



# Vers une approche de la délinquance juvénile à Bruxelles

Recommandations pour la réforme du droit bruxellois de la jeunesse

Résumé

Ce document contient le résumé du rapport rédigé à la suite du séminaire, organisé le 15 janvier 2018, à la demande du Collège réuni de la Commission communautaire commune portant sur la réforme du droit bruxellois relatif à la délinquance des mineurs. Le rapport reprend les conclusions du séminaire et formule des recommandations.

Ni le rapport ni ce résumé n'engagent les participants au séminaire. Les conclusions de ce rapport n'ont généralement pas fait l'objet d'un consensus entre tous les participants, son contenu ne peut donc leur être imputé. En outre, contrairement au rapport, ce résumé ne fait pas la distinction entre les conclusions et les recommandations des participants au séminaire et celles des organisateurs.

Le rapport complet peut être consulté via le lien suivant :

<https://nicc.fgov.be/hervormingjeugdrecht-reformedroitjeunesse> (sous l'onglet "Générale").

**Auteur:** Helene Asselman

**Co-auteurs:** Eef Goedseels (NICC), Katrien Herbots (KeKi), Stefaan Pleysier (LINC), Johan Put (LINC), Isabelle Ravier (NICC), Benoit Van Keirsbilck (C.I.D.E., DEI-Belgique)

**Supervision:** Benoit Van Keirsbilck (C.I.D.E., DEI-Belgique)

## LE RÔLE ESSENTIEL DE LA PRÉVENTION ET DE L'INTERVENTION PRÉCOCE

Pour assurer une réaction efficace de la délinquance juvénile à Bruxelles, il importe qu'une approche globale soit adoptée. Cela suppose que la nouvelle compétence de la Commission communautaire commune (COCOM) pour déterminer la réaction à la délinquance juvénile ne soit pas considérée comme une compétence isolée, mais bien comme formant un ensemble cohérent avec d'autres matières qui lui sont liées, telles que la prévention, l'aide à la jeunesse, les sanctions administratives, etc.

Une telle approche globale de la délinquance juvénile suppose notamment une politique de prévention digne de ce nom et articulée. Bien qu'il existe de nombreuses organisations qui œuvrent déjà en faveur de la prévention à Bruxelles (la prévention générale ainsi que la prévention en matière de délinquance juvénile), il n'y a pas de vue d'ensemble de l'offre existante et beaucoup d'initiatives intéressantes semblent mal connues des acteurs intervenant dans le cadre de la réaction à la délinquance juvénile. Pour que les initiatives existantes puissent être mieux mobilisées, il serait intéressant de **veiller à davantage de cohérence et de concertation entre les différents services et initiatives**. Un renforcement des connexions entre le système formel du droit relatif à la délinquance juvénile et les initiatives de prévention est également à recommander. On pourrait à cet égard recourir à des figures jouant le rôle d'interface et prévoir des rencontres régulières entre tous les acteurs de ce secteur. Cette réunion pourrait notamment prendre la forme d'un colloque au cours duquel les initiatives existantes seraient présentées et où des informations et des expériences pourraient être échangées.

Vu que le contexte de vie du mineur constitue un facteur clé dans son parcours éducatif, il est souhaitable que l'ordonnance mette davantage l'accent sur le travail à accomplir avec les parents et la famille des jeunes en conflit avec la loi. En ce sens, il faudrait veiller à ce qu'une mesure de **soutien parental** figure dans l'ordonnance sans toutefois qu'elle ne prenne l'allure d'une sanction ou d'une méthode de responsabilisation à l'égard des parents, mais bien d'une véritable mesure de soutien dans leur tâche d'éducation idéalement disponible à un stade précoce.

## CARACTÉRISTIQUES D'UN SYSTÈME EFFICIENT DE JUSTICE POUR MINEURS

Les participants étaient invités à indiquer quels étaient les éléments qui, d'après eux, constituaient les caractéristiques essentielles d'un système efficient en matière de justice pour mineurs. Une quasi-unanimité a semblé se dégager sur un certain nombre de points.

Avant toute chose, il faut s'assurer de la compréhension du système de droit de la jeunesse, notamment en œuvrant à **une ordonnance construite de manière logique, lisible et rédigée dans un langage clair et accessible**.

