

## **Vie et mort d'un métier de l'action publique**

### **Les consultants en justice réparatrice dans les prisons belges**

Christophe Dubois

Certains modes d'intervention publique sont aujourd'hui à l'origine de nouvelles fonctions ou de nouveaux métiers<sup>1</sup>. C'est notamment le cas des conseillers en accompagnement professionnel (Orianne & Draelants, 2010), des coordinateurs dans les réseaux de santé (Robelet, 2008), des médiateurs sociaux (Barthélémy, 2009) et familiaux (Bastard, 2002) et, enfin, des consultants en justice réparatrice (CJR) envoyés dans les prisons belges de 2000 à 2008. Tous ces métiers partagent trois caractéristiques qui permettent d'enrichir l'analyse des savoirs, des pratiques et des interactions à travers lesquels l'action de l'État se déploie.

Premièrement, ils véhiculent des idées « transformatrices », visant par exemple à restaurer le lien entre des auteurs souvent marqués par l'isolement carcéral, leurs victimes et la société ; à pallier l'absence de relation entre l'école d'une part et, de l'autre, des parents et des élèves issus de milieux divers qu'il s'agit d'intégrer ; à activer des personnes éloignées du marché du travail ; à compléter les services hospitaliers dans la prise en charge de la fin de vie ; ou encore à réorganiser les relations familiales après une rupture. Ces idées, autour desquelles s'articulent des programmes d'action publique, sont destinées à être traduites en pratiques concrètes qu'il convient d'étudier.

Ensuite, ces pratiques émergent dans des espaces locaux (marché de l'emploi, prison, école, ville, hôpital, etc.) déjà fortement saturés par la présence d'autres acteurs professionnels. Ceci contraint ces nouveaux métiers à faire « leur place » (Barthélémy, 2009), c'est-à-dire à définir le contour de leur expertise et à négocier leurs espaces de compétences. Les relations qu'ils établissent avec les professionnels « déjà-là », la nature de ces relations (formelles ou informelles, personnelles ou impersonnelles, coopératives ou conflictuelles, etc.) et leur fondement (enjeux, contraintes, intérêts, valeurs, etc.) constituent autant de dimensions à analyser.

Troisièmement, la stabilisation des emplois et des activités qui émergent de ces nouveaux métiers renvoie au concept de « professionnalisation », que certains qualifient de problématique (Demazière, 2009) ou d'incomplète (Denzin & Metlin, 1968), mais qui peut également prendre une destinée beaucoup plus funèbre, puisque les professions meurent, elles aussi. Le compte rendu de ce destin, qui fut celui des CJR en 2008, s'inscrit dans le programme de recherche proposé par Gadéa et Grelon (2010).

C'est donc autour de ces trois caractéristiques que s'articulera cette étude du métier de CJR. En nous focalisant sur la mise en œuvre d'une politique pénitentiaire (la circulaire ministérielle du 4 octobre 2000), nous rendrons compte

- 1°) des processus à travers lesquels les CJR ont traduit un référentiel nouveau – le concept criminologique de justice réparatrice – en pratiques concrètes ;
- 2°) des interactions au travers desquelles ces acteurs novices, fraîchement diplômés en sciences sociales ont peu à peu négocié le contour de leur nouveau métier dans des organisations réputées pour leur rigidité bureaucratique, leur réticence au changement et le poids des routines qui y rythment la vie quotidienne (Milly, 2001) ;
- 3°) de l'extinction soudaine de ce métier, en août 2008, date à laquelle un programme de modernisation de l'administration pénitentiaire propose aux CJR de se réorienter vers d'autres fonctions, notamment celle de directeur attaché à l'appui du management

---

<sup>1</sup> Nous exprimons notre reconnaissance et adressons nos remerciements les plus chaleureux à Benoit Bastard et Claude Macquet pour la codirection de la thèse de doctorat dont est tiré cet article. Nous remercions aussi les relecteurs anonymes de la revue, de même que nos collègues sociologues de l'Université de Liège.



opérationnel (AMO). Les référentiels gestionnaires du Nouveau Management Public prenaient alors le pas sur les référentiels criminologiques dans le champ des politiques pénitentiaires, et les CJR conservaient leur emploi.

