À la lecture du texte de la circulaire ministérielle tel qu'il est actuellement prévu, la commission constate que les voies légales par lesquelles s'établissent habituellement la culpabilité ou l'innocence ne sont ni précisées ni respectées; en effet, la commission ne lit pas dans le texte qui lui a été remis que le juge de la jeunesse propose la médiation à l'issue d'un débat contradictoire; il demeure donc une possibilité de prendre des ordonnances provisoires. La commission doit bien constater que le problème ainsi posé se répète s'agissant des interventions dites prétoriques du Parquet. Ces voies aléatoires de «*proposition*» d'une médiation à un mineur d'âge supposé être auteur d'infraction paraissent entrer en contradiction avec les articles 2 et 4 alinéa 3 du Code de déontologie.

3. Examinant la question du libre consentement de chacune des parties (le mineur, ses représentants légaux, la victime), la commission doit bien constater que dans les contextes évoqués ci-dessus, la notion même d'une absence de contrainte exercée sur le mineur paraît plutôt théorique. Toutefois, la commission ne lit pas dans le texte du Code de déontologie que toutes les mesures prises au bénéfice d'un mineur doivent l'être avec son entier consentement (placement en IPPJ par exemple). Mais la commission pense utile de rappeler que les intervenants doivent satisfaire aux dispositions de l'article 8 du Code, notamment en son alinéa 1; dans cette optique, s'il devait s'avérer que la possibilité de proposer une médiation au mineur se fasse sans que les faits lui étant reprochés aient pu lui être

imputés à l'issue d'un débat contradictoire, les intervenants du secteur de l'aide à la jeunesse ne sauraient pas respecter la disposition susmentionnée dans la mesure où l'issue même de la médiation ne pourrait être prévue. Un mineur pourrait fort bien avoir accepté de bonne foi une médiation et l'avoir tentée ou accomplie valablement, sans que cet accomplissement engage le Parquet à délaisser ipso facto les poursuites à son encontre. Dans ces mêmes conditions, rien n'empêcherait ultérieurement la victime de rester insatisfaite et de réclamer d'autres formes de réparation. Il est clair que de telles hypothèses feraient courir au mineur des risques réels, et placeraient à nouveau les intervenants du secteur de l'aide à la jeunesse en porte-à-faux par rapport aux dispositions contenues dans les articles 2, 4 § 3, 8 du Code de déontologie. Par ailleurs, la commission prend bonne note des déclarations de Mme Mahieu quant à l'absence de concertation avec le Ministère de la Justice ou les associations de magistrats lors de la conception du projet de circulaire; la commission estime qu'il aurait fallu procéder à pareille concertation, et elle se demande en l'absence d'informations plus concrètes s'il pourrait se concevoir que les Parquets ou le Collège des Procureurs généraux prennent un jour l'engagement formel de ne pas poursuivre ultérieurement un mineur du seul fait qu'il ait accepté et accompli correctement une médiation avec sa victime.

De cet ensemble de réflexions, la commission dégage donc un avis répondant aux questions qui constituent la demande initiale :

Un service d'aide à la jeunesse peut-il organiser des mesures de médiation au bénéfice des parquets alors que ce type de mesure n'est pas explicitement prévu par la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse ?

La commission n'est pas compétente pour indiquer dans quelle mesure les lois trouvent à s'appliquer, mais il est clair que l'article 37.2.b. de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse n'empêche pas le juge de prononcer des mesures éducatives ou philanthropiques dans lesquelles une action de médiation peut prendre tout son sens.

Ce type de pratique n'est-il pas en contradiction avec l'art. 4, § 3 du Code de déontologie ?

La commission estime que la pratique en elle-même n'est pas en contradiction avec l'article 4 § 3 du Code de déontologie si certaines conditions sont effectivement respectées, et donc si elles sont explicitement prévues.

Ainsi le Code de déontologie ne permet pas aux intervenants du secteur de l'aide à la jeunesse de contribuer à la mise en œuvre de mesures «*dans un contexte prioritairement sécuritaire ou répressif*». Or, le texte actuel du projet de circulaire ne procure pas au bénéficiaire de l'aide et aux intervenants du secteur de l'aide à la jeunesse des garanties démocratiques suffisantes quant au respect du débat contradictoire, quant aux recours contre des décisions

de type prétorien, quant à la transparence nécessaire des procédures et de leurs issues possibles.

De la sorte, actuellement, la commission ne dit pas que le projet de circulaire élaboré par la Ministre reflète des intentions répressives ou sécuritaires; la commission dit que le texte qui lui a été présenté se caractérise par un manque de transparence et de garanties démocratiques qui ne permettent pas aux travailleurs du secteur de l'aide à la jeunesse de se situer clairement. Ce manque de garanties pourrait avoir pour effet de placer concrètement un mineur dans une situation plus grave que s'il n'avait pas fait l'objet de cette mesure, par exemple lorsque le ministère public déciderait de poursuivre le mineur après qu'il ait participé à une médiation.

Dans la mesure où le projet de circulaire paraît flou à la demanderesse, notamment selon elle en ses articles 7 et 12, un service d'aide à la jeunesse peut-il communiquer «*quelque information que ce soit*» au parquet de la jeunesse ?

Dans une telle optique également, le parquet est-il dorénavant considéré comme une personne ou un service avec lequel les services travaillant dans le secteur de l'aide à la jeunesse doivent collaborer ?

La commission rappelle qu'il n'est pas douteux que les institutions judiciaires et les institutions sociales œuvrent chacune dans le cadre de mandats différents qui leur sont donnés par les autorités publiques. Mais les moyens dont elles peuvent et doivent user sont différents.

L'article 12 du Code de déontologie ne dit pas autre chose en son alinéa 4, consacré à la diffusion d'informations en justice. Dans ce contexte, la commission indique que le Parquet du Procureur du Roi n'est pas assimilable à un service social, et pas davantage à un service du secteur de l'aide à la jeunesse. L'obligation de collaboration doit donc se penser, non dans les termes du Code de déontologie, mais dans les termes de l'article 458 du Code pénal ⁽¹⁾.

(1) *Les médecins, chirurgiens, officiers de santé, sage-femmes et toutes autres personnes dépositaires par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice [ou devant une commission d'enquête parlementaire] et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cent francs à cinq cents francs.*