

Un nouveau venu dans le jargon des criminologues et de certains experts

Réponses aux «incivilités» en matière de protection de la jeunesse : le parquet a-t-il un rôle à jouer ?

par Frédéric Van Leeuw *

Introduction

La nouvelle loi communale, qui permet à un fonctionnaire communal d'infliger une amende aux personnes qui se rendent coupable d'«incivilités», a rouvert le débat sur l'attitude à adopter face à un comportement dérangeant pour le corps social. Pour les infractions au code pénal, la loi prévoit la possibilité pour un mineur de plus de 16 ans de se voir infliger une telle amende ⁽¹⁾, à condition que le procureur du Roi, selon le cas, fasse savoir dans un délai fixé qu'il n'estime pas l'amende opportune, qu'il classe à défaut de charge ou encore qu'il entame lui-même des poursuites ⁽²⁾. Il m'a dès lors été demandé de présenter brièvement les mesures actuellement mises en place par la section jeunesse du parquet de Bruxelles pour lutter contre les incivilités. Cela nécessite néanmoins au préalable, une brève clarification du concept d'«incivilité», du cadre protectionnel et du rôle clé du ministère public face à cette problématique.

Qu'est-ce qu'une incivilité ?

Le terme «incivilité» semble être un nouveau venu dans le jargon des criminologues et de certains experts. Etymologiquement, d'après le Petit Robert, on commet une incivilité lorsqu'on n'observe pas «*les convenances, les bonnes manières en usage dans un groupe social*». C'est dire combien le contenu de ce concept peut varier d'une génération à l'autre, un peu à l'image de ces autres concepts plus anciens dans notre droit que sont les bonnes mœurs ou encore l'ordre public. Le concept d'incivilité se raccroche plutôt, lui, à une autre notion fréquemment utilisée en matière policière, qui est celle de tranquillité publique et, à ce titre, il permet d'englober toute une série de comportements, qui ne sont pas tous né-

cessairement érigés en infraction par le droit pénal (par ex. le bruit) ⁽³⁾. Dans son acception courante d'aujourd'hui, il s'agit en général de comportements ou de petites infractions, qui, isolément, sont d'une gravité réduite, mais dont la multiplication peut être génératrice de nuisances considérables.

Au niveau des mineurs, ce genre de comportement est plus que courant. Enfreindre la limite est souvent perçu par les jeunes comme une façon de se prouver aux autres et de se construire une identité. En général, l'entourage, les parents, l'école suffisent à recadrer plus ou moins rapidement le jeune en (re)définissant les limites à ne pas franchir. C'est l'essence même de l'éducation. Parfois néanmoins, la persistance de ce comportement peut être révélatrice d'un malaise généré par l'environnement social et/ou familial. Dans ce cas, les incivilités peuvent être la prémisse d'une délinquance plus lourde et une réponse aussi rapide qu'adéquate s'avère nécessaire.

Le cadre protectionnel

Les mineurs sont donc fréquemment à l'origine d'un certain nombre de plaintes pour des comportements que l'on pourrait classer dans la catégorie des «incivilités», que ces comportements soient constitutifs ou non d'infraction.

Dans la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse, pour qu'un juge de la jeunesse puisse être saisi, le législateur a

fait la distinction entre les situations où des infractions à la loi pénale sont commises par des mineurs (on parle alors de «*faits qualifiés infraction*») ⁽⁴⁾ et d'autres où la loi pénale, en tant que telle, n'est pas enfreinte (soit parce qu'il n'y pas d'infraction, soit parce qu'on ne peut l'imputer à son auteur du fait de son trop jeune âge), mais qui sont néanmoins révélatrices d'une éducation problématique du jeune ⁽⁵⁾. Pour ces derniers cas, suite à la communautarisation de l'aide à la jeunesse, toutes les entités fédérées (sans exception puisque l'ordonnance bruxelloise vient enfin d'être votée après 15 ans d'attente) ont fait le choix de la «*déjudiciarisation*», c'est-à-dire de permettre, via les services mis en place par les Communautés ⁽⁶⁾, d'interpeller le jeune et son milieu et de mettre en place une aide consentie sans intervention du judiciaire. Dans cette logique, même une infraction pénale sensu stricto peut être le déclencheur de l'intervention des services communautaires, dès l'instant où elle ne fait pas l'objet d'une plainte ou bien que le parquet décide de la classer sans suite et d'en informer lesdits services.