Les données mobilisées ont été récoltées dans le cadre d'une recherche doctorale (Dubois, 2009), entre 2005 et 2009, au sein de quatre prisons belges (deux prisons ouvertes et deux maisons de peine ; deux prisons francophones et deux néerlandophones). Dans chacune, des périodes d'observation ont été réalisées, tout comme une trentaine d'entretiens semi-directifs avec des CJR, agents pénitentiaires, directeurs, membres du service psychosocial (psychologues et assistants sociaux), détenus et intervenants extérieurs (membres d'associations diverses). Dix-huit CJR, six néerlandophones et douze francophones, ont également été interviewés à plusieurs reprises tout au long de la recherche, à partir d'une grille centrée sur leurs pratiques, interactions et représentations liées au travail.

## **Un concept criminologique au cœur d'une politique pénitentiaire**

C'est dans un contexte de crise carcérale marquée par la surpopulation croissante, la pénurie de travail offert aux détenus, la fragilité – pour ne pas dire la rupture – des liens familiaux et la violence (Chauvenet, Rostaing, & Orlic, 2008) que Marc Verwilghen, alors ministre de la Justice, publie la circulaire ministérielle du 4 octobre 2000. Par ce texte, il propose de faire évoluer « le droit pénal d'un droit répressif vers un droit axé sur la réparation ». Définissant le modèle de justice réparatrice (JR) comme « fondé sur la nécessité de rétablir la relation perturbée entre la victime, l'auteur et la société », il propose de « renouer avec une tradition de résolution de conflits basée sur la communication et la concertation entre les parties, dans le respect de leurs attentes respectives »<sup>2</sup>. Enfin, il délègue la transposition du modèle de justice réparatrice dans chaque prison à de nouveaux acteurs chargés spécifiquement de cette matière : les consultants en justice réparatrice.

Cette circulaire introduit donc une nouvelle idée et un nouveau métier dans les prisons belges. Toutefois, elle ne répond à aucune demande en provenance du terrain. En effet, rares sont les directeurs d'établissements, les agents pénitentiaires ou les détenus à avoir entendu parler de la justice réparatrice avant l'arrivée des premiers CJR sur le terrain, en décembre 2000. L'origine de ce concept<sup>3</sup> – et de sa transposition au cœur d'une politique pénitentiaire – réside dans un réseau scientifique international au centre duquel se trouve l'équipe de criminologie de Leuven (KUL), dirigée par le Professeur Tony Peters. Les rapports étroits tissés entre cette équipe et le ministère de la Justice depuis plusieurs années permettent notamment à une ancienne chercheuse de la KUL, devenue conseillère du ministre De Clerck, d'inspirer la note de politique pénale et pénitentiaire de ce dernier au mois de juin 1996 (De Clerck, 1996). La volonté politique d'intégrer les notions de victime et de réparation au stade de l'exécution de la peine est affichée officiellement pour la première fois, ce qui rend cette note politique tout à fait novatrice.

Dans la foulée de ce texte, la collaboration scientifico-politique se cristallise dans une recherche-action financée par le ministre de la Justice. Cette recherche-action, qui réunit les criminologues de la KUL et leurs homologues de l'Université de Liège (ULg), se déroule entre 1998 et 2000 dans six prisons pilotes et vise à déterminer les conditions d'introduction de la « justice réparatrice » en détention. Sur base des conclusions de cette recherche, Marc Verwilghen, qui a entre-temps succédé à Stefaan De Clerck, publie la circulaire ministérielle du 4 octobre 2000. Au cœur de celle-ci se situe le concept de justice réparatrice.

---

<sup>2</sup> Ministère de la Justice, Circulaire n°1719 relative aux consultants en justice réparatrice, 4/10/2000, pp. 1 et 2.

<sup>3</sup> Pour une analyse approfondie de la genèse de cette circulaire, voir Dubois (2008).



