

Fondements d'une politique criminelle intégrée

Promoteurs : Prof. Dr Sonja Snacken (coordinatrice), Prof. Dr Christian Eliaerts, Prof. Dr Alain De Nauw

Chercheurs : Tom Van den Broeck, Kristel Beyens, An Raes

1. Formulation du problème

Avec le Plan de Pentecôte (5 juin 1990) et le Contrat avec le Citoyen (1992), le gouvernement fédéral a pris plusieurs initiatives en ce qui concerne les politiques de sécurité et judiciaire. L'étude analyse dans quelle mesure ces réponses politiques présentent une cohérence interne et réciproque, ainsi que la manière dont elles sont implémentées en pratique dans les secteurs police, sécurité et justice. La réalisation d'une 'politique en action', qui a suscité des remous imprévus et successifs avec l'affaire Dutroux et ses prolongements, se trouve au centre de la réflexion.

Les points de départ de l'étude concernent la pluralité des objectifs au sein d'une politique criminelle, c'est-à-dire les objectifs instrumentaux, intrinsèques et organisationnels (Denkers, 1976). Comment les objectifs officiels (les "stated goals") sont-ils traduits en politiques réelles (les "real goals") ? Le processus de la circulation et de la communication de la politique fédérale vers le niveau local constitue donc ici l'élément central. L'étude part de l'idée centrale qu'à côté des objectifs formels, il existe également nombre d'objectifs informels, parfois contradictoires, formulés par divers acteurs. Tout ceci entrave une réalisation univoque de la politique. L'analyse de la circulation des politiques a été effectuée sur base de deux sites sélectionnés, Anvers et Malines. Nous renvoyons au rapport d'étude pour plus de détails sur le sujet de l'étude.

L'étude comporte trois volets.

1. En ce qui concerne la **police**, l'analyse des mesures de politique commence avec le 'document de réflexion' des Affaires intérieures datant de 1995, qui annonce la collaboration imposée entre les services de police. Sont analysées ensuite la politique sur le terrain en matière de 'zone interpolice', la concertation pentagonale et les chartes de sécurité. L'analyse de la réalisation des politiques porte sur deux aspects de la répression de l'insécurité urbaine, c'est-à-dire la violence juvénile et la prostitution. L'accent est mis ici sur les possibilités d'une politique intégrée entre police, autorités communales et justice en ce qui concerne les objectifs, l'organisation et la réalisation de celle-ci pour les deux sites sélectionnés.
2. En ce qui concerne la **justice**, les initiatives législatives, présentées dans le Contrat avec le Citoyen, que sont la procédure accélérée, les travail d'intérêt général et la médiation pénale, sont examinées quant à leur cohésion juridique et analysées au niveau des pratiques d'application locales.
3. Le troisième volet de l'étude concerne **un sondage de la réception et de l'appréciation des politiques de sécurité par le citoyen**.

Les différentes études partielles sont effectuées à partir de **six questions** :

1. Quelle est la cohérence interne des mesures politiques au sein des différents départements ?
2. Les principes de droit fondamentaux sont-ils suffisamment respectés ?

3. Quels sont les problèmes ou les caractéristiques du terrain qui compliquent une réalisation de ces mesures efficace en pratique ?
4. Les deux volets de la politique sont-ils suffisamment harmonisés entre eux ?
5. Est-ce que ces mesures contribuent à une meilleure intégration des groupes fragiles ?
6. Ces mesures parviennent-elles à renforcer la confiance de la population dans la police et la justice ?

2. Résultats

Nous nous limitons à une série de résultats marquants concernant les questions formulées ci-avant pour les trois volets de l'étude.

