



Enfance en danger ou délinquante : L'avenir de la France se lit-il en Belgique ? *

Lors du congrès de l'association internationale des magistrats de la jeunesse et de la famille à Buenos Aires en novembre 1998, les présidents des associations française et belge des magistrats de la jeunesse avaient décidé d'organiser une rencontre entre magistrats de la jeunesse des deux pays. Elle a eu lieu le 12 juin 1999, au tribunal de grande instance de Lille, où nous avons été accueillis très chaleureusement par M. Nunez, président du TGI. Une trentaine de magistrats belges francophones et néerlandophones, parquetiers et juges du siège, étaient présents ainsi qu'une quinzaine de magistrats français.

M^{me} Conte, présidente du tribunal de la jeunesse de Genève et présidente de l'association suisse des magistrats de la jeunesse, et M^{me} Haensch, présidente de l'association néerlandaise, étaient également invitées par la France ainsi que M. Willy MacCartney, rédacteur en chef de la *Revue internationale des magistrats de la jeunesse et de la famille*.

Cette rencontre a été notamment l'occasion de mieux comprendre le système belge de protection de la jeunesse, de prendre connaissance des grandes lignes du projet de réforme du droit pénal des mineurs belge et d'avoir un échange sur les centres fermés.

Le contexte belge

Une assistance éducative déjudiciarisée

En 1988, le domaine des mineurs en danger a fait l'objet d'un transfert de compétences de l'État fédéral aux communautés wallonne, flamande et bruxelloise. Toutes prévoient, d'une part, l'aide négociée avec le consentement des familles, d'autre part le recours au tribunal de la jeunesse lorsque l'aide doit être imposée (« aide contrainte »). Dans ce cas, le rôle du tribunal est d'apprécier la nécessité de l'intervention judiciaire et le type de mesure à prendre. La communauté a ensuite toute latitude pour l'exécution et le suivi de la mesure prise.

En matière d'assistance éducative, la Flandre est régie par un décret du 4 avril 1990 sur l'assistance spéciale à la jeunesse. Toute mesure judiciaire doit être évitée tant qu'une aide volontaire est possible. Une mesure de contrainte ne peut être instaurée qu'après saisine du parquet. Pour chaque arrondissement

administratif, un comité d'aide spéciale organise la prévention générale. Une commission de médiation dans chaque arrondissement judiciaire a pour rôle d'épuiser les possibilités d'aides volontaires en organisant des médiations entre les familles et les services sociaux. En cas de succès de la médiation, un plan d'action est mis en œuvre par le comité d'aide spéciale. En cas d'échec, l'affaire est renvoyée devant le ministère public avec un avis motivé. Le comité de médiation peut également ordonner son simple dessaisissement, ce qui équivaut à un classement sans suite.

Pour mettre en œuvre une aide imposée, le ministère public intente une action devant le tribunal de la jeunesse. Treize mesures différentes existent, tant en dispositions provisoires qu'au fond. En cas d'urgence, si l'intégrité de la personne du mineur est compromise, le procureur du roi peut saisir directement le juge, lequel peut prendre une mesure valable 45 jours en Flandre – 14 jours en Wallonie.

En Flandre, il est également possible d'ordonner en assistance éducative un placement dans un établissement fermé, ce qui n'est pas le cas en Wallonie où cette possibilité ne concerne que le droit pénal.

En 1998, le parlement flamand a instauré une commission en vue d'une meilleure efficacité du système et pour le faire évoluer vers une aide « acceptée » – ou forcée – motivée par la nécessité sociale. De fait, l'aide volontaire devient de plus en plus une aide acceptée, même si l'on constate un certain enlèvement des services sociaux de secteur et des délais d'attente exagérés.

Partout, la charge de travail des parquets a été considérablement alourdie – multipliée par deux – par la déjudiciarisation. En effet, le ministère public doit mener des investigations quand les familles s'opposent aux mesures proposées par les services sociaux.

Le juge ne vient qu'en homologation d'un projet éducatif soumis par les services sociaux. Cette homologation par le juge wallon est valable un an et le magistrat ne pourra prendre aucune initiative particulière avant l'expiration du délai où l'affaire lui sera à nouveau présentée. Le juge wallon verra le dossier revenir avant un an, si un meilleur accord entre la famille et les services sociaux lui est soumis pour nouvelle homologation.

* Ce texte est une synthèse de deux comptes rendus de la rencontre de Lille qui s'est tenue, en juin 1999, entre magistrats de la jeunesse belges et français. Nous remercions Hélène Rauline et François Touret de Coucy pour leurs contributions.