Plusieurs groupes professionnels ont exprimé leur préférence pour la priorité à une «**approche éducative**», sans que l'on puisse assimiler cette approche avec une politique laxiste. Dans tous les cas, c'est **le jeune et non le fait commis** qui doit être **au centre de la** réaction à la délinquance juvénile. Il faut trouver pour chaque jeune, en fonction de ses caractéristiques et de ses possibilités, **une réaction sur mesure**. Toutefois, il faut aussi que la réaction soit **proportionnelle**, ce qui implique qu'elle ne soit pas excessive à la lumière des faits et que le mineur puisse avoir une perspective au-delà de la sanction.

Pour pouvoir offrir à chaque jeune une réaction sur mesure, il est nécessaire de pouvoir disposer d'un **large éventail de réactions possibles**. Les mesures prévues par la loi de 1965 relative à la protection de la jeunesse et dans le projet de la Communauté flamande et le nouveau Code de la Communauté

française, sont globalement considérées comme suffisantes à la mise en place de réactions adaptées à Bruxelles. Quelques participants invitent toutefois la COCOM à faire preuve de plus de créativité et d'audace, de ne pas se limiter à une simple reprise des règles existantes mais de réfléchir sérieusement à des mesures particulières pour Bruxelles, en mobilisant les moyens nécessaires qui seraient requis.

Pour conclure, il est essentiel que les mesures qui seront prévues dans l'ordonnance soient effectivement et rapidement applicables, ce qui nécessitera la conclusion d'accords de coopération avec les Communautés chaque fois que la COCOM opte pour une solution qui fait appel aux services et institutions de ces Communautés.

## LIMITES D'ÂGE

Tout d'abord, il s'agit de déterminer dans l'ordonnance les limites d'âge maximales de l'application des interventions, en particulier pour les mesures de placement. En effet, en la matière, la Communauté flamande et française ont fait des choix très divergents. Là où les mesures du décret de la Communauté française cessent en principe de s'appliquer lorsque le jeune atteint l'âge de 18 ans et ne peuvent être prolongées jusqu'à un âge maximal de 20 ans que de manière exceptionnelle, les mesures et les sanctions de l'avant-projet flamand s'appliquent dans tous les cas jusqu'à l'âge de 23 ans et le placement dans une GI (Gemeenschapsinstelling) à régime fermé peut se prolonger, dans des cas exceptionnels, jusqu'à 25 ans. Ce décalage peut créer des problèmes en matière d'exécution des décisions des juridictions bruxelloises par les services et institutions des Communautés. C'est ainsi que les GI et les IPPJ (Institutions publiques de protection de la jeunesse) travaillent chacune avec leurs propres programmes (pédagogiques) adaptés aux délais de placement et aux limites d'âge de leurs réglementations respectives. Il est très probable que des problèmes se poseront lorsque ces dispositifs devront accueillir des jeunes bruxellois qui seraient soumis à d'autres délais et limites d'âge. De plus, de nombreux programmes de suivi des jeunes dans leur milieu de vie sont également basés sur les catégories d'âge des décrets.

Le choix de la limite d'âge la plus basse des Communautés flamande et française (en l'espèce 18 ans, exceptionnellement 20 ans) offre l'avantage que pour tous les jeunes Bruxellois, les interventions prévues par l'ordonnance pourraient être mises en œuvre par les services et institutions de chacune des Communautés (du moins en théorie car à cet égard, bien entendu, des accords doivent être conclus avec celle-ci). Ce choix présente cependant l'inconvénient que l'option potentiellement intéressante d'interventions de plus longue durée serait exclue pour tous les jeunes Bruxellois. En revanche, si l'on opte pour un régime plus large avec des limites d'âge supérieures mais que la Communauté française n'est pas disposée à prévoir une offre adaptée pour des jeunes bruxellois et que Bruxelles ne crée pas d'offre spécifique pour cette catégorie d'âge, la conséquence probable est que certaines mesures ne pourront être mises en œuvre que pour les jeunes Bruxellois néerlandophones et pas pour les jeunes Bruxellois francophones. Cela signifierait donc que les jeunes Bruxellois francophones sortiraient du système plus rapidement que les jeunes bruxellois néerlandophones, ce qui créerait une discrimination difficilement justifiable !

Idéalement, une harmonisation sur ce point devrait être recherchée entre les décrets et l'ordonnance. Si elle n'apparaît pas possible, la préférence doit aller à un relèvement du seuil maximal, étant bien entendu qu'il faut veiller pour cela à ce que les interventions puissent être mises en œuvre pour tous les jeunes bruxellois dans les mêmes conditions.