2.1. Cohérence interne

Les nouvelles initiatives pour une meilleure harmonisation et coordination dans les secteurs sécurité, police et justice rencontrent de nombreux problèmes. En ce qui concerne la police, l'absence de tradition et la primauté accordée aux intérêts propres (police, gendarmerie) handicapent la collaboration sur le terrain. Les services d'appui fédéraux, nouveaux ou renforcés (Service Général d'Appui policier, Secrétariat Permanent à la Politique de Prévention, Police Générale du Royaume), n'ont pas encore pu répondre aux attentes, à cause du manque de confiance en certains de ces services, ou de leur capacité trop limitée pour un appui efficace sur le terrain. Le travail de préparation et d'évaluation des politiques ne se développe que lentement. Un même phénomène est constaté pour les nouveaux services au sein de la Justice (Service d'Appui des Mesures Judiciaires Alternatives, Service de Politique Criminelle, Institut National de Criminalistique et de Criminologie). Notre analyse des récentes initiatives judiciaires démontre que le travail législatif manque également de cohérence.

La cohérence sur le terrain dépend fortement de la volonté des secteurs concernés d'arriver à un accord. La culture pénale d'indépendance, fortement ancrée dans la magistrature et l'organisation judiciaire, ainsi que la structure historiquement développée de la séparation entre enquête, poursuite, détermination et exécution des peines, entraînent également un éparpillement. D'autre part, indépendance et séparation des pouvoirs sont les fondements essentiels du fonctionnement d'un Etat de droit.

En matière de justice, l'application de la procédure accélérée représente une illustration intéressante d'une politique interne peu cohérente. La réalisation des alternatives est quant à elle entravée par une structure complexe de subsides et d'organisation. L'implémentation des politiques policières et de sécurité locales est compliquée par l'éparpillement, qui est la conséquence de visions différentes sur la politique à réaliser et du manque d'attention apporté à ce problème au niveau hiérarchique (ex. la concertation pentagonale).

2.2. Principes de droit fondamentaux

En ce qui concerne la justice, on assiste à un déplacement de la fonction de juge (pénal) vers le Ministère public, entre autres pour la médiation pénale. De plus, le magistrat du parquet devient à la

fois juge et partie. La procédure accélérée et la comparution immédiate suscitent des questions sur les temps de procédure très courts.

Il faut également tenir compte de la *responsabilité* de la police et des autres autorités en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux. Il n'existe que peu d'initiatives politiques, que ce soit au niveau fédéral (ex. contribution du pouvoir législatif) ou au niveau local (Conseil communal, comités de quartier, etc.) qui soient développées à partir de ces objectifs.

2.3. Quels sont les problèmes ou les caractéristiques du terrain qui compliquent une réalisation efficace en pratique ?

S'intéresser à la réalisation de politiques, ou autrement dit créer les conditions nécessaires pour *réaliser* effectivement une politique, ne connaît pas une grande tradition en Belgique. Ces conditions concernent des investissements dans les aspects organisationnels, tels que moyens financiers et personnel, mais aussi la circulation de l'information, la création de canaux de communication, l'investissement dans un changement des cultures, etc. Négliger tous ces points entraîne de profondes modifications (parfois 'déformations') de la politique officiellement annoncée et donc l'élargissement du fossé entre les *stated* et *real* goals. C'est pourquoi des objectifs à double-sens (ex. formation des zones ZIP), contraires (ex. répression vs. apport d'aide ; protection des droits vs. maintien de l'ordre) ou symboliques, sont pratiquement condamnés à mener vers des pratiques disparates.

Les exécutants ne doivent pas seulement *pouvoir* réaliser la politique (voir moyens, personnel), mais ils doivent également *savoir* ce que l'on attend d'eux (voir information, savoir-faire) et *vouloir* réaliser cette politique (voir convictions personnelles, agenda cachés).

Nous constatons que législateurs et politiciens partent souvent d'une vision très instrumentale de la politique et de la législation et tiennent (trop) peu compte de ce qui est vécu sur le terrain. Les aspects organisationnels difficilement quantifiables, tels la culture pénale et la culture policière, sont insuffisamment pris en compte. Ceci est bien sûr également lié à l'approche *top-down* traditionnelle.