### *A propos du concept de justice réparatrice*

Le concept criminologique de justice réparatrice<sup>4</sup> est considéré comme une troisième voie alternative aux modèles de justice rétributive et réhabilitative. Alors que le premier modèle se centre sur l'infraction et la punition, le second définit le délinquant comme un individu carencé, à éduquer et à soigner. Animés par une ambition réformatrice, les promoteurs de la justice réparatrice prônent de nouvelles modalités de réaction sociale aux conflits basées sur un processus négocié entre les parties. Une définition fréquemment offerte à ce modèle est empruntée à Tony Marshall (1996, p. 37) : « *a process whereby the parties with a stake in a particular offence come together to resolve collectively how to deal with the aftermath of the offence and its implications for the future* ». Ce modèle s'inscrit dans un courant de pensée global (Lefranc, 2006) qui, depuis plus de 25 ans, a été tour à tour encouragé par le Conseil de l'Europe, les Nations Unies et le Conseil de l'Union européenne et porté dans divers champs sociaux tels que l'école, la jeunesse, les communautés indigènes, la prison (Aertsens, Daems, & Robert, 2006), etc.

### **Une politique ambitieuse déléguée à des acteurs novices**

À la lecture, les neuf pages de la circulaire révèlent un contenu essentiellement axiologique. Si les idées réparatrices censées renouveler la culture carcérale sont clairement affichées, on ne trouve par contre aucune trace de prescriptions précisant aux CJR par quels moyens atteindre les objectifs, par ailleurs peu étayés, du ministre. La circulaire porte donc un projet ambitieux – transposer le concept de justice réparatrice sur le terrain carcéral – dont elle délègue la concrétisation à des acteurs spécifiquement chargés de cette matière : les CJR. Chacun d'entre eux est envoyé dans l'un des 31 établissements pénitentiaires du pays à cette fin.

Ces jeunes gens sont recrutés par l'administration centrale en novembre 2000. Majoritairement de sexe féminin (23 sur 31), ils sont âgés de 22 à 30 ans, munis d'un diplôme universitaire de sciences humaines et sociales (parmi lesquels neuf criminologues, onze psychologues et treize sociologues ou anthropologues) et seuls quelques-uns possèdent une courte expérience professionnelle préalable à leur entrée en fonction. Tous, à l'exception de deux consultantes qui avaient travaillé, l'une à Liège et l'autre à Leuven, sur le projet de recherche-action, sont confrontés pour la première fois à l'univers carcéral et au concept de justice réparatrice. Ils ignorent donc en quoi consiste concrètement la culture pénitentiaire « répressive » qu'ils sont appelés à changer aussi bien que la culture « réparatrice » qu'ils ont pour mission de bâtir, tout comme la manière d'y parvenir.

Enfin, la circulaire précise deux caractéristiques des CJR. Premièrement, elle qualifie leur rôle de « structurel » : « transposer le modèle de justice réparatrice dans la pratique carcérale relève d'une démarche fondamentalement structurelle [...] et constitue] un défi à long terme qui doit pouvoir être relevé par l'ensemble des cadres pénitentiaires » (p. 3). Par conséquent, la mission des CJR ne consiste pas à gérer des actions réparatrices au cas par cas. Deuxièmement, ils occupent une « position » de conseillers de la direction de l'établissement auquel ils sont affectés. Par conséquent, ils n'apparaissent pas dans la ligne hiérarchique des organigrammes, ce qui constitue un sérieux handicap en termes d'intégration dans des organisations bureaucratiques, organisées sur un modèle pyramidal et hiérarchique hérité des organisations militaires. En tenant également compte de l'ampleur de leur

---

<sup>4</sup> La traduction francophone de l'expression *restorative justice* hésite entre plusieurs options : justice réparatrice (Jaccoud, 2003), restaurative (Walgrave, 1999), restauratrice (Lefranc, 2006). Chacune de ces options porte des significations variables. Nous emploierons ici l'expression « justice réparatrice » (*herstelgerichte detentie* en néerlandais) par souci de fidélité à l'objet étudié, ainsi désigné par la circulaire et les acteurs de terrain, bien qu'elle soit souvent employée dans le sens de « justice restaurative ».



mission et du fait qu'ils ne disposent d'aucune description de poste, on peut mieux mesurer le défi que constitue leur entrée en fonction.

