

La justice de proximité en Europe

Collection « Trajets »
fondée par Luc Fauconnet (†)
dirigée par Jacques Faget

Cette collection est consacrée à l'analyse des dérèglements sociaux et des réponses politiques, judiciaires et sociales qui leur sont apportées.

Elle a pour objectif de diffuser des ouvrages de réflexion, des travaux de recherche, et de faire connaître des initiatives institutionnelles et citoyennes qui contribuent à la construction d'un mieux-vivre ensemble.

Déjà parus :

Annie Babu, Isabella Biletta, Pierrette Bonnoure-Aufière, Maryvonne David-Jougneau,
Stéphane Ditchév, Alain Girot, Noëlle Mariller

Médiation familiale

Regards croisés et perspectives

Annie Cardinet

École et médiations

Catherine de Béchillon

Aider à vivre

Propos sur le travail social

Jacqueline Morineau

L'Esprit de la médiation

Christian Sanchez

Sous les regards de Caïn

L'impossible observation des mineurs délinquants (1945-1972)

Jacques Ellul

Déviances et déviants dans notre société intolérante

Dominique Turbelin

La justice a-t-elle besoin d'éducateurs ?

Jacques Faget

La Médiation

Essai de politique pénale

Jacques Faget

Justice et travail social

Le rhizome pénal

Jean-Pierre Bonafé-Schmitt, Jocelyne Dahan, Jacques Salzer,
Marianne Souquet, Jean-Pierre Vouche

Les Médiations, la médiation ?

Anne-Marie Marchetti

Pauvretés en prison

Sous la direction de Claude Veil et Dominique Lhuilier

La Prison en changement

Claire Denis

La médiatrice et le conflit dans la famille

Retrouvez tous les titres parus sur : www.editions-eres.com

Sous la direction de
Anne Wyvekens et Jacques Faget

La justice de proximité en Europe

Pratiques et enjeux

trajets

ères

Cet ouvrage est publié avec le concours du GIP
Mission de recherche Droit et Justice

Conception de la couverture :
Anne Hébert

Version PDF © Éditions érès 2012
CF - ISBN PDF : 978-2-7492-2628-6
Première édition © Éditions érès 2001
33, avenue Marcel-Dassault, 31500 Toulouse, France
www.editions-eres.com

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

L'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie doit être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, tél. 01 44 07 47 70, fax 01 46 34 67 19.

Table des matières

Introduction, par <i>Anne Wyvekens, Jacques Faget</i>	7
La justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice, par <i>Anne Wyvekens</i>	17
La justice de proximité : appels à la « communauté » et stratégies de responsabilisation dans une idéologie managériale. Réflexions à partir d'une perspective anglo-saxonne, par <i>Adam Crawford</i>	37
La justice de proximité en Suisse Vers une nécessaire redéfinition, par <i>Nathalie Bornozy et Julien Knoepfler</i>	65
Lettre des Pays-Bas : initiatives récentes en matière de justice de proximité, par <i>Hans Boutellier</i>	93
Justice de proximité ou proximité de la justice ? États des lieux en Belgique, par <i>Yves Cartuyvels, Philippe Mary</i>	101
De l'amour du prochain et de son châiment, par <i>Dan Kaminski</i>	131
Justice de proximité et modernisation des services publics, par <i>Jacques Faget</i>	145
Des polices plus proches des citoyens ? Questions françaises et réponses européennes, par <i>Frédéric Ocqueteau</i>	155
Bibliographie.....	165

Anne Wyvekens, Jacques Faget

Introduction

La « justice de proximité » existe, on peut la rencontrer sous différents visages... en France mais aussi un peu partout en Europe, de maisons de justice en « Justitie in de buurt », en passant par la médiation et par la *community justice* britannique. La « justice de proximité » n'existe pas, elle n'est que miroir aux alouettes, proximité d'une justice pénale qui étend toujours plus largement son filet, ou avatar judiciaire du « managérialisme ». Tel pourrait être, en deux phrases, le résumé de cet ouvrage.