Une grande partie des problèmes constatés, tant sur le plan de la politique pénale que sur le plan de la politique de sécurité, sont également dûs à des problèmes de communication et à la priorité accordée aux objectifs organisationnels. Des cultures de gestion et cultures professionnelles conflictuelles, des cloisonnements externes et internes et le manque d'attention apporté au développement de visions communes entre les acteurs se trouvent souvent à la base d'un fonctionnement difficile.

2.4. Cohérence externe ou l'harmonisation police-justice

Les contrastes culturels et les conflits en matière de vision se présentent par excellence *entre* les départements police et justice. Les relations développées historiquement jouent également un rôle ici. Il n'existe en effet aucune tradition de collaboration sur une base égalitaire entre ces deux domaines. Il y a une différence entre la culture pénale, qui tient en haute estime (ou devrait le faire) les objectifs intrinsèques, comme les droits de la défense et le '*due process*', et la culture policière qui a développé une vision entièrement propre de l'ordre et de la sécurité dans la société et où les

principes cités plus haut sont parfois considérés comme ‘gênants’. Ceci peut être compris comme un court-circuit entre les objectifs instrumentaux et intrinsèques.

L’application de la procédure accélérée est de nouveau une illustration intéressante d’un manque de collaboration entre ces deux départements. Pour les sites examinés, il semble n’y avoir pratiquement aucun contact entre la police et la justice en ce qui concerne son application. Des problèmes de cloisonnement au sein de la police et surtout de la justice empêchent ici une harmonisation cohérente. Des réorganisations récentes au sein du parquet pourraient cependant améliorer l’échange d’information (organisation par zone policière).

2.5. Intégration versus exclusion sociale de groupes fragiles ?

Une mesure pénale entraîne dans la plupart des cas un effet d’exclusion sociale. Des gradations peuvent néanmoins être discernées. En effet, une peine d’emprisonnement a pour l’auteur et son environnement un effet d’exclusion plus absolu qu’une mesure judiciaire alternative.

Nous constatons dans les sites étudiées que la procédure accélérée est surtout appliquée à des délits mineurs, mais que des peines d’emprisonnement sont souvent imposées. De plus, les caractéristiques des affaires traitées nous amènent à poser la question si une médiation pénale n’aurait pas été plus adéquate (cf. position des victimes), ce qui nous montre une fois de plus le manque de cohérence de la politique pénale.

Des mesures comme le travail d’intérêt général ou la médiation pénale ne sont que peu ou pas du tout appliquées aux groupes qui auraient réellement besoin de mesures d’intégration sociale, tels les jeunes allochtones ou autres groupes ‘socialement fragilisés’. Seule la probation, qui a pour but d’apporter une aide, une guidance ou un traitement, est parfois appliquée à ces personnes. Pour le travail d’intérêt général par contre, il ressort d’une enquête auprès de la magistrature que la ‘clientèle TIG’ est soigneusement sélectionnée pour ne comprendre que des auteurs d’infractions ‘sûrs’, c.à.d. ne posant pas de risques. Les mesures judiciaires alternatives axées sur l’intégration des délinquants ne semblent donc être appliquées qu’à un public déjà, ou encore, socialement intégré.

D’une manière globale, l’on constate que le groupe socialement le plus fragile est aussi le plus facilement envoyé en prison (souvent sous forme de détention provisoire), ce qui renforce encore la spirale de fragilisation sociale. La réaction judiciaire est souvent la conséquence de leur état de fragilité sociale. La Belgique n’échappe pas aux tendances “actuarielles”, ce qui signifie que certains *groupes*, perçus comme groupes à risques de par leur situation sociale, sont également visés par des mesures judiciaires. Le procédure accélérée par exemple vise clairement le hooliganisme et la criminalité des rues.

La politique et le discours de sécurité s’adressent d’ailleurs explicitement à certains quartiers défavorisés, ce qui, sans doute inconsciemment, menace de mener à une stigmatisation supplémentaire et à la formation d’une image encore plus négative de ces quartiers. Les interventions sociales sont ici trop souvent encadrées d’un discours préventif et sont placées sous le signe de la lutte contre la criminalité pour pouvoir profiter de subsides.