Actuellement, il est encore difficile de comparer l'efficacité du système précédent mené par le judiciaire – proche du système français – et le système actuel beaucoup plus contrôlé par les services sociaux, où le juge n'intervient que pour trancher sur les projets qui lui sont soumis.

Il n'est pas certain que le nouveau système entraîne une réelle déjudiciarisation, les situations contestées, fréquentes, se retrouvant finalement devant le magistrat.

Une délinquance dépenalisée

En 1912, la loi belge a dépenalisé la délinquance juvénile en posant le principe de l'irresponsabilité pénale absolue des mineurs de 16 ans et en créant des tribunaux de la jeunesse chargés notamment de prononcer des mesures éducatives à l'égard des mineurs délinquants.

La loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse a été encore plus loin dans cette « logique protectionnelle » : tout mineur en danger a droit à une aide jusqu'à l'âge de la majorité et le mineur délinquant est assimilé à un mineur en danger. Elle a également porté la majorité pénale de 16 à 18 ans.

Avec la réforme de 1988, l'État fédéral a conservé la détermination des règles de procédure devant le tribunal de la jeunesse et son rôle pour les mineurs délinquants. Le tribunal peut déterminer plus précisément que pour l'enfance en danger la mesure à prendre, mais celle-ci sera exécutée par la communauté – un service distinct de celui de l'aide négociée, présidé par un directeur de la jeunesse.

Il est apparu nécessaire de revoir ce dispositif. D'une part, parce que les textes ont créé des incohérences entre les deux systèmes, d'autre part parce qu'il y a un besoin de clarté vis-à-vis du jeune quant aux raisons et aux buts de l'intervention judiciaire. Une loi de 1994 a renforcé les droits des mineurs, notamment pour ceux qui sont placés en centre fermé, en les calquant sur le pénal – obligation de prévoir une durée, droits de la défense –, ce qui a renforcé les ambiguïtés. Il est également illogique que la loi de 1965 permette d'incarcérer un mineur dans le cadre d'une loi de protection (cf. la détention provisoire de 15 jours).

En 1991, une commission de réforme a été installée par le ministre de la Justice. Elle a déposé son rapport en février 1996. Il préconise notamment de substituer au système protectionnel de 1965 un système sanctionnel pour mieux répondre aux actes commis tout en prenant en compte la problématique des mineurs et en renvoyant à l'aide à la jeunesse dans le cadre des communautés lorsque le mineur en relève.

L'affaire Dutroux, qui a éclaté en août 1996, et le bouleversement politico-judiciaire qu'elle a entraîné, a mis ce dossier au deuxième plan. En juillet 1997, le ministre de la Justice a demandé à l'universitaire Lode Walgrave de travailler sur l'instauration d'un droit sanctionnel en y intégrant notamment l'idée de la réparation.

M^{me} Graindorge a été chargée d'élaborer d'ici le mois de novembre un avant-projet de loi à partir de l'ensemble de ces travaux et des nombreuses critiques qu'ils ont suscitées. Sa préparation a été suivie par un comité d'accompagnement dont un certain nombre de membres étaient présents le 12 juin (notamment son président, M. Rans). Le projet n'a aucun caractère officiel.

Le lendemain de cette rencontre se déroulaient en Belgique les élections législatives. M. Dehaene a démissionné et une nouvelle majorité écologistes-socialistes-libéraux va constituer le gouvernement. Le nouveau ministre de la Justice appartient au parti libéral flamand – qui proposait dans son programme électoral l'abaissement de la majorité pénale à 16 ans. Il n'a pas encore pris position sur ce sujet.

La question de la délinquance des mineurs est très sensible dans l'opinion publique belge qui réclame davantage de places en centres fermés, voire la création de prisons pour jeunes. Des événements ponctuels impliquant des mineurs sont montés en épingle par les médias et récupérés par certains hommes politiques. Selon nos interlocuteurs, il y a de fortes chances que le principe de réformer la justice des mineurs soit conservé, la question étant plutôt de savoir comment se fera l'équilibre entre les différentes composantes de la nouvelle majorité – retour au système protectionnel pour les écologistes, durcissement pour les libéraux, équilibre pour les socialistes.