Fruit d'une aventure collective – un séminaire européen qui s'est tenu à l'Institut international de sociologie juridique d'Oñati en 1997 a ouvert le bal –, il n'est pourtant pas à ranger dans la catégorie des « actes de colloque », avec ce que ce genre comporte de risque d'une juxtaposition parfois malaisée de textes. Son originalité : avoir fait sortir du débat hexagonal une notion franco-française, pour la mettre à l'épreuve de regards croisés, objet d'une réflexion commune qui s'est poursuivie depuis cette date, jusqu'à la réécriture de tous les textes. Le premier apport de l'entreprise réside ainsi dans la diversité des éclairages. Diversité des pays : la Belgique, la France, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, la Suisse, l'Italie et l'Espagne étaient représentés à Oñati (même si les deux derniers ne se trouvent pas au rendez-vous éditorial). Diversité des compétences : des chercheurs, des praticiens du droit, des militants de la médiation et un « décideur » se trouvaient autour de la table, la même tête pouvant coiffer plusieurs casquettes. Diversité des disciplines : à côté d'approches sociologiques ou criminologiques, on trouve un point de vue plus juridique, mais également une analyse qui développe un important volet de science politique.

Diversité des objets, même... un spécialiste de la police s'étant mêlé aux autres intervenants, ajoutant à leurs contributions un panorama européen de la police de proximité. On accordera enfin une « mention spéciale » à la diversité des tons et des registres, le descriptif méticuleux voisinant avec le critique provocateur, l'analytique distancié avec le discours officiel, le propos pragmatique succédant au discours théoriquement soupçonneux...

Comme on pourra le deviner à la lecture de certains textes, la problématique proposée aux intervenants déclinait la notion « apparemment consensuelle », quoique jamais vraiment définie, de justice de proximité sous ses trois aspects canoniques¹ : proximité spatiale d'une justice physiquement, géographiquement plus à la portée des justiciables ; proximité humaine d'une justice plus soucieuse de compréhension, de négociation que de sanction ; proximité temporelle, enfin, d'une justice qui, se voyant reprocher ses engorgements et ses lenteurs, cherche à y remédier. Les auteurs ont, chacun dans son style, joué le jeu, plus ou moins bons élèves, les uns reprenant sagement les trois dimensions, les autres y ajoutant, avec ou sans un zeste de provocation, « d'autres proximités » ou « d'autres complexités », tous tentant de cerner les pratiques qui, dans leur pays, relèveraient d'une justice de proximité, d'en faire une présentation compréhensive et d'en analyser les enjeux.

Au bout du chemin, la justice de proximité n'est pas définie. Mais les ouvertures se sont multipliées, tant dans la description que dans l'analyse, faisant de l'ouvrage une contribution originale à un débat très actuel. S'agissant des pratiques, il offre une grande richesse d'information sur les dispositifs mis en place dans les différents pays, leur contexte d'apparition, les axes forts des politiques. Quant aux enjeux, les contributions abordent de façon contrastée deux questions dont les termes sont étroitement mêlés. La justice de proximité signe-t-elle une transformation plus ou moins profonde des institutions judiciaires ? En quoi affecte-t-elle la fonction de justice dans les sociétés contemporaines ? Ce rapprochement, pénal pour l'essentiel – puisque la justice de proximité est une notion dont la première fortune fut pénale –, entre l'institution et les justiciables, n'ouvre-t-il pas la voie à la constitution de modes de contrôles sociaux de plus en plus répressifs ?

1. Tels qu'ils sont développés notamment dans Haenel-Arthuis, 1994.

Pratiques

L'expression « justice de proximité » est née en France où elle correspond à un ensemble daté de pratiques – initialement les maisons de justice et du droit – qui ont évolué au cours du temps. La présentation qui en est faite par Anne Wyvekens l'inscrit dans le contexte plus large des politiques partenariales de sécurité. Les états de la justice de proximité proposés par les auteurs des autres pays se situent tous par rapport à la pratique française ou aux discours dont celle-ci fait l'objet. On distingue à cet égard deux catégories de pays. Il y a d'abord ceux où, même si elle n'y a pas été « inventée », la justice de proximité représente une évidence immédiate, nominale : les politiques françaises y ont inspiré des innovations semblables au moins par l'intitulé. Hans Boutellier décrit, pour les Pays-Bas, le programme « Justitie in de Buurt » (littéralement « justice dans le quartier »), explicitement inspiré des maisons de justice françaises. Pour la Belgique, Yves Cartuyvels et Philippe Mary, abordant eux aussi la justice de proximité au travers d'un prisme historique plus englobant, montrent comment ce pays a commencé par développer une politique de prévention reprenant l'esprit de transversalité introduit en France par le rapport Bonnemaison, puis a créé plusieurs types de structures de proximité, parmi lesquelles des maisons de justice, là aussi en puisant dans le modèle français. Ce qui ouvre des horizons nouveaux, dans ces cas de figure, c'est la façon dont, à partir de préoccupations analogues, sous une étiquette et dans un esprit comparables, les dispositifs vivent dès les premiers instants une vie propre dans un contexte socio-institutionnel différent. À titre d'exemple, on relèvera en Belgique le « poids spécifique » plus lourd du ministère de l'Intérieur, avec un centrage des politiques sur l'institution policière, la justice n'apparaissant comme acteur et objet d'évolutions que dans un second temps. Quant aux « maisons de justice » belges, la description détaillée qu'en font les auteurs montre qu'une même étiquette peut couvrir des pratiques n'ayant pas grand-chose en commun. Du côté des Pays-Bas, la justice de proximité semble revêtir le caractère d'un dispositif d'exception, réservé (vu son coût) aux quartiers ayant de vrais problèmes de délinquance et de sécurité.