Le rôle du ministère public

Il va dès lors sans dire que le ministère public, avec son pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites, assume un rôle clé dans l'orientation de la réponse sociétale

* Substitut du procureur du Roi de Bruxelles, magistrat en charge des bandes urbaines et de la criminalité grave à la section Famille-Jeunesse du parquet de Bruxelles

(1) Voir l'article 2 de la loi modifiant l'article 119bis, § 2 de la loi communale. Pour un mineur, le maximum de l'amende administrative est fixé à 125 euros.

(2) Voir le même article modifiant l'article 119bis, § 8 de la loi communale.

(3) Cfr. Sybille Smeets, criminologue au Centre de recherche et de criminologie (interview sur le site cst.collectifs.net)

(4) Voir l'article 36.4 de la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse.

(5) Voir l'article 36.2 de la même loi.

(6) Pour la Communauté française il s'agit du Conseiller à l'aide à la Jeunesse et du Service d'Aide à la Jeunesse. Pour la Communauté flamande, il s'agit du «Comité voor Bijzondere Jeugdzorg» et de la «Bemiddelingscommissie»

Bruxelles en 2003 : plus de 21.000 dossiers protectionnels

aux incivilités commises par les jeunes. Si le grand public a tendance à directement penser au juge de la jeunesse en cas de problèmes posés par un mineur, il ne sait en général pas que seuls plus ou moins 10 % des «dossiers» lui arrivent.

Le magistrat du parquet est ainsi mis au courant, non seulement des faits qualifiés infractions commis par un mineur, mais aussi d'autres informations, notamment des comportements problématiques, souvent qualifiés d'«inconduites». Ces informations lui arrivent, soit par le canal classique d'un procès-verbal de police, soit par l'interpellation d'un acteur social, quel qu'il soit (parents, Service d'aide à la jeunesse, écoles, Comités de quartiers...).

Une fois en possession d'une information complète, le magistrat a plusieurs possibilités :

- soit, il peut estimer qu'il s'agit d'un accident de parcours du jeune et classer le dossier purement et simplement sans suite ⁽⁷⁾;
- soit, il peut décider d'orienter l'information vers les services de première ligne (PMS, CPAS, médiation locale, etc.) le cas échéant, via la police;
- soit il peut décider de mettre le jeune à disposition du parquet ou le convoquer dans son bureau ;
- soit, il peut saisir le juge de la jeunesse en estimant que le mineur est en danger dans son milieu (pour autant qu'aucune aide consentie ne soit possible);
- soit, pour les jeunes de plus de douze ans, âge auquel on estime pouvoir imputer un fait pénal à un jeune, il peut saisir le juge de la jeunesse, si le jeune a commis un «fait qualifié infraction».

Les réponses mises en place par la section jeunesse du parquet de Bruxelles : la probation prétorienne

À la section jeunesse du parquet de Bruxelles, la quantité de dossiers est impressionnante : à titre d'exemple, pour la seule année 2003, plus de 21.000 dossiers

protectionnels ont été gérés par la section. Parmi ceux-ci un nombre impressionnant de vols à l'étalage, recels, coups et blessures, menaces, insultes, dégradations... (soit la plupart des infractions visées par la loi réformant la loi communale et la loi de 1965 à propos des incivilités). Face à une telle masse, le risque est bien évidemment que les magistrats procèdent plus facilement au classement sans suite des dossiers, dont les répercussions sociales sont jugées limitées. Les magistrats se sont pourtant montrés conscients de l'impact négatif que pouvait avoir sur un jeune une absence de réaction face à un comportement antisocial, tout comme pouvait l'être aussi l'absence de responsabilisation des parents face au comportement de leurs enfants. Inversement, une réaction trop forte pour un fait considéré comme anodin par le jeune et son entourage peut s'avérer, elle aussi, tout aussi négative qu'une absence de réaction.

Pour répondre à ce problème, le parquet Jeunesse de Bruxelles a ressenti le besoin de diversifier au maximum la palette des moyens d'action possibles et de développer des modes de réaction adéquats. Plusieurs innovations ont été mises en place de façon purement prétorienne ⁽⁸⁾. Elles visent spécifiquement les jeunes dits «*primo-délinquants*» c'est-à-dire les jeunes de plus de douze ans, ayant commis des infractions dites mineures.

Outre la médiation pénale au niveau des mineurs (que nous ne développerons pas ici), il s'agit essentiellement de la fonction de délégué du Procureur du Roi (1) et des mesures de diversion (2).