2.6. Renforcement de la confiance de la population

La plupart des mesures analysées ont été prises pour renforcer la légitimité des autorités. La question se pose de savoir si un renforcement de la légitimité fonctionne effectivement de cette manière. Afin de vérifier si les signaux sont perçus et compris par le citoyen, nous avons centré le troisième volet de cette étude sur la réception des politiques par le citoyen. En fait, nous avons constaté que ‘le citoyen’ est une fiction. Les problèmes ne sont pas perçus et définis par le citoyen de la même manière que par la politique (voir insécurité vs. problèmes de société). De plus, la question se pose de savoir dans quelle mesure l’on peut connaître l’opinion publique. Existe-t-elle réellement? Ou s’agit-il plutôt de l’opinion de groupes qui font le mieux et le plus bruyamment entendre leurs voix?

Nous distinguons deux types de citoyen dans notre étude : le citoyen *actif*, à l’attitude plus positive, qui cependant se perd souvent dans le labyrinthe des organisations et des initiatives publiques multiples, et le citoyen *passif*, qui se plaint, a le plus souvent une opinion négative et se laisse facilement entraîner par les forces de droite. Du reste, qui est la ‘*communauté*’ ? Toute une série de lignes de fracture socio-démographiques jouent un rôle ici, comme ‘jeune’ – ‘vieux’, ‘Belge’ – ‘allochtone’, ‘grande ou faible scolarisation’. La pression sur les autorités locales et fédérales à répondre à la demande du citoyen est grande, afin de conquérir ou de reconquérir leur crédibilité politique. Mais en pratique, lorsqu’il s’agit de communiquer avec le citoyen, les autorités retombent trop souvent dans une attitude simpliste et autoritaire (voir les ‘*hearings*’, où la politique est communiquée au citoyen, au lieu de tenir réellement compte de ses désirs et opinions).

On peut conclure de cette étude que l’approche des problèmes dans un quartier n’exige pas uniquement une autre politique judiciaire et policière, mais aussi une politique urbaine appropriée. Ici ne se pose pas seulement le problème d’une politique de sécurité intégrée, mais également le problème d’une politique urbaine intégrée. Un *Community policing* (ou encore une *community justice*) n’a aucune chance de réussir s’il n’y a pas également une *community policy* en fin de compte. C’est ce qui rend la politique si ‘complexe, multiple et hiérarchisée’, mais surtout très difficile à réaliser.

En ce qui concerne la justice, la politique pénale des dernières années a été fortement déterminée par la nécessité de renforcer la confiance de la population dans les tribunaux et de combler l’abîme entre ceux-ci et le citoyen. Il est indiscutable que ces dernières années, la politique pénale a le plus souvent été établie au partir d’une forte pression du monde extérieur et que ceci a mené vers une politique incidentelle. La pression de l’extrême droite, qui manipule ce thème d’une manière populiste, n’y est pas étrangère.

Une *justice plus rapide, prêtant attention à la victime et à la réparation* – qu’il s’agisse de la victime ou symboliquement de la société – correspond dès lors aux objectifs officiels les plus professés. Mais dans quelle mesure ces objectifs peuvent-ils réellement être réalisés sur le terrain ? Le message lancé est que la solution se trouve dans “*plus de pénal*”. De fait, ceci est une vision (très) simpliste des choses et fonctionne même à contresens, puisqu’elle ne peut qu’augmenter la déception au sein de la population. Les mesures au niveau judiciaire sont en effet peu visibles (directement). Les médias, par la médiatisation de scandales, soutiennent la mise en place d’une méfiance fondamentale en ce qui concerne la justice. La justice est donc *éclairée* fort *sélectivement* et reste mal connue de la population.

La réponse la plus directe à la question de la confiance du citoyen est l’édification de Maisons de justice. Elles sont le symbole d’une justice humaine et accessible, proche du citoyen sujet de droit.