Il est d'autres pays où la première tâche des auteurs consiste au contraire à « chercher » la justice de proximité, à tenter de lui trouver un équivalent local. Paradoxalement, il s'agit de cultures sociopolitiques où la « proximité » est probablement plus forte

qu'en France, et qui ont ainsi « leur » façon de faire parler la justice à l'heure du local : soit à la manière de la Suisse, petit pays fédéral où tout est proche, soit à celle de la Grande-Bretagne, avec sa très « anglo-saxonne » *community* et une longue tradition de juridictions locales. Là, c'est en creux, par ce que ces cultures ont de différent, que la notion initiale se trouve éclairée. Implicitement, par Julien Knoepfler et Nathalie Bornoz, qui structurent leur propos en deux temps, le premier consacré à ce qui existe, le second à ce qui change. Une justice « naturellement » proche, parce qu'on est en Suisse ; une justice qui se rapproche, modifiant ses modes d'intervention pour répondre à des exigences nouvelles. Adam Crawford est quant à lui très explicite, qui déclare vouloir faire de son analyse de la *community safety* un « levier externe » par rapport aux débats français. La mise en perspective qu'il effectue, venant d'un chercheur qui a longuement enquêté sur les pratiques françaises, est à cet égard particulièrement éclairante. L'effet de décalage se produit dans l'autre sens également : l'introduction d'une notion « étrangère » éclaire les systèmes concernés d'une lumière nouvelle, réalisant un effet bien connu de la comparaison, qui consiste à briser ce qu'une culture, ou un ensemble de pratiques, peut avoir, pour ses nationaux, d'apparente évidence.

D'où vient ce besoin, ou cette tendance, au rapprochement de la justice ? Deux éléments apparaissent, avec des poids divers, dans les diverses configurations nationales. Le premier, c'est la problématique de l'insécurité. Le sentiment d'insécurité est devenu, partout, un thème majeur du débat public. Cette thématique est étroitement liée, dans la plupart des pays, avec celle des zones urbaines défavorisées et de la nécessité, dans ces quartiers-là en particulier, de répondre aux sentiments d'exaspération des victimes réelles ou potentielles. D'où la proximité « géographique », d'une justice qui est d'abord la justice pénale. Seule la Suisse fait exception. Il n'y est pas question de quartiers sensibles, à peine d'une « modification des rapports entre la population suisse et la population étrangère », avec un accroissement du racisme. La problématique de la victime, en revanche, est présente dans tous les propos ainsi que la nécessité politique d'y répondre. Cette pression politique est plus ou moins spectaculaire, la palme en la matière allant à la Belgique... où la justice de proximité institutionnalisée naîtra de la tempête provoquée par l'affaire Dutroux. On observera aussi qu'au-delà de la thématique du sentiment d'insécurité, c'est tout un discours sur la notion de sécurité qui se développe progressivement, discours que les diverses contributions font apparaître, de

façon tantôt allusive, tantôt frontale ; ainsi, la sécurité comme marchandise chez Adam Crawford, la sécurité comme objet ouvrant sur des partenariats inédits chez Anne Wyvekens, la sécurité éclip-sant la société dans les contrats de sécurité et de société décrits par Yves Cartuyvels et Philippe Mary.

Le second élément de contexte est en partie le corollaire de cette dynamique de victimisation sociale, mais il provient également, plus largement, de la complexification de la vie en société et du droit : c'est l'augmentation de la demande de droit et de justice. Ce facteur semble plus présent – il est en tout cas plus souligné – dans les pays dits de droit écrit. À moins que ce ne soient les pays où la demande adressée à l'institution en général est une composante plus forte de la culture sociopolitique ? La thématique de l'institution « débordée », parce qu'objet de sollicitations qui autrefois ne lui étaient adressées qu'en dernier recours, est en tout cas absente de l'autre côté de la Manche. En Suisse, en revanche, elle apparaît comme le principal moteur de changements qui demeurent par ailleurs encore relativement peu perceptibles. Proximité « humaine » et proximité « temporelle » seraient les conséquences de ce phénomène, avec le souci qu'a l'institution, pour restaurer sa crédibilité, de répondre mieux, c'est-à-dire autrement et plus rapidement à une demande devenue exponentielle.

