



Crimes et désordres en Angleterre : une législation dure à l'application douce ?

François Touret de Coucy
Juge des enfants à Caen

En 1998, l'Angleterre s'est dotée d'un nouvel arsenal législatif pour lutter contre la délinquance, le *Crime and Disorder Act*, qui donne corps à la profession de foi du Premier ministre anglais Tony Blair sur ce sujet : « *Tough on crime, tough on the causes of crime* » (« Dur avec le crime, dur avec les causes du crime »). En France, cette volonté répressive affichée par un gouvernement travailliste a bien naturellement contribué à la polémique entre ministère de la Justice et ministère de l'Intérieur sur la manière de lutter contre la délinquance juvénile. Les professionnels de l'enfance ont pu nourrir les plus vives inquiétudes alors que Lionel Jospin déclarait deuxième priorité du gouvernement la lutte contre l'insécurité, après la lutte contre le chômage. Fallait-il, faut-il encore craindre une contamination de la législation britannique sur notre sol national ?

Le débat français est loin d'être clos et a désormais tendance à resurgir tous les six mois. Il importe donc d'apporter un éclairage sur le contenu de la nouvelle législation anglaise, mais aussi sur son application, laquelle est largement susceptible de modérer l'impact « effrayant » de certaines dispositions. Osons même avancer que le gouvernement français serait bien inspiré de reprendre certaines modalités anglaises, tout à fait innovantes et intéressantes.

Des dispositions répressives pures et dures

La loi affiche certes une volonté pure et dure de châtier le crime, avec un accent particulier sur la délinquance juvénile. Contrôle social draconien sur les problèmes de voisinage, couvre-feu, guidance parentale obligatoire, programmes d'action éducative pour les mineurs délinquants, peines d'emprisonnement à la clé pour les contrevenants aux mesures éducatives, renforcement de la responsabilité pénale des mineurs, mise en place d'un régime d'ultime avertissement pour les mineurs délinquants, plans de lutte et équipes spécialisées

contre la délinquance juvénile... La liste donne le tournis et ferait presque oublier des dispositions plus généreuses et innovantes, telles que la mise en œuvre généralisée des mesures de réparation et la constitution d'agences interinstitutionnelles destinées à aider les jeunes délinquants.

Détaillons l'inventaire.

La lutte contre les comportements antisociaux

L'Angleterre blairiste part d'abord en guerre contre les comportements antisociaux. Par exemple, des voisins exécrationnels qui crient, ont des gros chiens féroces, injurient quand on essaie de leur faire remarquer le volume trop élevé de leur chaîne hi-fi, ont des enfants intenablement qui prennent les cages d'escalier comme terrains de jeu et vous crachent dessus en passant... La description n'est malheureusement pas caricaturale. La solution anglaise ? Enjoindre les contrevenants de cesser leur comportement antisocial pour une durée minimale de deux ans. Cette injonction est ordonnée par un tribunal civil et peut s'appliquer tant aux adultes qu'aux enfants à partir de 10 ans. L'irrespect de l'injonction constitue une infraction passible d'emprisonnement.

Le couvre-feu pour les mineurs de 10 ans

Le couvre-feu pour enfants, ce sujet tabou en France ne l'est plus en Angleterre depuis septembre 1998. Les autorités locales peuvent imposer un couvre-feu aux enfants de moins de 10 ans entre 20 heures et 6 heures du matin. Tout contrevenant sera ramené par la police à son domicile ou fera l'objet d'un placement en cas de domicile inconnu. Les services sociaux devront, dans un délai de 48 heures, faire une enquête auprès de la famille pour établir les raisons de la rupture du couvre-feu et proposer toute action utile. Néanmoins, la lourdeur du dispositif mérite considération. L'autorité locale doit définir un périmètre précis d'application – ensemble de maisons, rues spécifiques,

centre-ville –, consulter la police et toute autre administration utile, consulter la population concernée et préciser comment cette population sera informée. La proposition de couvre-feu sera enfin soumise au *Home Secretary* (ministre de l'Intérieur) pour approbation. Après seulement, le couvre-feu pourra s'appliquer pour une durée maximale de 90 jours, éventuellement renouvelable sous réserve de conditions particulières. Encore peut-on se demander s'il n'est pas simplement une question de bon sens de ne pas laisser dans la rue des mineurs de moins de 10 ans entre 20 heures et 6 heures du matin... Faut-il vraiment une législation du type britannique pour qu'une action de prévention se fasse ?

La police de l'école buissonnière

Depuis décembre 1998, la police peut appréhender tout enfant dont on peut raisonnablement penser qu'il se soustrait illégalement à son obligation scolaire. Il sera ramené à son école ou à tout autre endroit préalablement désigné par l'autorité scolaire.