Les nouvelles mesures judiciaires alternatives ont également pour objectif la réparation, pour la victime et/ou pour la société. En même temps, nous constatons que lorsqu'il s'agit de l'application de la médiation en matière pénale, la victime est souvent absente et que les mesures axées sur l'auteur prennent encore toujours la place la plus importante. Le passage d'un système pénal axé sur le délit et sur l'auteur vers un système axé sur la victime, ainsi que présenté dans le discours officiel, est loin d'être une réalité.

3. Conclusion. Fondements d'une politique criminelle intégrée

3.1. Intégration signifie reconnaître la diversité au sein du système de justice pénale

La multiplicité des objectifs se retrouve dans chaque organisation. La *complexité d'une politique criminelle* est cependant encore renforcée par la diversité au sein des différents secteurs du système de justice pénale d'une part, et de la nécessité d'une collaboration avec des instances situées en dehors de celle-ci d'autre part.

Il ne nous semble cependant pas souhaitable de traiter, dans une vision purement instrumentale, cette diversité uniquement comme problématique. A partir d'une *vision de l'Etat de droit* sur le système de justice pénale, il est essentiel que *police et justice* n'aspirent pas tout à fait aux mêmes objectifs : la protection juridique du citoyen exige précisément qu'elles aient des tâches différentes et que les décisions de chaque instance soient contrôlées par la suivante, qui peut éventuellement les annuler. L'arrestation d'un suspect par la police en est une bonne illustration (poursuite ou non par le parquet – décision d'arrestation par le juge d'instruction – contrôle par les **instances d'instruction** – décision du juge de fond – exécution par le pouvoir exécutif). En pratique c'est pourtant bien ici que naissent les grandes frustrations sur le terrain, puisque la non-confirmation d'une décision ou d'une action par l'instance suivante donne l'impression d'avoir travaillé 'pour rien'. La solution de ce problème n'est pas simple. Il faut renforcer la *communication* entre les instances successives, afin de pouvoir discuter de la confirmation ou de l'infirmité de certaines décisions. Les résultats de la concertation pentagonale montrent que ce processus est lent. L'exemple de la procédure accélérée à Bruxelles montre également qu'une concertation développée structurellement est la seule voie pour parvenir à une meilleure compréhension et à moins de frustrations.

3.2. Intégration signifie reconnaître la diversité en dehors du système de justice pénale

En Belgique, une politique pénale et de sécurité ne peut plus être conçue sans collaboration avec différentes *instances non judiciaires*. Le droit à la sécurité de chaque citoyen n'est qu'une partie de son droit au bien-être. Une politique de sécurité locale doit donc cadrer avec une politique urbaine plus large, où police et justice – suivant en cela le principe de la *subsidiarité* du droit pénal – ne peuvent prendre qu'une place subordonnée et très spécifique. Une politique pénale qui croit en la plus-value de l'aide sociale doit également en respecter les particularités.

La reconnaissance réciproque des *compétences respectives* est ici essentielle. Dans le discours politique de sécurité de ces dernières années, la subsidiarité d'une intervention judiciaire a parfois été

perdue de vue. Nous en retrouvons également des illustrations sur le terrain: la police doit s'occuper de problèmes de quartier plus larges, des initiatives locales sont plus facilement subventionnées lorsqu'elles mentionnent la 'prévention de la criminalité' comme objectif, les instances d'aide ou de guidance sont dans leur collaboration avec les instances judiciaires de plus en plus relégués dans une fonction de contrôle. La "*pénalisation du social*", sur laquelle nos collègues francophones ont déjà attiré l'attention, est un phénomène réel. Un choix politique clair entre un 'état de sécurité' et un 'état social' s'impose.

L'intégration d'instances non judiciaires dans une politique criminelle ne signifie donc pas que toutes ces instances doivent aspirer aux mêmes objectifs, mais qu'il faut justement reconnaître la valeur de la diversité. Ceci doit aller de pair avec une meilleure communication et des accords plus clairs en ce qui concerne la répartition des tâches. Les Maisons de justice peuvent ici être considérées comme une tentative pour arriver à une meilleure collaboration structurelle et organisationnelle entre certains services judiciaires et para-judiciaires. Elles comportent cependant le risque que, dû à la séparation géographique du tribunal, la communication avec les magistrats soit rendue plus difficile, alors que celle-ci est par exemple essentielle pour la réalisation d'une application plus large des sanctions alternatives.