Le mode de construction de ces politiques n'est pas vraiment abordé en tant que tel. Si les contributions française, belge, suisse, offrent une vision détaillée des dispositifs, de l'histoire de leur apparition, de leurs supports juridiques, seules les pratiques anglaises font l'objet d'une véritable analyse en termes de politique publique. Adam Crawford met en évidence, dans les phénomènes de *community justice* ou de *community safety*, les effets de l'introduction de logiques managériales dans les politiques publiques en général. Ce que l'on apprend du mode de constitution des autres dispositifs apparaît au détour de leur description plus qu'il ne fait l'objet d'une véritable analyse. Des éléments d'ouverture se dessinent néanmoins dans la contribution de Jacques Faget qui resitue les évolutions de l'institution judiciaire française dans le cadre plus large de la modernisation des services publics.

Quels sont les axes forts de ces dispositifs ou de ces politiques ? La trilogie initiale – proximité géographique, humaine, temporelle – n'en rend que partiellement compte, une fois l'élargissement européen opéré, tout en faisant apparaître des contrastes intéressants.

La dimension géographique est forte en France, en Belgique, aux Pays-Bas, sous la forme d'une justice de proximité qui se veut d'abord

dirigée vers les quartiers souffrant le plus de problèmes de délinquance. Elle passe alors, à un moment ou à un autre, par l'implantation de structures physiques, destinées à « représenter » la justice dans les quartiers. Ces structures n'épuisent toutefois pas, sauf peut-être aux Pays-Bas, le contenu de la justice de proximité qui se décline ensuite, à partir ou non d'implantations physiques, sous la forme de partenariats locaux de plus en plus sophistiqués, dont la particularité est d'élargir sans cesse les collaborations au-delà des instances régaliennes traditionnellement en charge de la sécurité. En Suisse, la proximité géographique a un caractère bien plus généraliste : ce sont tous les citoyens sans exception qu'il s'agit – éventuellement – de rapprocher de la justice. Les maisons de la médiation y sont pluridisciplinaires et implantées sans référence à une quelconque logique de quartiers en difficulté. En Angleterre, pas de structures immobilières, mais des appels au partenariat local, à la « communauté », version anglo-saxonne et très particulière de nos « quartiers ».

Ce que l'on a appelé proximité humaine ou relationnelle renvoie d'abord à l'idée de substituer à la froideur administrative une sorte de bureaucratie chaude, une justice qui doit avoir « du cœur ». Son emblème est la médiation, à tel point que souvent la justice de proximité s'y trouve quasiment identifiée. C'est le cas chez Dan Kaminski, qui fait de cette assimilation le support d'un discours dénonciateur. C'est le cas différemment dans la contribution suisse, qui voit dans les méthodes alternatives de résolution des conflits un « volet reconnu comme essentiel de la justice de proximité », accordant ainsi à la déjudiciarisation une place centrale. Mais la proximité humaine se décline également à l'intérieur du judiciaire. La dimension pédagogique des interventions de justice de proximité (Pays-Bas), la mise en présence de l'auteur et de sa victime (France, Suisse), les différentes alternatives aux poursuites pénales (France, Grande-Bretagne, Belgique) se situent dans ce registre. Au-delà de la localisation, la justice de proximité apparaît ainsi partout, quoique sous des formes diverses, comme impliquant un renouvellement des modes d'intervention.

La proximité temporelle en est un corollaire. L'un des objectifs affichés de la justice de proximité est de raccourcir le temps de latence entre l'expression du malaise et le moment où il est pris en compte. Au pénal, ce raccourcissement est justifié par le souci d'apaiser le courroux de l'opinion publique et d'envisager un travail pédagogique plus efficient auprès de prévenus surtout jeunes pour lesquels le temps se conjugue au présent. Cette thématique est présente dans tous les pays, liée à celle d'une efficacité renouvelée

de la justice. Ce qui diffère, on le verra, est l'appréciation portée par les divers auteurs sur le caractère souhaitable ou non de cette « efficacité ».