Le traitement de la délinquance des mineurs en attente d'une réforme : les orientations principales du projet

Sa philosophie

Le projet de loi intègre la dimension de la sanction qui se substitue partiellement à celle de la protection, seule prise en compte jusqu'à présent. Il ne prévoit plus la mesure éducative comme réponse possible. La société se doit de répondre d'abord à l'infraction commise. Cependant, la prise en compte de la situation du jeune et de son intégration sociale peut conduire à saisir le système communautaire d'aide à la jeunesse pour mettre en place une aide éducative adaptée, mais cela en dehors de la procédure traitant l'infraction. Ainsi, la sanc-



tion n'a pas de connotation répressive mais est définie comme la réaction sociale à un fait pénal par laquelle une juridiction de la jeunesse déclare le fait pénal établi et prononce une réprimande – équivalent de notre admonestation – qu'elle peut assortir le cas échéant d'une injonction spécifique ainsi du service à la communauté, d'une formation professionnelle, d'un travail rémunéré pour indemniser la victime... Les objectifs sont à la fois la réparation des dommages causés à la victime et la responsabilisation du mineur en tant qu'acteur de la vie sociale.

Aucune peine n'est prévue dans le projet. C'est le recours à la gamme d'injonctions spécifiques (développée *infra*) qui permettra de nuancer les réponses en fonction du degré de gravité de l'acte de délinquance, qui limite les possibilités d'intervention, et de la situation du mineur.

M^{me} Graindorge a précisé que ce projet suscitait une appréhension chez certains qui craignent un système répressif et une absence de prise en compte de la personnalité du mineur alors que d'autres s'en réjouissaient en attendant du projet davantage de fermeté pour mieux lutter contre la délinquance des mineurs.

Le projet se veut entre ces deux extrêmes. Il a introduit le principe de proportionnalité entre l'acte et la réponse sociale pour éviter qu'une réponse plus contraignante que ce qui est justifié par la gravité de l'acte ne puisse être imposée. Le système d'assistance du mineur en danger – de la compétence communautaire – restera ouvert à tout jeune qui en a besoin.

Ses grandes lignes

1. Le principe de spécialisation de la juridiction de la jeunesse a été maintenu. Le sera également probablement – c'est un point très discuté – l'exception à ce principe qui permet au juge de la jeunesse, lorsque le mineur a plus de 16 ans au moment des faits, de se dessaisir et de renvoyer l'affaire au ministère public pour qu'il saisisse la juridiction de droit commun où il sera jugé comme un majeur. Cela serait le cas, selon les magistrats présents, lorsque le juge de la jeunesse estime qu'aucune mesure éducative n'est plus possible, par exemple après un passage en centre fermé qui a échoué. Il convient cependant de souligner que ce dessaisissement ne peut être ordonné qu'après prononcé d'une enquête sociale et d'une expertise médico-psychologique du mineur. Le ministère de la justice ne dispose pas de statistiques sur la fréquence du recours à cette disposition, qui serait toutefois exceptionnelle.

Le projet prévoit seulement dans un tel cas une réduction des peines applicables au mineur et la séparation obligatoire des mineurs et des majeurs en prison.

2. Actuellement, la loi de 1965 prévoit que le juge de la jeunesse peut prononcer à l'égard du mineur délinquant une mesure de garde, de préservation ou d'éducation : réprimande, placement, surveillance par un service social chargé de l'observation des conditions fixées par le tribunal qui peuvent être notamment l'obligation de fréquenter un établissement scolaire ou d'accomplir une prestation philanthropique ou éducative. Cette dernière mesure, qui ressemble à la mesure de réparation en France sauf que le juge détermine le nombre d'heures de la prestation, entre 20 et 40 heures, a été prévue dès 1965 mais s'est surtout développée ces quinze dernières années.

Le projet prévoit qu'un mineur délinquant fera l'objet d'une déclaration de culpabilité par le juge, d'une réprimande et, éventuellement, d'une injonction spécifique d'une certaine durée, la nature et la durée pouvant à tout moment être allégées en fonction de l'évolution du mineur.

Trois catégories d'injonctions spécifiques sont prévues :

- si le mineur peut rester dans son milieu de vie, la réalisation d'une prestation positive : service au profit de la communauté ou, sous certaines conditions, contribution financière à un fonds d'aide spécifique ou en vue de l'indemnisation de la victime ou travail rémunéré pour participer à un fonds ou indemniser la victime (ces prestations peuvent être cumulées avec l'obligation de suivre une formation ou de participer à une activité spécifique encadrée ; cette sanction est conçue comme la réponse adéquate à la majorité des infractions, même en cas de récidive, même si les faits sont d'une certaine gravité, même si le jeune ne fait aucun effort vis-à-vis de la victime – communication ou indemnisation ; dans ce dernier cas, le juge ne pourra pas uniquement prévoir une obligation de formation ou de participation à une activité organisée mais également une prestation de service) ;
- le séjour en milieu ouvert – *i.e.* le placement – chez une personne de confiance ou une institution spécialisée ou au sein d'une organisation dès lors qu'elles proposent une prestation autre que de service ;
- le séjour en milieu éducatif fermé, uniquement dans le cas où l'infraction présente une certaine gravité. Le juge devra également justifier en quoi une autre injonction n'est pas suffisante.