(1) La fonction de «délégué du procureur du Roi»

En 1996, le Parquet de Bruxelles a reçu l'autorisation d'engager une criminologue pour lutter spécifiquement contre le décrochage scolaire, source de dérapage et révélateur de malaise chez certains jeunes.

Rapidement, les fonctions de cette criminologue ont été étendues. C'est ainsi qu'en avril 1999 un projet pilote appelé «*convocation parquet*» a été mis en place. Dans le cadre de ce projet, les criminologues s'occupent, à la demande du magistrat, de convoquer au parquet le jeune et ses parents, dans les jours qui suivent un premier acte infractionnel. Le but de cette convocation est multiple : il s'agit en tout premier lieu de rappeler la loi et d'inscrire l'acte commis dans un cadre légal en expliquant au jeune et à ses parents les conséquences éventuelles qui peuvent en découler. En second lieu, cette convocation permet aussi d'accorder au jeune et à ses parents un temps d'expression, afin de pouvoir mieux déceler les attentes et/ou les problématiques spécifiques. Les éléments ainsi recueillis permettent, dans pas mal de cas, d'orienter le jeune et sa famille vers les services de première ligne adéquats, voire vers un service spécialisé. Au fur et à mesure, le travail de convocation s'est trouvé élargi aux situations présentant des éléments de danger, dont les inconduites et les indisciplines.

Sur base de ces convocations, un rapport écrit est remis au magistrat, lui donnant un éclairage précis sur l'orientation la plus judicieuse à donner au dossier. Au fil des années, l'expérience s'est avérée extrêmement concluante et a même été élargie de façon interdisciplinaire, puisque à côté de deux criminologues, une psychologue a également été engagée pour assumer ces tâches déléguées par le procureur du Roi ⁽⁹⁾. D'autres parquets ont par ailleurs suivi l'exemple puisque les sections jeunesse des parquets de Liège et de Verviers disposent actuellement également d'un délégué du Procureur du Roi.

(2) Les mesures de diversion

Le principe de la mesure de diversion a été mis en place par la section jeunesse du Parquet de Bruxelles au début des an-

(7) Il existe bien sûr beaucoup d'autres raisons «techniques» au classement sans suite sur lesquelles nous ne nous attardons pas ici.

(8) La doctrine a salué ces initiatives voir par ex. L. Rion, «Le temps de réaction de la Justice des mineurs. Ou de l'intérêt d'une réaction rapide en matière de délinquance juvénile», in *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 2003, p. 397 et s.

(9) Outre le décrochage scolaire et les convocations-parquet, les délégués ont par ailleurs reçu d'autres tâches dont l'accueil-relais (rôle d'interface entre le parquet et les intervenants sociaux) et les «dossiers passés» c'est-à-dire l'accompagnement des personnes, qui demandent, souvent après de nombreuses années, à consulter le dossier ouvert au tribunal de la jeunesse au cours de leur enfance.

Une probation prétorienne très efficace et intéressante

Note du JDJ

Nous avons déjà, à plusieurs reprises, eu l'occasion de rappeler le mal que nous pensons de la probation parquet quand celle-ci prend la forme d'un travail d'intérêt général. Cette mesure n'a de «déjudiciaire» que le nom, puisqu'il s'agit de remplacer le juge par un magistrat du parquet, mais d'imposer quand même une mesure (combien de jeunes savent réellement qu'ils peuvent refuser la transaction proposée par le parquet et quelles sont les conséquences d'un tel refus). Si les conditions sont réunies (primo-délinquant, en aveu, fait d'une gravité restreinte, dommages réparés ou réparables), le parquet peut saisir immédiatement le Tribunal de la jeunesse sur la base de l'article 46bis de la loi du 8 avril 1965 et requérir un travail d'intérêt général. Il est incohérent, comme le fait la Cour d'appel de Bruxelles, d'admettre les prestations prétoriennes ordonnées par le parquet mais de refuser celles qui sont ordonnées par le juge en audience de cabinet. Cela ajoute à la confusion, à la mystification ; le parquet s'arroge un pouvoir qu'il n'a pas.