Quelques auteurs ont ajouté « d'autres proximités ». Certaines, c'est le cas des intervenants belges, sont le vecteur d'un discours dénonciateur. Pour la France, la contribution de Jacques Faget développe une dimension plus récente de la justice de proximité, que l'on pourrait dénommer proximité civile. Se greffant sur les structures judiciaires de proximité, mais également indépendamment de celles-ci, se sont en effet développées de multiples activités d'accès au droit, et de résolution des litiges autres que pénaux, qui contribuent à faire de la justice française de proximité un ensemble dont la dominante n'est plus exclusivement pénale.

Enjeux

Deux questionnements traversent l'ensemble des écrits. La justice de proximité ne concourt-elle pas à une « criminalisation du social » ? Contribue-t-elle à transformer les logiques judiciaires ? Liées, ces deux questions se situent néanmoins dans des registres différents.

Le premier est, pour plusieurs auteurs, celui de la critique, voire de la dénonciation. Récurrente chez certains sociologues des questions pénales, l'hypothèse de la « pénalisation du social » reprend les thèses bien connues de Loïc Wacquant, lequel affirme d'abord que l'État américain devient un État pénal, puis ajoute que l'Europe suit inexorablement le même chemin, remplaçant son État-providence par un « État-pénitence ». On voit, parmi les interventions présentées ici, se dessiner un clivage bien différent de celui qui a été noté à propos des pratiques. Les auteurs belges et anglais s'inscrivent, chacun à sa manière, dans le registre critique. Pour la Belgique, Yves Cartuyvels et Philippe Mary s'y emploient méthodiquement. Toutes les « proximités » y passent. La proximité géographique induit à leurs yeux une « stigmatisation accrue de quartiers dits "à risques" et un traitement discriminatoire de leurs habitants ». Ils considèrent qu'une justice moins formelle permet « un quadrillage pénal plus serré et plus constant des populations à risques dont une partie échappait à l'appareil pénal ». L'idéal de la proximité relationnelle serait guidé par un souci instrumental. Il s'agirait avant tout d'instaurer, notamment quand le discours concerne la police, une « proximité de contrôle ». Quant à la proximité temporelle, elle renvoie à une culture de

l'urgence qui se cumule à un souci de visibilité, de l'ordre de la « politique-spectacle ». Le partenariat ne trouve pas non plus véritablement grâce à leurs yeux, puisqu'il induit, lui, une « proximité idéologique » qui, sous couvert de consensus sur la « prévention », permet que s'impose « une logique gestionnaire à dominante pénale » et « une grille de lecture "socio-pénale" de la question sociale ». Toujours en Belgique, Dan Kaminski, qui place d'entrée son propos sous le signe de la « polémique », le développe en égrenant les formules-choc. Il pense « qu'avec la justice de proximité, on se dirige vers la cité punitive ». Evoquant le processus de « civilisation » généralement associé à la médiation pénale, il qualifie la civilisation de « raffinement de la cruauté ». Et il termine en forme de... coup de grâce, en livrant la définition selon lui la plus pertinente de « l'alternative » que constitue la médiation, définition que nous laissons au lecteur la surprise de découvrir lui-même. Ces discours dénonciateurs virulents sont l'occasion de nombre d'interrogations sur les éventuels effets pervers – pas nécessairement volontaires – des nouveaux dispositifs, ou les problèmes de fond que ceux-ci posent. Ainsi celui du déplacement des pouvoirs judiciaires vers le parquet, une certaine autonomisation de l'action policière du fait de l'accélération et de la rationalisation de la justice pénale à des fins d'efficacité, ou les paradoxes de la mise en œuvre d'une médiation pénale qui, on l'observera au passage, s'est beaucoup plus rapidement et plus fortement institutionnalisée en Belgique qu'en France. Adam Crawford se situe, quant à lui, moins dans le registre de la dénonciation que dans celui de l'inquiétude. Son propos, très argumenté, soutient une même préoccupation. Pour lui, les dangers des « appels à la *community safety* » proviennent d'une combinaison entre la marchandisation de la sécurité et la polarisation sociale et spatiale. Il précise toutefois qu'il n'y a rien d'inévitable au « néo-médiévalisme » qu'il décrit, « où le riche se retire dans des enclaves, derrière des barrières fortifiées, et où le pauvre habite les "endroits dangereux", pendant que la police publique est réduite à un rôle résiduel de patrouille aux frontières entre l'abondance et les ghettos ». Il s'agit plutôt d'une vision repoussoir spéculative, destinée à mettre en garde.