En outre, le droit international oblige de fixer un **âge minimum** de responsabilité pénale.<sup>1</sup> Il ne suffit pas de déterminer, comme le font la loi de 1965 relative à la protection de la jeunesse et le nouveau décret de la Communauté française, un âge minimum pour l'application de certaines interventions. Il faut prévoir, comme le fait l'avant-projet de décret flamand, un seuil d'âge en-dessous duquel une présomption irréfragable d'irresponsabilité est d'application et par conséquent l'on ne peut agir que sur la base du droit de l'aide à la jeunesse. Selon les organisateurs, cet âge minimum devrait être fixé à 12 ans. Par ailleurs, pour les mesures de placement, un seuil minimum de 14 ans est plutôt recommandé. Dans tous les cas, il est essentiel que les enfants en dessous de ces seuils d'âge soient pris en charge par le système d'aide à la jeunesse et que des mesures d'aide appropriées soient disponibles pour eux.

## LES COMPÉTENCES DU PARQUET

Les compétences du parquet doivent être clairement décrites. Les organisateurs sont opposés à un nouvel élargissement des compétences du parquet bruxellois. En effet, si le ministère public recevait le pouvoir de réagir au fait sans que la culpabilité ne soit établie, le principe de la présomption d'innocence se trouverait mis à mal. Le projet positif du jeune au niveau du parquet pourrait être judicieux si la proposition émanait réellement du jeune lui-même. Le risque que le projet soit 'téléguidé' par le parquet ou que celui-ci utilise le projet positif pour imposer une sanction n'est toutefois pas négligeable; c'est pourquoi, sauf en cas d'encadrement strict, nous ne sommes pas en faveur d'une telle possibilité.

## QUELQUES RÉACTIONS CONCRÈTES

La réparation doit occuper une place centrale dans l'ordonnance. Le maintien de l'**offre restauratrice** est unanimement défendu. Une majorité plaide pour rendre obligatoire l'offre restauratrice au niveau du parquet. Cependant, il n'existe pas de consensus quant à la question de savoir si une médiation «réussie» au niveau du parquet doit ou non entraîner l'abandon des poursuites. Le décret et le projet de décret divergent sur ce point, et pour les deux options il existe des arguments valables (cf. rapport p. 17). Les organisateurs conseillent de ne pas associer automatiquement médiation réussie et abandon des poursuites. En plus des arguments évoqués dans le rapport, nous estimons qu'il est préférable de considérer la procédure de médiation et la réaction judiciaire à la délinquance juvénile comme des parcours parallèles avec leurs propres objets et finalités. On pourrait toutefois prévoir une obligation expresse de motivation pour le parquet lorsqu'il décide de saisir le tribunal de la jeunesse, alors même qu'une médiation a pu être menée à bien.

Le décret de la Communauté française maintient le **projet écrit** comme mesure privilégiée. L'avant-projet de décret flamand prévoit une variante, à savoir le « **projet positif** ». Dans les deux cas, il s'agit d'une proposition de solution que l'auteur ou le suspect mineur élabore lui-même. Aussi bien le projet écrit que le projet positif ont été considérés comme des possibilités de réaction tout à fait valables, y compris à Bruxelles, avec cette nuance qu'il est essentiel que le contenu de la proposition parte du jeune lui-même.

---

<sup>1</sup> Art. 40.3 Convention relative aux droits de l'enfant ; K. HERBOTS, H. ASSELMAN et J. PUT, *Rapport 4. Het Kinderrechtelijk kader*, 2015, <https://wvw.vlaanderen.be/jongerenwelzijn/assets/docs/nieuws/2015/10/14/omgevingsanalyse-volledig-rapport.pdf>, IV-7.

Pour des résultats optimaux, il est recommandé, s'agissant de l'élaboration et de l'exécution du projet, de prévoir le soutien d'un service d'accompagnement tels que les services HCA et les SARE.

Concernant le **placement des mineurs**, l'on convient qu'il doit s'agir toujours et dans tous les cas d'une mesure de dernier ressort. Il est donc important de trouver des alternatives adéquates au placement. Dans les cas où le placement s'avère encore inévitable, une prise en charge et un accompagnement après la cessation du placement revêtent une importance essentielle. Dans ce contexte, les mineurs présentant des problèmes de santé mentale méritent une attention particulière. Pour ces jeunes, un placement dans une GI ou une IPPJ doit être exclu et une offre adaptée doit être possible, dans laquelle le traitement joue un rôle central. L'ordonnance doit également être attentive à la nécessité absolue d'un accompagnement de ces jeunes après un éventuel séjour en milieu fermé.