3. La loi de 1965 autorise le juge de la jeunesse à mettre un mineur en prison pour une durée de 15 jours maximum s'il lui est matériellement impossible de trouver un particulier ou une institution en mesure d'accueillir le jeune immédiatement dans le cadre d'une mesure de garde provisoire. Ceci si l'infraction est punissable de plus d'un an d'emprisonnement.

Suite à une condamnation de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme pour l'usage abusif qui était fait de ce texte – ainsi, certains juges ouvraient un dossier par infraction et appliquaient une détention provisoire pour chacun des dossiers – et de l'absence d'encadrement éducatif dans les prisons, la loi du 2 février 1994 en a durci les conditions d'application, ne permettant plus aux magistrats de l'appliquer à l'égard des mineurs ayant moins de 14 ans ou plusieurs fois au cours d'une même procédure. Cette même loi a également prévu le principe de l'abrogation de cette disposition « à une date qui sera délibérée en conseil des ministres ». La volonté politique de suppression de ce texte n'a pu être suivie d'effet du fait du manque de places dans les institutions – les mesures en attente et l'insuffisance de moyens sont également le lot quotidien des juges belges et restent leur revendication essentielle...

Une loi votée début 1999 a supprimé cette disposition à compter du 1^{er} janvier 2002. Le projet de réforme maintient cette suppression.

La plupart des mineurs incarcérés le sont en vertu de cette disposition – entre 350 et 370 par an, chiffre à comparer avec nos 4 000 mineurs en prison en 1998. À noter qu'il n'y a pas toujours de quartier des mineurs dans les prisons belges, ni de personnel éducatif.

4. Certains parquets des mineurs belges ont pris l'initiative ces dernières années, comme leurs homologues français et pour les mêmes motifs, de prononcer des mesures de diversion, ce que nous appelons les mesures alternatives aux poursuites ou troisième voie. Elles ont été critiquées en Belgique, notamment au regard de la présomption d'innocence.

Le projet ne reprend pas ces mesures de diversion car elle constituent une restriction de liberté qui n'est pas de la compétence du parquet et que s'il s'agit d'adresser une injonction de principe au jeune, il faut lui donner toute sa force en la faisant prononcer par un juge.

5. Enfin, le projet de réforme va consacrer la médiation qui s'est développée sans aucun fondement légal ces dernières années dans quelques villes belges, expériences jugées positives. Elle sera applicable pour toutes les infractions, même les plus graves, en complément de la procédure judiciaire.

La médiation est définie comme un processus de restauration du lien entre l'auteur et la victime basée sur la communication. Elle n'est pas liée au résultat, même si elle peut déboucher sur un accord d'indemnisation entre les parents du mineur et la victime ou sur un engagement du jeune d'accomplir une action concrète participant à la réparation du préjudice causé.

Elle se déroule de manière parallèle à la procédure judiciaire – le procureur du roi devra envoyer un exemplaire de la procédure au service chargé des médiations en même temps qu'il saisit le juge de la jeunesse – mais indépendante. Elle suppose l'accord des deux parties – l'auteur et la victime ont le droit de refuser la médiation et ont la possibilité d'être assistés par un avocat ; elle donne également accès au dossier – et la neutralité du médiateur, tiers extérieur qui ne pourra en aucun cas être le service éducatif qui suit le jeune. L'autorité judiciaire ne peut en principe statuer qu'à l'issue de la médiation. L'issue positive de la médiation ne met pas forcément fin à l'action publique mais l'autorité judiciaire devra la prendre en compte dans l'individualisation de sa décision.

La question des centres fermés

Les centres fermés sont gérés par les communautés. Certains établissements éducatifs comportent une section de milieu ouvert et une section fermée. Il y a 70 places dans la communauté flamande et 37 dans la communauté wallonne, réparties entre les garçons et les filles. Chaque établissement organise librement les modalités de prise en charge éducative au sein de la section fermée. Il y a donc des programmes différents d'un lieu à l'autre, plus ou moins stricts, souvent d'inspiration comportementaliste – par exemple dans un établissement, il faut 10 semaines de comportement positif pour passer dans la section de milieu ouvert, ailleurs le séjour est de 42 jours, dans un autre de 3 mois.