Sur cette même question, on trouve d'autre part des positions qui, sans être toutes fondamentalement optimistes, ne rejoignent pas exactement les propos alarmistes des auteurs anglais et belges. En Suisse, où l'on a vu que la dimension pénale de la justice de proximité reste marginale, la question n'est pas posée. Les auteurs helvétiques n'interrogent pas véritablement la médiation en général, qui apparaît dans leur propos comme revêtant nécessairement les habits

d'une justice plus humaine, dont ils appellent de leurs vœux un développement plus rapide. Pour les Pays-Bas et la « Justitie in de buurt » qu'y pilotent les magistrats du parquet, le discours de l'acteur institutionnel vante les mérites du programme que soutient son gouvernement. Pour lui, « la rapidité de la justice, l'efficacité de l'approche et la visibilité pour la population » sont les éléments essentiels, et positifs, d'une « révolution » de la proximité qui suscite un enthousiasme assez unanime. S'agissant de la France, les raisons de la « clémence » des auteurs sont doubles. L'une, pragmatique, voit dans les aspects pénaux de la justice de proximité la traduction d'une diversification de l'intervention judiciaire dont elle récuse le caractère a priori déshumanisant. L'autre met l'accent sur le développement d'une conception plus extensive de la notion de justice de proximité en considérant qu'elle concerne non seulement le versant pénal de l'activité judiciaire mais également le règlement des litiges civils, l'accès au droit, l'aide aux victimes.

Les réponses à la deuxième question sont en fait étroitement liées à la première. Le discours dénonciateur des auteurs belges voit dans la justice de proximité un changement de pure façade : sous couvert de justice « douce », c'est une justice pénale inchangée qui étend son filet. Dan Kaminski dit « pencher pour une interprétation de la justice de proximité comme une notion déformalisée – détachée de la normativité qui la détermine classiquement – dont l'efficace est de faire croire à la déformalisation de la chose ». Selon lui, la justice de proximité « produit du même ». Pour Philippe Mary et Yves Cartuyvels, le temps ne semble pas encore venu où la justice « reconnaîtra un rôle d'acteur et de sujet de droits au citoyen ». C'est un parti inverse qui est adopté par Anne Wyvekens. Les diverses formes que prend en France la justice de proximité représentent à ses yeux une forme d'adaptation de l'institution judiciaire à des situations et à des demandes nouvelles. Quant à leur contenu, elle refuse d'abord de considérer le pénal comme nécessairement « à jeter ». À ce préalable, elle ajoute une analyse des formes nouvelles de réponse comme s'avérant d'une nature autre que purement répressive, d'une part à travers la mise en œuvre d'un type de partenariat qui équilibre forces répressives et autres acteurs, d'autre part en développant des contenus qui privilégient une pédagogie du droit. Jacques Faget met l'accent, quant à lui, sur les aspects non pénaux de l'évolution de la justice, que ce soit dans les matières judiciaires civiles ou, plus largement, par « le passage à une logique de services » qui devrait nécessairement conduire à des infléchissements dans les logiques administratives.

La justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice

Sous ses dehors consensuels, l'expression « justice de proximité », en vogue depuis quelques années, offre un contenu pluriel. La notion s'est constituée en France, réactualisant une expression plus ancienne à l'occasion de l'élaboration d'un type nouveau de politique publique. Dès les origines, elle a à la fois désigné une gamme assez diversifiée de pratiques et constitué le support d'interrogations plus larges, tout aussi variées, sur la fonction de justice dans son ensemble. Dans cet article, je voudrais d'abord resituer la justice de proximité « des origines » – plus pénale que civile – dans l'histoire des politiques de sécurité. Je proposerai ensuite quelques réflexions relatives aux enjeux politiques de cette forme d'évolution de la justice pénale.

La justice de proximité : une notion à géométrie variable

En France, l'expression « justice de proximité » a désigné d'abord la justice des mineurs. Cette justice, dite « de cabinet » parce que prenant place dans le bureau du juge plus volontiers que dans une salle d'audience, se caractérise par un formalisme réduit, qui la distingue de la justice solennelle rendue par le tribunal. Elle permet, dans cette mesure, une proximité entre le juge et les justi-

ciables. L'enfant et le juge se font face, le langage se veut moins lourd, la procédure moins contraignante. Cette justice spécifique illustre, quant à ses enjeux, une conception plus globale de la fonction de justice : une justice qui, « privilégiant l'arbitrage et la négociation, est liée à une certaine représentation des rapports privé-public dans laquelle l'État n'est que faiblement interventionniste, et l'imaginaire social privilégie l'aspiration à une société communautaire sur l'ordre social imposé » (Commaille, 1989). On parlera, quelques années plus tard, de proximité humaine.