## **L'itinéraire des CJR**

Bien que confrontés à un défi de taille, les CJR ont travaillé dans les prisons belges pendant près de huit ans. Durant ce temps, ils ont œuvré à la traduction concrète du concept de justice réparatrice dans des organisations résistantes au changement. Pour mieux saisir leur travail, une perspective chronologique sera retenue. Elle s'attachera à dissocier quatre phases ayant scandé, sur des durées variables, le processus d'incarnation de la circulaire en un nouveau métier, à travers le parachutage, l'intégration, les réalisations et puis l'extinction des CJR.

### *Le parachutage*

Dès leurs premiers pas sur le terrain, les CJR découvrent un univers carcéral qu'ils ne connaissaient pas et qui ne les attendait pas. En effet, la circulaire ministérielle ne répond à aucune demande en provenance des prisons, c'est-à-dire que ni les détenus, ni les surveillants n'ont formulé de demande en ce sens. Bien plus, aucun d'entre eux n'a jamais entendu parler de justice réparatrice jusqu'alors.

Dans ce contexte, l'accueil réservé aux CJR est variable d'un établissement à l'autre. Certains d'entre eux sont accueillis chaleureusement par le directeur local et installés dans un bureau. Ce dernier se situe parfois dans le couloir administratif, traditionnellement séparé du cellulaire, mais il peut aussi arriver qu'une cellule de détention soit aménagée dans l'urgence en espace de travail. Plus rarement, le CJR doit attendre quelques semaines avant d'obtenir « son » espace de travail personnel. Dès les premières semaines, certains CJR sont immédiatement conviés aux réunions quotidiennes de la direction, d'autres se voient immédiatement chargés de coordonner les activités pédagogiques – ce qui ne figure pas parmi leurs attributions –, d'autres encore font l'objet d'une indifférence totale de la part du personnel de surveillance, tout comme le concept de justice réparatrice qu'ils essaient de leur présenter.

Lors de leurs premiers pas, nombreux sont les CJR fortement désorientés. Loin du sentiment de joie qu'ils avaient éprouvé en apprenant leur sélection, loin du « titre » de consultant qu'ils se réjouissaient de porter fièrement, ils découvrent un univers teinté d'indifférence (comme celle des surveillants pris dans leurs routines quotidiennes), rarement réconfortant (comme ces quelques détenus trouvant enfin un moyen d'exprimer les regrets qu'ils éprouvent envers leur victime), parfois d'hostilité (comme celle manifestée par des directeurs voyant d'un mauvais œil l'arrivée de nouveaux conseillers envoyés par l'administration, peut-être pour les surveiller ?) et, plus généralement, de scepticisme, comme le formule ce surveillant :

« Pourquoi nous envoyer des CJR ? Pour réparer quoi ? On a bien besoin de réparateurs pour le chauffage, de plombiers pour faire fonctionner les douches convenablement. Mais les détenus, ils veulent juste faire leur temps et, surtout, qu'on leur foute la paix ».

Plusieurs CJR sont tétanisés par cette situation et jettent l'éponge après quelques semaines. Ils seront remplacés par d'autres candidats placés en ordre utile sur les listes de recrutement. Et peu à peu, avec le temps et, surtout, de la persévérance, les CJR vont essayer de « se faire une place » localement, que ce soit pour relever le défi qui leur a été confié ou, plus simplement, pour conserver leur emploi.

### *Une double phase d'intégration, collégiale et locale*

C'est à partir de deux espaces que les CJR vont progressivement trouver leurs marques : un espace local, c'est-à-dire leur prison d'appartenance ; un espace supra-local, c'est-à-dire les réunions collégiales mensuelles qui les rassemblent au sein d'une même région linguistique. C'est ainsi qu'ils réduiront peu à peu le flou dans lequel ils se trouvent.