Un placement en section fermée est toujours ordonné par le juge de la jeunesse, soit dans le cadre d'une mesure provisoire de trois mois, renouvelable une fois, puis, de mois en mois, soit par jugement, et éventuellement jusqu'à la majorité du jeune – avec possibilité de prorogation jusqu'à 20 ans sans l'accord de l'intéressé, comme pour toutes les mesures de protection. La moyenne des placements en section fermée serait de 6 à 8 mois. L'âge minimum légal est de 12 ans mais, le plus souvent, 14 ans selon les programmes pédagogiques des institutions concernées. À noter que le régime diffère selon le projet éducatif de chaque structure.

Selon les magistrats présents, sont notamment placés en centre fermé les mineurs qui sont dans une escalade d'actes de délinquance, qui fuguent en permanence des établissements ou pour lesquels aucune autre solution n'est plus possible. Ils réagissent de manière différenciée à ce type de placement. Certains le vivent comme une détention provisoire, dans l'attente d'un dessaisissement au profit d'une juridiction pour adultes. D'autres pensent que les centres



fermés permettent à des adolescents d'évoluer positivement. Les magistrats ont insisté pour présenter le placement en centre fermé comme un placement éducatif, très différent de la prison. Ils ont déclaré ne pas comprendre le débat français ni l'hostilité des professionnels à l'encontre de ce type de prise en charge ni le fait que nous préférons envoyer les mineurs en prison dès l'âge de 13 ans. Mais ils ont également ajouté que, même si ces dispositifs appartenaient au système protectionnel, il y avait une tendance à les utiliser comme des mesures de sécurité publique à l'égard de certains jeunes.

M^{me} Conte a indiqué de son côté que le système suisse permettait de placer des mineurs en centre fermé lorsque toutes les autres solutions avaient échoué – il y a 15 places pour le canton de Genève. L'accent est mis à l'intérieur de l'établissement sur la scolarité ou la formation professionnelle. L'approche est comportementaliste – système de points à mériter – mais elle estime que les mineurs s'y retrouvent. Elle constate que ce système permet de déclencher une évolution positive chez certains mineurs, notamment ceux qui sont très instables. ■

COLLECTION " LE BIEN COMMUN "
Éditions Michalon

Plus personne ne peut ignorer le droit. D'où la tâche essentielle d'assumer la pédagogie des acteurs de la vie démocratique – élus, magistrats, travailleurs sociaux, étudiants, enseignants – directement confrontés aux évolutions parfois déroutantes de notre monde. Les auteurs classiques ou contemporains, dont les œuvres ouvrent des perspectives parfois inédites sur le droit, peuvent-ils enrichir la morale de nos démocraties ?

Ce sont les défis que cette collection a voulu relever en présentant ces ouvrages. En ces temps troublés où la démocratie est traversée par le doute, la philosophie ne doit pas être réservée à quelques-uns : elle est également recherche commune de la sagesse, c'est-à-dire notre bien commun.

Collection dirigée par Antoine Garapon et Laurence Engel

- Hannah Arendt** • **L'obligée du monde** par Jean-Claude Eslin
Balzac • **L'injustice de la loi** par Pierre-François Mourier
Cassirer • **La politique du juste** par Bertrand Vergely
Cicéron • **L'avocat de la République** par Pierre-François Mourier
Le fédéraliste • **La démocratie apprivoisée** par Laurent Bouvet et Thierry Chopin
Foucault • **La police des conduites** par Jean-Claude Monod
Marcel Gauchet • **La genèse de la démocratie** par Marc-Olivier Padiš
Fritz Lang • **Le jugement** par Michel Mesnil
Claude Lefort • **La découverte du politique** par Hugues Poltier
Lévinas • **Le passeur de justice** par J.-F. Rey
Michelet • **La magistrature de l'histoire** par Olivier Remaud
Mitterrand • **Le fil d'Ariane** par Laurence Engel
Nietzsche • **Cruauté et noblesse du droit** par Paul Valadier
La palabre • **Une juridiction de la parole** par Jean-Godefroy Bidima
Patocka • **L'esprit de la dissidence** par Alexandra Laignel-Lavastine
Portalis • **L'esprit de justice** par Marceau Long et Jean-Claude Monier
Rabelais • **Fais ce que tu voudras** par Thierry Pech
Paul Ricœur • **La promesse et la règle** par Olivier Abel
Sade • **Le corps constituant** par Hugues Jallon
Tocqueville • **L'apprentissage de la liberté** par Laurence Guellec
La tragédie grecque par Frédéric Picco
Voltaire • **Le procureur des Lumières** par Ghislain Waterlot
Orson Welles • **La règle du faux** par Johan-Frédéric Hel-Guedj

À paraître :

- La Torah** • **La législation de Dieu** par Raphaël Draï
Schumpeter par Lucien-Pierre Bouchard