L'expression a repris du service et acquis la place qu'elle occupe aujourd'hui, dans le contexte de la politique dite « de la ville ». Cette politique d'ensemble, née au début des années quatre-vingt, concerne les « zones urbaines défavorisées », et se déploie dans les domaines de l'urbanisme, du social et de la prévention, puis du traitement de la délinquance. L'un de ses axes essentiels est son caractère territorialisé. Il s'agit en effet de traiter les problèmes au plus près de leur émergence, à partir d'instances locales dont on attend qu'elles appréhendent au mieux les particularités de chaque situation, et qu'elles prennent notamment mieux en compte les préoccupations quotidiennes des populations. C'est donc d'abord à cette dimension territoriale, géographique, que renvoie à présent le mot « proximité ». La « justice de proximité », au sens où on l'entend aujourd'hui en France, représente initialement la rencontre entre la politique pénale (« justice ») et la politique de la ville (« proximité »), elle désigne les aspects judiciaires de la politique de la ville.

S'il s'agit essentiellement de formuler des réponses pénales face à l'accroissement de cet aspect de l'exclusion que représentent petite délinquance et sentiment d'insécurité, en particulier dans les quartiers les plus dégradés, l'idée de rapprocher la justice des justiciables sur le plan humain est toujours présente. La proximité géographique se dédouble. Elle sera d'une part physique, d'abord immobilière, sous la forme des maisons de justice, puis ciblant un territoire très restreint, avec les groupes locaux de traitement de la délinquance. Mais elle se voudra également substantielle, retrouvant ainsi son sens originel, proximité d'une justice que l'on chercherait à « adapter » à un territoire particulier, justice différente dans la mesure où elle serait appelée à traiter – sur place – des problématiques différentes, justice plus proche dans la mesure où elle serait moins solennelle, moins formalisée.

Une troisième dimension, pour évidente qu'elle soit aujourd'hui, s'est pourtant imposée initialement de manière plus implicite qu'explicite, voire quasi clandestinement. Elle concerne toujours le

versant pénal de la justice : c'est celle, qu'on nommera proximité temporelle, d'une justice plus rapide. Le « traitement en temps réel » des affaires pénales, apparu au même moment que les maisons de justice, et auquel celles-ci se trouveront aussitôt articulées, consiste à instaurer entre les officiers de police judiciaire et la permanence du parquet un mode de communication téléphonique qui permet de donner aux procédures une orientation plus rapide que par la voie traditionnelle du « courrier pénal ». Les maisons de justice sont, dans ce contexte, l'une des orientations que pourra connaître une affaire, une fois portée à la connaissance du parquet. Le traitement en temps réel comporte également un aspect de systématisme, en particulier pour ce qui concerne la petite délinquance : à côté de la rapidité de la réponse, il s'agit aussi d'éviter l'absence de réponse.

Au fur et à mesure que se multiplient les expérimentations locales, l'expression « justice de proximité » s'installe dans un certain nombre de textes officiels et de rapports. Ici également, la polysémie règne. Le premier en date de ces textes accompagne une circulaire du 2 octobre 1992 consacrée aux « réponses à la délinquance urbaine ». Intitulé « La justice de proximité. Les maisons de justice et du droit », il situe la justice de proximité dans le cadre de la politique de la ville. Il s'agit de « parvenir à restaurer la paix civile dans des quartiers considérés comme difficiles », d'intervenir face à « la persistance ou à l'accroissement de la délinquance quotidienne dans les communes ou quartiers défavorisés au plan socio-économique », de répondre aux attentes non satisfaites des victimes. Le document aborde également le versant civil : dans ces quartiers, « les droits comme les devoirs de chacun sont ignorés et l'accès à la justice bien souvent un vain mot ». En février 1994, le rapport Haenel-Arthuis, « Propositions pour une justice de proximité », adopte une perspective différente. La notion de proximité est l'occasion d'une réflexion sensiblement plus large, sur le fonctionnement de la justice dans son ensemble, dans laquelle la problématique des quartiers en difficulté n'est qu'un aspect parmi d'autres de la question traitée. Dans le rapport Vignoble sur les maisons de justice, rendu en mars 1995, comme dans la circulaire du 19 mars 1996 intitulée « Politique judiciaire de la ville – Zones urbaines sensibles – Accès au droit – Traitement de la délinquance », on retrouve l'acception plus exclusivement liée à la politique de la ville, avec l'association entre maisons de justice et « justice de proximité, pénale et civile ». Il en est de même avec le Pacte de relance pour la ville qui prévoit, au début de 1997, que le développement de la justice de proximité sera recherché par la création de dix nouvelles