## DESSAISSEMENT

Lors du séminaire il y avait unanimité sur le fait que le **dessaisissement doit rester aussi limité que possible**. Néanmoins, certains participants estiment que le dessaisissement s'avère nécessaire dans un certain nombre de cas. Les opposants au dessaisissement répliquent que l'existence de possibilités de réaction suffisamment importantes dans le droit de la jeunesse ferait en sorte que le dessaisissement ne soit plus nécessaire. Ils font allusion à la nouvelle réglementation flamande, laquelle permet un placement pouvant aller jusqu'à 25 ans maximum, suivi d'une mise à la disposition pouvant aller jusqu'à 10 ans. Ils déplorent que le dessaisissement, malgré cette alternative importante, soit maintenu dans l'avant-projet de décret flamand.

Les organisateurs soutiennent également l'idée qu'un système juridique distinct doit être adopté pour tous les mineurs sans exception. Non seulement le dessaisissement est contraire à la Convention des droits de l'enfant, en plus il appert des études scientifiques qu'il a un impact négatif sur le parcours ultérieur des jeunes. Il appartient aux rédacteurs de l'ordonnance ou du décret de prévoir la possibilité pratique de **disposer de moyens de réaction suffisamment étendus, efficaces et accessibles (!) pour offrir une réponse adaptée et constructive à tous les auteurs mineurs**. Une prolongation de la durée maximale des interventions et la possibilité d'imposer des réactions après l'âge de 18 ans pourraient ainsi répondre à des préoccupations qui sont précisément celles qui entraînent souvent le dessaisissement.

## LA SPÉCIALISATION DES ACTEURS

Pour garantir l'efficacité des interventions il est important que leur mise en œuvre soit adaptée au contexte socioculturel bruxellois. À cette fin, la spécialisation des acteurs qui mettent en œuvre les interventions auprès des jeunes à Bruxelles est indispensable. Ainsi, il est utile que ces acteurs aient une bonne connaissance du contexte culturel de leurs clients. En outre, il faut que les prestataires de services et que les accompagnateurs possèdent une connaissance approfondie de la carte sociale bruxelloise afin qu'ils puissent faire des références appropriées, ce qui est essentiel pour une assistance globale et cohérente. Dans ce contexte, il est notamment suggéré qu'une instance soit créée avec la mission d'acquérir une connaissance approfondie du contexte bruxellois, des facteurs culturels et de l'offre de la Communauté française et de la Communauté flamande à Bruxelles ... et d'informer et former les intervenants bruxellois.

La spécialisation des avocats qui défendent et représentent des mineurs est également importante. Cela implique que les avocats qui travaillent avec des mineurs (délinquants) possèdent une connaissance approfondie des droits des jeunes et des enfants, qu'ils disposent des qualités pédagogiques et de communication nécessaires. Il importe de continuer à stimuler ces évolutions pour que les mineurs puissent bénéficier d'une protection juridique optimale. C'est pourquoi nous conseillons à la COCOM, dans un premier temps, d'ancrer très clairement le rôle des avocats des jeunes dans l'ordonnance, en mentionnant explicitement l'assistance par un avocat (des jeunes) pour des interventions déterminées. En outre, il est recommandé également que les avocats qui travaillent à Bruxelles aient les connaissances et la familiarisation nécessaires de la réalité socio-économique et culturelle de leurs clients. D'ailleurs, la COCOM peut aussi penser à ces acteurs qui devraient également bénéficier de la formation que l'on vient d'évoquer à propos de l'offre de services et de la réalité socio-économique et culturelle bruxelloise. Il en va d'ailleurs de même pour les services de police bruxellois.

## LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE

Quels que soient les choix faits à Bruxelles, de bons accords et une concertation approfondie et permanente avec la Communauté française et la Communauté flamande sont dans tous les cas nécessaires. Lorsque des accords de coopération devront être conclus, il est important de préciser clairement non seulement l'aspect budgétaire mais aussi les aspects de contenu (ex. le caractère effectivement applicable, la non-discrimination...) de ces coopérations. D'autres formes de concertations et d'échanges entre les Communautés et Bruxelles (ex. des plates-formes de concertation) et une harmonisation des politiques avec les autres niveaux de pouvoir administratif sont également recommandées.