En Flandre comme en Wallonie, les CJR se retrouvent une journée par mois pour des réunions collégiales appelées « interventions ». Lors des premières interventions, deux thèmes figurent



systématiquement à l'agenda. Le premier concerne le contenu de la circulaire. Le second a trait aux impressions des CJR et, plus particulièrement, aux difficultés qu'ils éprouvent chacun dans leur nouvel environnement de travail. Au Nord comme au Sud du pays, ces réunions remplissent donc deux fonctions semblables : l'une de clarification de la mission, l'autre de « soupape de sécurité ». Ces deux fonctions se déclinent toutefois différemment au sein des deux collèges linguistiques de CJR.

Dès le départ, les CJR néerlandophones se fixent une priorité commune : réaliser une note conceptuelle afin de clarifier leur mission générale et de dégager des pistes d'action concrètes. Après quelques mois, le processus d'élaboration de cette note est mis en chantier. En 2003, son contenu est accepté à l'unanimité. Mais, alors qu'ils souhaitent diffuser cette note, un obstacle s'oppose à sa publication :

« En 2003, on avait une note claire. Elle se structure autour de la relation entre l'auteur et la victime. Elle détaille tous les types de démarche et de réflexion que l'auteur peut, on pourrait même dire 'doit' réaliser en direction de sa ou ses victimes. Cette note, on l'a formalisée et il ne restait plus qu'à la diffuser. Mais pour cela, il fallait la diffuser au niveau fédéral. Et ce n'était pas possible parce que les francophones n'étaient pas prêts » (la coordinatrice néerlandophone).

En effet, du côté francophone, les interventions permettent aussi, dans un premier temps, aux CJR de partager les difficultés d'intégration qu'ils rencontrent chacun sur le terrain. Toutefois, rapidement, des tensions se font ressentir au sein de l'équipe. La coordinatrice éprouve certaines difficultés à imposer son autorité. Des désaccords surgissent dès que les CJR tentent de préciser leur mission, et les tensions se multiplient. Après deux années de réunions conflictuelles, la coordinatrice démissionne. Quand sa remplaçante entre en fonction, les pratiques des CJR varient tellement d'une prison à l'autre que le travail de rédaction d'une note est abandonné. Faute de description rigoureuse, ils utilisent un schéma triangulaire pour définir leur mission.

« C'est un triangle dont les extrémités représentent l'auteur, la victime et la société. On a tracé des flèches en double sens entre chaque pôle pour bien montrer que le travail de reconstruction des relations est dynamique. Et vous voyez ces flèches circulaires qui relient chaque angle à lui-même ? La flèche qui part de l'auteur et qui y revient signifie que l'auteur doit faire un travail sur lui-même, en plus d'en faire un vers sa victime et la société. Chaque partie doit faire ce travail sur elle-même » (une CJR francophone).

Chacun à sa façon, CJR francophones et néerlandophones trouvent, dans les interventions, un espace d'intégration entre collègues (via le consensus ou des tensions ou, plus généralement, par un partage « émotionnel » des difficultés éprouvées localement) et de clarification de leur mission (via une note commune ou un schéma ou, plus généralement, par la construction progressive d'une conception de leur mission). Ces deux processus d'intégration collégiale se réalisant de manière isolée l'un par rapport à l'autre, deux conceptions de la « justice réparatrice en milieu carcéral » se construisent peu à peu. Une conception écrite, minimaliste et consensuelle en Flandre, centrée autour de la restauration du lien auteur-victime ; une conception schématisée, maximaliste et issue d'un compromis en Wallonie, illustrée par le triangle décrit précédemment. Porteurs de deux conceptions distinctes de la justice réparatrice, les CJR sont alors supposés traduire concrètement ces deux orientations de sens au niveau local.

