

La médiation SAC en temps de COVID sur le territoire des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale

Etude réalisée en 2021-2022 par la DO Criminologie de l'INCC

dans le cadre de la recherche « Les sanctions administratives communales dans le cadre des mesures anti-COVID : administratisation de la justice pénale et respect des droits fondamentaux », menée par l'Université Saint-Louis – Bruxelles (USL-B) et financée par le FNRS

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 a entraîné une situation d'urgence qui a touché tout un chacun dans sa vie privée, ainsi que dans l'exercice de ses fonctions. Dans ce contexte, le gouvernement a dû mettre en place des mesures sanitaires dans l'optique de protéger la population et de limiter la propagation de la pandémie. A cette fin, des comportements jusqu'alors considérés comme anodins ont été réglementés et des sanctions prévues pour réprimer tout écart aux normes comportementales édictées de façon exceptionnelle.

Une certaine confusion a toutefois été observée au tout début de la pandémie, alors que deux voies de répression parfois concurrentielles étaient mobilisées par les différents acteurs chargés du maintien de l'ordre et du respect du cadre normatif : la voie pénale et la voie administrative. Vint ensuite l'adoption d'un arrêté de pouvoirs spéciaux destiné à baliser le régime d'exception mis en place ; cet arrêté privilégia des sanctions pécuniaires comme outil de la répression administrative, ne laissant aucune porte ouverte à des voies alternatives de résolution des conflits, comme la médiation dont on peut pourtant penser qu'elle aurait permis de favoriser davantage l'adhésion de la population aux règles sanitaires. L'arrêté de pouvoirs spéciaux ne prévoyait en effet qu'un recours aux amendes administratives pour sanctionner tout écart aux normes sanitaires, rejetant implicitement - à défaut de l'avoir mentionné - le recours aux mesures alternatives (médiation et prestation citoyenne). Celles-ci semblent ne pas avoir parues convaincantes aux autorités politiques pour répondre aux objectifs de réponse rapide qui fut alors privilégiée pour maintenir une certaine sécurité sanitaire. En pratique toutefois, la médiation locale continua à être mobilisée de diverses façons, en se glissant dans les niches assez étroites auxquelles les pouvoirs publics l'avaient cantonnée. Ce sont ces usages de la médiation qui ont été analysés dans le cadre de l'étude menée par l'INCC, sans qu'ils puissent être totalement distingués des usages liés à des infractions ou violations de règlements communaux totalement étrangères aux normes sanitaires.

La courte recherche de 5 mois a ainsi porté sur ces usages de la médiation locale en temps de crise sanitaire et en contexte bruxellois et ce, dans le cadre d'un projet plus vaste mené à l'Université Saint-Louis – Bruxelles. Tout comme la précédente recherche menée par l'INCC sur la médiation locale à l'échelle nationale, l'enquête menée sur le territoire des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale montre combien le recours à la médiation locale reste très diversifié d'une commune à l'autre. La crise sanitaire n'a en rien modifié ce constat. Ce n'est pas seulement le nombre de dossiers envoyés par le fonctionnaire sanctionnateur vers la procédure de médiation qui varie ainsi parfois fortement, ce sont également les caractéristiques des dossiers qui témoignent

d'usages différenciés de la mesure alternative. Ainsi par exemple, le pourcentage de dossiers impliquant des mineurs d'âge atteint presque 60% dans une zone de police mais il se limite à seulement 3% dans une autre. Nous avons par ailleurs pu observer la difficulté pour les médiateurs d'entamer réellement un processus de médiation en raison d'un relativement faible pourcentage de dossiers dans lesquels l'offre de médiation a été acceptée (pourcentage oscillant entre 31 et 68 %). Le contenu des accords de médiation témoigne enfin de l'investissement différencié des parties dans le processus. Alors que dans certaines zones de police, le type d'accord le plus souvent conclu comporte une conscientisation à la norme, dans d'autres, il se réfère à une prestation citoyenne réparatrice ou à des excuses (orales ou écrites). Relevons enfin qu'une importante proportion des dossiers dans lesquels une médiation a été engagée se clôture positivement. Cette analyse exploratoire des quelques données quantitatives recueillies appelle à d'autres études plus conséquentes. Elles nécessiteraient toutefois qu'à l'avenir, de telles données soient systématiquement recueillies et ce, de façon homogène afin de pouvoir dresser un bilan des politiques publiques établies sur le territoire des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'enquête que nous avons menée nous amène également à souligner que face au manque de clarté relatif au cadre réglementaire et à la gestion des dossiers COVID, les acteurs locaux ont été amenés à précipiter la mise en place de nouvelles approches afin de pouvoir quand même apporter une réponse adéquate à ces dossiers d'un genre nouveau. En pratique donc, les médiateurs se sont vus attribuer certains de ces dossiers pour lesquels ils n'ont manifestement bénéficié d'aucune directive quant à l'approche à privilégier. En outre il semble que pour partie, l'orientation de ces dossiers en médiation résulte du désarroi de certains fonctionnaires sanctionneurs, démunis également face à la réception de ce genre de dossiers spécifiques. De même, le manque de concertation entre fonctionnaires sanctionneurs et parquet en vue de développer une approche cohérente en termes de réaction à privilégier a été souligné à diverses reprises par les acteurs interrogés. La crise sanitaire met ainsi en évidence, voir accentue, une problématique déjà présente et documentée, à savoir, le manque de concertation et de collaboration entre les différentes instances concourant à l'application de sanctions administratives.

Les acteurs ont dû agir dans l'urgence, en fonction des informations dont ils disposaient alors, ce qui est certes tout-à-fait compréhensible. Il n'en reste pas moins inquiétant d'observer l'usage qui a été fait du Règlement Général de Police de la Région de Bruxelles-Capitale et en particulier, de son article 11. Cet article a été largement interprété, à un point tel qu'on peut se demander si sa rédaction n'est pas entachée d'un problème de légalité. La crise sanitaire aura en tout cas eu pour effet d'augmenter le nombre de dossiers dont auront été saisis les médiateurs sur cette base. Un autre effet de la crise s'est fait sentir en termes de partenariats. De nouvelles collaborations ont pu être mises en place en vue de permettre aux contrevenants d'apporter leur contribution à la gestion de la crise sanitaire en exécutant des prestations citoyennes réparatrices utiles à cette gestion, comme par exemple en participant à la confection de masques. La crise a par ailleurs contraint les médiateurs à adapter leurs pratiques professionnelles, tout en éprouvant les limites de leurs possibilités. Le port du masque en entretien illustre ces limites car il nuit à la qualité des échanges interpersonnels pourtant essentiels au cours d'un processus de médiation. Si certains ont dès lors préféré reporter des entretiens de médiation, d'autres ont décidé de les mener, malgré les conditions plus défavorables suscitées par la crise. Cela a été bénéfique à certains contrevenants, particulièrement en détresse en raison des conditions sanitaires et plus à l'écoute, dès lors, des médiateurs.