Les mesures de sûreté juvénile

À la demande des services sociaux, la juridiction de la famille peut imposer un *Child Safety Order* pour un enfant de moins de 10 ans. La mesure peut s'appliquer pour un enfant ayant commis un acte constitutif d'une infraction s'il a plus de 10 ans, pour prévenir un comportement délinquant ou antisocial, ou parce que l'enfant a rompu un couvre-feu.

La guidance parentale obligatoire

Les *Parenting Orders* peuvent être ordonnés par les juridictions tant pénale que civile et familiale dans les cas où le tribunal a prononcé une mesure de sûreté juvénile, une injonction visant un comportement antisocial, et également si un mineur a été condamné pour infraction ou n'a pas respecté son obligation scolaire. Pour une durée maximale de 12 mois, les parents peuvent être soumis à une obligation de suivre des sessions de guidance à raison d'une par semaine pendant 3 mois maximum, associée à l'injonction d'exercer des mesures de contrôle sur leurs enfants – aller à l'école, ne pas fréquenter certains endroits ou des personnes déterminées. La mesure est suivie par un agent de probation, un travailleur social ou un membre de l'équipe spécialisée en délinquance juvénile (*Youth Offending Team*). Le non-respect de la mesure est sanctionné par une amende de 1 000 livres maximum (environ 9 500 francs). Expérimentée sur des zones pilotes, la mesure sera étendue à l'ensemble du territoire en 2000-2001.

Le renforcement de la responsabilité pénale des mineurs

Auparavant, tout mineur entre 10 et 14 ans bénéficiait d'une présomption d'irresponsabilité pénale. Celle-ci ne pouvait être renversée par l'accusation qu'à la condition de prouver que l'enfant pouvait faire la différence entre l'intention de nuire – punissable – et la simple méchanceté – non punissable. Vu les règles de preuve en vigueur en Angleterre et l'âpreté des débats judiciaires nourris d'interrogatoires et de contre-interrogatoires, le renversement de cette présomption était extrêmement ardu. Tel n'est plus le cas, puisque cette présomption est désormais abolie par la loi. Depuis septembre 1998, l'enfant anglais à partir de 10 ans n'est plus *Doli Incapax*, c'est-à-dire incapable de faire le mal. Notons au passage que le droit au silence, règle naguère sacro-sainte en droit anglais, n'existe désormais pas plus pour les mineurs que pour les majeurs. Le tribunal peut tirer du silence de l'accusé ou de son refus de répondre aux questions un élément de culpabilité.

Le régime d'ultime avertissement

Il s'agit d'encadrer plus strictement les modalités d'avertissement des jeunes délinquants, ceci relevant de la responsabilité de la police avec l'assistance du procureur de la Couronne (*Crown Prosecution Service*). Le nouveau système est expérimenté depuis septembre 1998 dans des zones pilotes et sera étendu à toute l'Angleterre en 2000-2001. La police pourra mettre en œuvre une action informelle de réprimande uniquement si quatre critères sont respectés : des preuves suffisantes, la reconnaissance de l'infraction par son auteur, aucune condamnation antérieure et aucune procédure en cours, poursuites non nécessaires pour l'intérêt public. La réprimande s'effectue au poste de police et en présence d'un parent pour un enfant de moins de 17 ans. En raison de la gravité, de la réitération ou simplement en fonction de la personnalité du délinquant, la police peut choisir d'appliquer un ultime avertissement.

Dans ce cas, le jeune est dirigé sur l'équipe spécialisée en délinquance juvénile (*Youth Offending Team*) afin de recevoir un suivi approprié.

L'application d'un ultime avertissement par la police restreint le bénéfice d'une relaxe sous conditions pour un mineur récidivant dans un délai de deux ans. L'ultime avertissement est ainsi une arme à double tranchant pour le mineur concerné. D'un côté il fait bénéficier le jeune d'une aide par la *Youth Offending Team*, mais de l'autre, il propulse plus rapidement le jeune dans l'échelle des peines en cas de récidive.



Une volonté de suivi et d'accompagnement

Le *Crime and Disorder Act* fait aussi preuve d'un souci d'insertion et de suivi des mineurs délinquants. Il vise l'application généralisée des mesures de réparation et introduit l'utilisation de plans d'action pour les mineurs délinquants. Ces mesures d'inspiration sociale sont indissociables de certaines dispositions répressives, les unes engendrant les autres. La philosophie de Tony Blair est de ne rien laisser passer concernant la délinquance des mineurs, mais aussi de mobiliser des nouveaux moyens afin de socialiser à temps les jeunes en difficulté.