Au niveau local, les processus d'intégration des CJR sont extrêmement variables. Ils dépendent notamment des dispositions personnelles du CJR et surtout du type d'établissement auquel ils sont affectés. Les établissements pénitentiaires sont tous singuliers et ce pour de multiples raisons : leur taille (de 47 à plus de 1000 détenus), leur nature (maisons de peines ou maisons d'arrêt, réservées aux hommes ou aux femmes, ouvertes comme celles de Marneffe et Hoogstraten ou fermées comme la majorité des prisons), leur situation géographique (prisons des villes ou prisons des champs (Combessie, 1996) dotées d'un tissu associatif dense ou faible), leur architecture (Demonchy, 2004), la



personnalité du chef d'établissement (Bryans, 2007), la nature du régime (souple ou rigide, voire même régime ouvert comme dans la prison de Leuven Centraal), ou encore leur histoire (fréquence des cas de mutineries, d'évasions, de suicides, etc.)

En fonction de ces facteurs de contingence, les CJR ont bénéficié d'un crédit de légitimité plus ou moins important lors de leur entrée en fonction et ont, par la suite, pu renforcer ce crédit de manière plus ou moins aisée auprès des différents professionnels de la détention : surveillants, psychologues, assistants sociaux, éducateurs, service comptable, greffe et, bien entendu, le staff de direction. Ils ont ensuite pu nouer des relations de coopération plus ou moins facilement avec toutes sortes d'intervenants extérieurs : services d'aide aux détenus, services d'aumônerie, relais parents-enfants, bureaux d'aide juridique, associations de médiation, formateurs en tous genres... Enfin, chaque type d'établissement leur a offert des conditions variables d'accès à une population détenue plus ou moins réceptive au concept de justice réparatrice. Ainsi, les prévenus incarcérés en maison d'arrêt ont-ils très peu de dispositions à reconnaître une infraction pour laquelle ils n'ont pas (encore) été jugés coupables. Quant aux détenus condamnés pour faits de mœurs, ils n'entrent *a priori* pas dans les plans de la circulaire. La nature de leur délit offre peu de prises pour une réparation et le débat à ce sujet reste délicat en fonction de la mémoire encore vive de l'*Affaire Dutroux* et de ses suites.

Ces caractéristiques organisationnelles, parfois peu propices à l'arrivée d'un nouvel acteur portant une idée de justice réparatrice, ont eu un impact capital sur les décisions d'abandon de la fonction de CJR qui ont jalonné les premiers mois de l'année 2001. Elles ont également dessiné les contours de fenêtres d'opportunité de formes et de tailles hétérogènes lorsqu'il s'est agi, pour les CJR, d'entreprendre des réalisations concrètes au nom de la mission que la circulaire leur avait assignée. En d'autres termes, elles ont contribué à déterminer la nature et l'ampleur du travail concret des consultants.

## **Le temps des réalisations**

De 2000 à 2008, les CJR ont travaillé dans les prisons belges. Lorsqu'ils sont appelés à parler des réalisations concrètes de leur travail, ils mentionnent généralement des « activités ». Celles-ci sont organisées à destination des détenus, se déroulent toujours dans des locaux précis à des moments déterminés et sont animés par des intervenants externes (associations) avec lesquels les CJR ont noué des partenariats. Pour que ces activités puissent se dérouler, les CJR passent une grande partie de leur temps à faire la promotion de ces dernières auprès des détenus et des professionnels de la détention. Il s'agit là d'une partie invisible de leur travail, dont ils ne peuvent pas facilement rendre compte dans leurs rapports d'activité annuels, et sur lesquels ils mettent difficilement des mots lors des entretiens que nous avons eus avec eux. Enfin, au fil du temps, la plupart des consultants trouvent leur place dans le staff de direction. Cette intégration, personnelle plus que professionnelle leur vaut généralement de recevoir quelques missions de la part de l'équipe de direction. Ils remplissent alors certaines tâches déléguées.