maisons de justice par an et par l'activation de « groupes de traitement local de la délinquance qui rassembleront les autorités du quartier (procureur, élu, commissaire de police, chef d'établissement scolaire, bailleur social) pour apporter des réponses immédiates et conjointes aux incidents dont le développement l'exigerait ». La loi du 18 décembre 1998, enfin, relative à l'accès au droit et au règlement amiable des litiges, consacre l'existence des maisons de justice en précisant qu'elles assurent une « présence judiciaire de proximité » et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit.

Cet aperçu laisse entrevoir les deux champs sémantiques – partiellement superposés – qu'ouvre l'expression « justice de proximité » : celui, spécifique, d'un ensemble daté et relativement hétérogène de pratiques, qui progressivement se constituent en une politique destinée à répondre à l'accroissement de la petite et moyenne délinquance dite urbaine ; celui, plus vaste, d'interrogations générales concernant la fonction de justice dans son ensemble. Je commencerai par retracer l'histoire de la politique judiciaire de la ville, pour proposer ensuite une analyse de ses pratiques et de ses enjeux, en me limitant à sa dimension pénale originelle.

La politique judiciaire de la ville : des conseils communaux de prévention de la délinquance aux contrats locaux de sécurité

Née de la problématique des quartiers en difficulté, la « justice de proximité », devenue « politique judiciaire de la ville », s'inscrit dans l'histoire plus large de ce que l'on appelle les politiques partenariales de sécurité. En France, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays, l'institution judiciaire a joué un rôle particulièrement important dans la constitution de ces politiques.

Les origines : face au sentiment d'insécurité, inventer d'autres réponses

Au milieu des années soixante-dix, la question du sentiment d'insécurité fait son entrée dans le débat politique. La première traduction de ce souci demeure du domaine des déclarations d'intention, avec les « Réponses à la violence » proposées par le rapport du Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délin-

- TRICKETT, A., ELLINGWORTH, D., FARRELL, G., PEASE, K. 1995. « Crime victimisation in the eighties : changes in area and regional inequality », *British Journal of Criminology*, 35, 3, p. 343-59.
- TULKENS, F. ; VAN DE KERCHOVE, M. 1997. *Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques*, Bruxelles, Story-Scientia, 3^e éd.
- VAN DEN BROECK, T. ; ELIAERTS, C. 1995. « Community policing : une base destinée à la police de proximité dans notre pays ? », *Politeia*, n° 9, p. 5-14.
- VANDERMEERSCH, D. ; KLEES, O. 1998. « La réforme "Franchimont". Commentaire de la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction », *Journal des tribunaux*, n° 5886, p. 417-447.
- VAN DER NOOT, D. ; MICHEL, B. 1999. « Justice accélérée ou justice expéditive : un regard critique sur l'application de l'article 216 *quater* du Code d'instruction criminelle à Bruxelles », *Revue de droit pénal et de criminologie*, p. 139-176.
- VANDER STRAETEN, P. ; VAN DER NOOT, D. 1995. « La mise en œuvre de la procédure accélérée : un premier bilan à Bruxelles », *Revue de droit pénal et de criminologie*, p. 605-615.
- VANDER STRAETEN, P. ; VAN DER NOOT, D. 1997. « La délinquance urbaine dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles : évolution récente d'une hydre insaisissable. Les diverses réactions du parquet », *Revue de droit pénal et de criminologie*, p. 298-310.
- VAN DER VIJVER, K. 2000. « La police de proximité aux Pays-Bas : le cas de la ville de Haarlem », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 39, p. 29-56.
- VAN OUTRIVE, L. ; CARTUYVELS, Y. ; PONSAERS, P. 1991. *Les polices en Belgique. Histoire sociopolitique du système policier de 1794 à nos jours*, Bruxelles, Vie ouvrière.
- WAGNER, P. 1996. *Liberté et discipline. Les deux crises de la modernité*, Paris, Métailié.
- WIEVIORKA, M. 1995. *The Arena of Racism*, London, Sage.
- WIEVIORKA, M. 1997. *Commenter la France*, Marseille, Éditions de l'Aube.
- WYVEKENS, A. 1996. « Justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de justice et du droit », *Droit et société*, n° 33, p. 363-388.
- WYVEKENS, A. 1997. *L'insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, L'Harmattan.