Les mesures de réparation

La loi généralise les mesures de réparation, en expérimentation pendant 18 mois dans plusieurs sites, avec une mise en œuvre nationale à partir d'avril 2000.

La mesure de réparation ne peut excéder 24 heures et doit s'effectuer dans un délai de 3 mois après la décision du tribunal. La réparation peut être une mesure autonome ou associée à d'autres dispositions. Sa mise en œuvre est assurée par un agent de probation, un travailleur social ou un membre de la *Youth Offending Team*.

Le plan d'action pour mineur délinquant

Le plan d'action est une nouvelle peine destinée à combattre les causes du comportement délinquant d'un enfant. Pendant 3 mois, soit une durée – trop ? – courte, le mineur doit respecter des obligations fixées par le tribunal et suivies par un agent de probation, un travailleur social ou un membre de la *Youth Offending Team* : participer à des activités, rencontrer des organismes d'insertion, fréquenter un atelier de formation, ne pas aller dans certains endroits, respecter des objectifs éducatifs ou effectuer une action de réparation. Avant sa décision, le tribunal doit prendre connaissance d'un rapport social et pour un mineur de 16 ans un rapport sur la situation familiale. Le tribunal peut fixer une audience d'évaluation 21 jours au plus après la décision, où les progrès du mineur sont examinés. Cette mesure fait l'objet d'une expérimentation sur sites pilotes pendant 18 mois depuis septembre 1998 et sera appliquée au niveau national en 2000-2001.

Plus encore que ces deux nouvelles mesures, le nœud de la réforme pénale pour les mineurs est le rôle déterminant tenu par un dispositif totalement créé : le maillage du territoire par des *Youth Offending Teams* (YOTS) supervisées par un organisme national, le *Youth Justice Board*.

Une application multipartenariale : l'équipe spécialisée en délinquance juvénile (*Youth Offending Team-YOT*)

L'une des grandes innovations du *Crime and Disorder Act* est de créer des équipes spécialisées en délinquance juvénile, les *Youth Offending Teams*. Elles pourraient être comparées aux comités communaux de prévention de la délinquance, étant compétentes pour une zone géographique définie, mais leur action ne concerne que les mineurs. Leur véritable originalité réside dans leur caractère multipartenariale. Au minimum, elles doivent comprendre 4 représentants d'administrations différentes : un travailleur social détaché par le service social du comté, un policier, un agent de probation, un représentant du service de santé. Ces quatre personnes sont détachées de leur administration respective et travaillent ensemble dans les mêmes locaux. À chacune ensuite de faire le relais auprès de son administration d'origine pour trouver les réponses les plus efficaces aux problèmes rencontrés par les jeunes délinquants que l'équipe est chargée de suivre et d'insérer.

On voit là une approche radicalement différente de la méthode française. En France, il s'agit plutôt du régime « chacun reste chez soi et on se réunit pour se parler, se coordonner, éventuellement faire des actions communes ». On perçoit maintenant les limites de cette philosophie : beaucoup de réunions, beaucoup de langue de bois, une synergie dépendante de la bonne volonté d'individus et fragilisée par l'absence de moyens financiers mobilisés. Or, la loi anglaise prévoit aussi que chaque administration concernée par la *Youth Offending Team* devra attribuer un budget particulier à des actions communes. Le risque était de voir détaché au sein de l'équipe un « tocard » dont son administration aurait voulu se débarrasser. Si l'on en croit l'exemple du Devon, il n'en est rien.

Pour finir, les *Youth Offending Teams* travaillent sous le contrôle d'un organisme national, le *Youth Justice Board*, qui est chargé d'évaluer leur activité et qui dispose d'un budget destiné à financer des actions innovantes. Chaque *Youth Offending Team* doit présenter un plan d'action se fondant sur un diagnostic des besoins. En fin de période, les résultats devront être démontrés et scientifiquement évalués. Toute action non concluante pour la baisse de la criminalité devra être abandonnée et remplacée par d'autres initiatives. Car le gouvernement travailliste veut des résultats ! Pas question de financer des actions dont on ne connaît pas l'impact réel. Le critère clé est désormais « ce qui marche et ce qui ne marche pas ».

Pour certains interlocuteurs britanniques, les *Youth Offending Teams* et le *Youth Justice Board* pourraient, en cas d'échec du système actuellement mis en place, servir de base à la constitution d'une administration gouvernementale centralisée pour les mineurs délinquants. Quand on pense aux déboires de l'administration française de la protection judiciaire de la jeunesse, on ne peut qu'être réservé sur une telle éventualité.

L'exemple du comté du Devon : le service social aux commandes!