3.3. Reconquérir la confiance de "la" population

Le discours politique renvoie avidement au "*community policing*" et de plus en plus à la "*community justice*" (cfr. Maisons de justice). Sans préciser cependant ce que représente cette "*communauté*". Bien que la 'population' soit présentée comme un ensemble monolithique, les expériences à l'étranger montrent qu'une telle politique ne mène que trop rapidement à une dualisation : "reconquérir la confiance du public" est alors axée sur les citoyens des quartiers de la classe moyenne peu problématiques, alors que les quartiers problématiques ou défavorisés sont eux approchés via les '*antennes de justice*', les '*tribunaux de nuit*' et la '*tolérance zéro*'.

En ce qui concerne la politique de sécurité locale, notre étude montre que le 'citoyen' en tant que tel n'existe pas. Les citoyens actifs prennent eux-mêmes des initiatives pour aborder et traiter des situations relevées dans le quartier. Les autorités ne prennent que trop souvent des mesures sans tenir compte de ces initiatives développées à partir de la base, et les contrecarrent. Ceci ne stimule ni l'efficacité, ni la crédibilité de la politique locale. Les autorités doivent s'efforcer beaucoup plus d'arriver à un véritable *dialogue* avec ces citoyens.

Pour finir, nous rappelons le rôle joué par les Communautés dans le cadre d'une politique intégrale et l'importance d'une collaboration avec les autorités fédérales. Les accords de collaboration entre l'Etat fédéral et les Communautés en matière d'accompagnement et de traitement des auteurs d'abus sexuels sont un exemple positif. Par contre, la politique de sécurité nous semble trop se développer au niveau fédéral (voir la gestion du Plan de Sécurité par le Département de la Justice).

3.4. Evaluations critiques d'une politique criminelle intégrée

A côté d'une meilleure communication réciproque, une politique intégrée nécessite également des évaluations critiques. Ceci peut se faire par des instances spécialement instaurées dans ce but au sein du système même, ou par des instances extérieures, par ex. des études scientifiques universitaires.

Aucune des deux possibilités ne peut se targuer d'une importante tradition en Belgique. Des évaluations *au sein du système* ont été introduites par exemple avec la création de la fonction de conseiller en médiation pour la médiation pénale ou du Comité P pour la police. L'histoire de ces deux instances montre qu'elles obtiennent difficilement une place au sein du système, et que les évaluations critiques ne sont pas toujours acceptées de bon gré. La fonction de conseiller en médiation, qui s'était avérée très intéressante pour l'analyse de la politique pénale menée en la matière, a d'ailleurs récemment été abolie: les conseillers sont incorporés comme conseillers-adjoints aux maisons de justice.

La mise en place de différents services d'appui comme le SGAP, le VSPP, le Service de Politique Criminelle, le Service d'Appui des Mesures Alternatives sont en soi des initiatives intéressantes. Nous devons néanmoins constater que ces services fonctionnent de manière plutôt isolée et ne reçoivent pas toujours les moyens nécessaires pour acquérir une force d'action. De plus, il n'y a pas d'intégration entre ces instances, bien qu'elles balayent des parcelles contiguës. Un développement positif récent est la création d'une Plate-forme de concertation pour la Justice et la Sécurité, qui a entre autres comme objectif une meilleure harmonisation des études scientifiques d'appui de la politique.

Il ressort également de notre étude actuelle qu'une analyse de conscience est également nécessaire pour *la recherche criminologique*. Notre étude sur la réception de la politique par la population montre que l'accent mis sur les problèmes de sécurité, non seulement dans la politique mais aussi par les études criminologiques, est ressenti comme une stigmatisation supplémentaire de certains quartiers. La présentation des aspects positifs de la société fait intégralement partie des responsabilités de ces études.