Terminons par pointer que le thème de l'augmentation de la délinquance a la vie dure : cela fait vingt ans (au moins) qu'on l'entend sans que personne n'ait réussi à le démontrer (à part peut-être pour ce qui concerne les vols de GSM qui ont augmenté de manière exponentielle ces vingt dernières années).

nées '90, comme une alternative au classement sans suite. Quoique mise en œuvre par le Parquet, il s'agit d'une réponse non-judiciaire à certaines formes de petite délinquance. Les mesures de diversion sont en fait un contrat entre le ministère public, le jeune auteur de l'infraction et ses parents, en vertu duquel le premier renonce à engager une procédure pénale en échange de l'accomplissement d'une mesure légère et limitée. Rapidement plusieurs communes et institutions se sont montrées intéressées par le projet et ont offert l'infrastructure pour encadrer l'accomplissement de ces mesures de diversions. Aujourd'hui, un magistrat de la section famille est spécialement désigné pour mettre en œuvre ces mesures et un véritable réseau susceptible d'accueillir ces jeunes a été tissé.

En gros, la mesure de diversion peut prendre deux formes :

- soit, la participation à une formation ou à un groupe de parole au cours duquel le jeune est confronté à son passage à l'acte et amené à y réfléchir;
- soit, l'accomplissement d'une «mesure réparatrice», qui peut prendre plusieurs formes : réparer directement le dommage ou accomplir un travail bénévole au profit de la société.

Il faut néanmoins pour cela que le jeune soit en aveu du fait commis et marque, tout comme ses parents, son accord sur l'accomplissement de la mesure.

Cette mesure de probation prétorienne s'est vite révélée très efficace et intéressante.

Non-seulement elle permet de ne pas laisser sans réponse un acte, qui autrement aurait été classé sans suite, ce qui a aussi un impact apaisant sur la société en général, mais surtout elle permet au jeune et à ses parents de se responsabiliser face à l'acte commis et de prendre conscience du dommage causé. En outre, l'accompagnement de la mesure permet au jeune de mettre en valeur les aspects positifs de sa personnalité, ce qui donne à la mesure de diversion une véritable dimension éducative.

Conclusion

Même si le concept est nouveau, les incivilités correspondent en fait à une problématique de «petite délinquance», qui est souvent le fait de mineurs de plus en plus jeunes, mais n'est pas nouvelle. Cette «petite délinquance» n'a toutefois de petite que son nom, puisque son augmentation croissante contribue au développement d'un sentiment d'insécurité dans le public et pose dès lors un problème grave à la société.

Il est dès lors d'autant plus important d'y répondre par une réaction appropriée que le premier contact d'un jeune avec la justice est un moment important et unique. Se basant sur le constat que tant une réaction judiciaire inappropriée ou tardive qu'une absence de réaction peuvent avoir des conséquences néfastes pour le jeune

et l'entourage dans lequel il évolue, la section Famille-Jeunesse du parquet de Bruxelles a élaboré un certain nombre de réponses.

À partir du rôle clé du parquet, avec son pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites, ces réponses permettent, dans bien des cas, d'éviter un classement sans suite pur et simple en évitant de déresponsabiliser le jeune et ses parents. Bien que prétorienne, ces mesures s'inscrivent néanmoins résolument dans la perspective des choix des législateurs national et communautaires en terme de «déjudiciarisation» et d'un accent mis sur la protection et l'éducation. En ce sens, tant la nouvelle fonction de délégué du procureur du Roi, que les mesures de diversion évitent à la fois d'enclencher la machine judiciaire et de laisser impuni un comportement inadmissible tout en permettant, le cas échéant, au magistrat d'orienter au mieux le jeune vers les services les plus adéquats.

Bien évidemment, ces expériences sont victimes de leur succès. Les projets de réforme de la loi sur la protection de la jeunesse et les prises de positions du Conseil des ministres du 31 mars 2004 permettent néanmoins d'envisager une concrétisation légale des différentes mesures élaborées. Cependant, en lisant les nouvelles lois du 7 mai 2004 «modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale»⁽¹⁰⁾ et du 17 juin 2004 «modifiant la nouvelle loi communale»⁽¹¹⁾ n'est-on pas en droit de se demander si le législateur n'a pas finalement décidé de choisir un autre chemin de déjudiciarisation : la piste des sanctions administratives ?

NB : ce texte reprend une intervention de l'auteur au colloque organisé par Madame le Gouverneur de Bruxelles-Capitale à L'ULB, le 5 juin dernier, sur le thème : «Les incivilités...une fatalité ?».

(10) M.B., 25 juin 2004, p. 52.181.

(11) M.B., 23 juillet 2004.