Le comté du Devon est un des 10 sites d'expérimentation des *Youth Offending Teams* depuis le 30 septembre 1998 et pour une durée de 18 mois. Bien que dirigé par une majorité conservatrice, le comté du Devon s'est lancé avec énergie dans la nouvelle politique que constituent les *Youth Offending Teams*, lassé de ronger son frein et de voir les compétences locales rognées par l'ancienne politique thatchérienne. Aussi, lorsque le gouvernement Blair a recherché des sites pilotes, le Devon a répondu présent, espérant par là même se placer au mieux pour bénéficier de ressources financières complémentaires. Le Devon est un territoire institutionnel extrêmement enchevêtré : 1 conseil de comté, 8 conseils de district ou de ville, 2 administrations de santé – une pour le nord et l'est, une pour le sud et l'ouest –, 1 service de probation compétent pour tout le comté, 1 service de police compétent non seulement pour le Devon mais aussi pour la Cornouaille voisine, deux régions autonomes (Plymouth et Torbay). À côté de cela, le découpage administratif français devient simplissime ! Trois *Youth Offending Teams* ont été créées depuis septembre 1998, couvrant l'ensemble du comté.

Concernant les ressources humaines, prenons l'exemple de la *Youth Offending Team* pour Exeter et l'est du Devon : 1 temps plein pour le directeur qui est un travailleur social, 6 temps pleins de travailleurs sociaux, 1 temps plein de policier, 1,8 temps plein d'agents de probation, 1 temps plein pour le représentant du service de l'éducation, 1 mi-temps pour le représentant des services de santé.

Plusieurs remarques s'imposent : le personnel du service social du comté est majoritaire et c'est un travailleur social qui assure la direction de l'équipe ; le mi-temps des services de santé est tenu par une infirmière psychiatrique, ce qui est particulièrement pertinent vu les nombreux problèmes psychologiques des mineurs délinquants.

Si le *Crime and Disorder Act* est un texte répressif par de nombreux aspects, sa mise en œuvre peut être fortement « socialisée ». L'exemple du Devon comme zone pilote est à suivre de près. Certes, toutes les *Youth Offending Teams* ne seront pas forcément dirigées

par un travailleur social, le poste de directeur pouvant également être occupé par la personne déléguée par le service de police ou le service de probation. Néanmoins, les services sociaux resteront les plus importants fournisseurs de personnel des *Youth Offending Teams* et, à ce titre, influenceront leur fonctionnement. Dans le Devon tout au moins, les services sociaux n'ont aucune réticence à contribuer à la justice des mineurs en exerçant des actions de contrôle et il est certain que cela peut constituer une différence notable avec la France.

Conclusion : attention à la caricature

Que peut-on penser du *Crime and Disorder Act* ? Certes, les dispositions durcissant le contrôle social feront frémir bon nombre de lecteurs français. Notons tout de même que la mise en œuvre d'un couvre-feu ne concerne étonnamment que les moins de 10 ans, ce qui semble bien jeune, et nécessite une lourdeur administrative repoussante pour une application très limitée dans le temps.

Au-delà de l'affichage répressif du texte, la grande innovation est la constitution des *Youth Offending Teams*, avec le service social du comté à leur tête ou au moins majoritaire dans leur composition. Peut-on imaginer pareil investissement de la part des conseils généraux français ? Cela semble peu probable, ceux-ci n'étant pas assoiffés de compétences nouvelles et trouvant déjà fort lourde la gestion de la prévention sociale et de la protection de l'enfance. Ces politiques sont pourtant bien proches du traitement de la délinquance et les juges des enfants parviennent fréquemment à impliquer les conseils généraux dans le suivi des mineurs délinquants via les textes sur l'enfance en danger. Néanmoins, l'acceptation des conseils généraux pour être officiellement mandatés sur les problèmes de délinquance des mineurs n'est pas criante d'actualité, malgré l'appel au rapprochement lancé par le ministère de la Ville lors du colloque de Montpellier de mars 1999.

Reste l'idée anglaise d'une action multipartenariale efficace grâce au détachement obligatoire de personnels. La France, trop souvent engluée dans le respect institutionnel mutuel – on discute mais chacun reste chez soi –, ferait bien de s'en inspirer. Il n'est pas secret que les comités communaux de prévention de la délinquance les plus actifs sont ceux dotés d'un secrétaire permanent. Le *Crime and Disorder Act* va bien plus loin dans son exigence multipartenariale et cet aspect ne devrait pas être oublié. Car à force de voir le pire dans la réforme de Tony Blair, les Français risquent d'en oublier le meilleur. Quitte à ne garder de l'Angleterre qu'un exemple répressif que certains seraient trop contents d'exploiter en France. ■