Une organisation administrative de soutien, de coordination et d'exécution de la politique bruxelloise en matière de délinquance juvénile est indispensable. Si pour l'exécution (d'un certain nombre) des interventions bruxelloises, il devra être fait appel à des services et à des institutions des Communautés, une administration bruxelloise doit être chargée de la coordination permanente et de l'harmonisation de la politique bruxelloise en matière de délinquance juvénile avec celle des services relevant des Communautés. En outre, ce service pourrait fonctionner comme centre de connaissances et de formation au profit des acteurs du terrain bruxellois.

## DIVERS

Il appert des discussions que la **communication et la collaboration entre les différents acteurs** qui interviennent lors d'un fait qualifié infraction sont des points importants. Des formations interprofessionnelles pourraient y contribuer. En outre, une rupture s'amorce pour une approche plus délibérément globale des dossiers FQI avec plus d'**échanges d'informations et de transparence** entre les différents acteurs, dans le respect du secret professionnel qui cadre fortement la possibilité d'échanger des informations. Si certains flux d'informations sont jugés souhaitables, alors, à la lumière du principe de légalité, il est préférable de les reprendre explicitement et le plus précisément possible dans l'ordonnance, en termes de contenu et de conditions.

Une attention particulière a également été demandée pour les **mineurs étrangers non accompagnés (MENA)**, qui sont dans des situations particulièrement vulnérables bien souvent en raison de l'absence d'aide adéquate. Ainsi il est important que l'ordonnance veille à une offre alternative suffisamment étendue pour ces jeunes.

Les jeunes qui ont commis un FQI ont également souvent besoin d'une aide spécialisée. Il convient donc d'inclure dans l'ordonnance, des moyens d'accès explicites à l'aide à la jeunesse, ou à tout le moins connaître l'impact d'une mesure d'aide à la jeunesse (ou d'une prise en charge obligatoire au sens de la loi relative à la protection de la personne des malades mentaux) sur la prise en charge d'un mineur ayant commis un FQI. On peut aussi prédéterminer les critères permettant de donner la priorité à l'une ou l'autre procédure ou si les deux procédures peuvent se dérouler ensemble ou parallèlement et quels effets connexes cela pourrait entraîner.

**Une évaluation approfondie et régulière** constitue l'aboutissement d'une réglementation et d'une politique de qualité. Jusqu'à présent, les mécanismes d'évaluation font défaut en matière de droit de la protection de la jeunesse. Il est donc recommandé, en particulier à la lumière de la spécificité et de l'évolution rapide du contexte bruxellois, d'intégrer dans l'ordonnance un mécanisme d'évaluation périodique (par exemple triennal). Idéalement, l'évaluation inclurait tant les initiatives de prévention que l'exécution et l'impact des interventions, ainsi que l'évolution de la situation sociale et de la délinquance juvénile à Bruxelles. Une piste concrète pour l'évaluation du système bruxellois de justice des mineurs peut consister à recourir aux compétences de l'Observatoire de la santé et du social, le service d'étude de la COCOM, qui effectue à l'heure actuelle des missions d'évaluation analogues dans les domaines de la santé et de la pauvreté, pour qu'il les élargisse au domaine de la justice des mineurs.

## CONCLUSION

Le rapport, qui est résumé dans ce document, vise à formuler des recommandations à l'intention des acteurs politiques bruxellois et à attirer leur attention sur certains aspects importants du futur droit bruxellois relatif à la délinquance juvénile. À côté de propositions concrètes pour l'ordonnance, le rapport contient des recommandations en faveur d'une approche globale de la délinquance juvénile à Bruxelles. À cet égard, nous voulons encourager les acteurs politiques bruxellois à ne pas se limiter à l'exercice minimaliste des nouvelles compétences en matière de réaction à la délinquance juvénile, mais au contraire à adopter une approche réfléchie et cohérente. Un tel choix n'est pas seulement conforme aux directives internationales sur les droits de l'enfant, mais il est aussi essentiel pour assurer une approche efficace de la délinquance juvénile à Bruxelles. Nous espérons que ce rapport constituera une source d'inspiration pour une ambitieuse réforme, qui accordera une attention toute particulière à la Convention des droits de l'enfant et aux autres standards qui y sont liés.