### *Des activités et des partenariats*

Certaines activités que coordonnent les CJR sont organisées dans la majorité des prisons. Notons, tout d'abord, les formations dispensées par les associations *Slachtoffer in Beeld* (c'est-à-dire « la victime en image ») en Flandre, ou *Arpège* en Wallonie, qui visent à sensibiliser les détenus aux actes commis ainsi qu'à l'expérience subie par leur(s) victime(s). Ensuite, un peintre de l'association flamande *Arnica* encadre, dans une quinzaine de prisons situées dans les deux régions linguistiques, un atelier de « peinture sociale » ; il s'agit essentiellement, pour le détenu, de relire son parcours de vie et d'utiliser la peinture et « les couleurs pour exprimer les sentiments et les émotions qu'il ressent en relisant son passé ». En Flandre, la collaboration de certains CJR avec des associations locales permet de proposer quelques soirées de conversation par an où les citoyens viennent discuter en toute intimité avec un petit groupe de six à huit détenus. Ces soirées font l'objet d'une préparation particulière par les détenus qui choisissent des thèmes de conversation et prévoient une collation. Notons, enfin, les associations *Suggnome*, en Flandre, et *Médianté*, en Wallonie, qui proposent aux détenus d'entrer dans un processus de médiation auteur-victime. Ces médiations consistent en une ou plusieurs rencontre(s)



entre le détenu et sa (ou ses) victime(s), sur base volontaire, après jugement. Ces rencontres visent une meilleure compréhension réciproque, ce qui permet tant à l'auteur qu'à la victime de « passer un cap pour commencer à se reconstruire ».

D'autres activités existent dans chaque prison, selon les ressources qu'offre le tissu associatif local et selon la créativité du CJR. On retrouve ainsi, du côté francophone, divers groupes de parole pour les détenus (alcooliques anonymes, gestion des dépendances, prévention des maladies sexuellement transmissibles, etc.), une formation spécifiquement réservée aux délinquants sexuels (afin de « les aider à faire la part des choses entre ce qui est réparable et ce qui ne l'est pas »), le relais parents-enfants (« pour maintenir le lien social avec la famille, dans une optique de justice réparatrice ») et un bureau d'aide juridique (destiné à informer les détenus sur leur situation juridique). En Flandre, des modules de formation aux relations humaines sont organisés avec l'association *Personnalité et Relations Humaines*, un café citoyen (baptisé *Kaffee Detinee*) est animé dans quelques établissements par une association de Leuven, un programme d'indemnisation financière des victimes est financé par le *Herstelfonds* (Fonds de réparation de la Communauté flamande), une procédure d'accueil des victimes est également mise sur pied pour accueillir les victimes se rendant aux sessions du Tribunal de l'application des peines (TAP).

Ces quelques initiatives « locales », plus ou moins nombreuses selon les prisons, ont en commun d'être dispensées par des intervenants externes et coordonnées par le CJR. Ces partenariats sont généralement financés par une enveloppe budgétaire gérée par la direction régionale de l'administration centrale. Enfin, les activités coordonnées localement traduisent deux conceptions différentes de la circulaire : l'une maximaliste au Sud (centrée sur divers problèmes du détenus : famille, dépendance, problèmes juridiques, mœurs, etc.), l'autre minimaliste au Nord (davantage centrée sur la réparation du lien auteur-victime, voire du lien auteur-société dans le cas des cafés citoyens).

#### *Des actions invisibles de promotion*

Les actions orientées vers la justice réparatrice consistent à informer les diverses catégories d'acteurs (détenus, greffe et personnel administratif, agents de surveillance, directeurs, détenus, service psychosocial, etc.) à propos du concept de justice réparatrice, et ce via divers canaux tels que la distribution de brochures, les discussions informelles, l'organisation de réunions. En outre, les CJR sont parvenus à dispenser des formations aux agents sur les notions de victimisation, de parties civiles, de réparation, de médiation auteur-victime, de responsabilisation, etc. Enfin, ils organisent des campagnes d'affichage, des procédures d'accueil des victimes (lorsque celles-ci viennent au tribunal d'application des peines), des actions de sensibilisation (notamment vis-à-vis des agents via la création d'un groupe de parole pour agents victimes d'actes de violence sur leur lieu de travail).

Toutes ces actions ont comme caractéristique commune de « porter » le concept de justice réparatrice vers différentes catégories d'acteurs (en particulier les agents de surveillance qui travaillent continuellement au contact des détenus) et d'être initiées par les CJR. Il arrive également que ces actions soient déléguées à des objets qui, à leur tour, véhiculent le concept de justice réparatrice. Il en va ainsi des diverses affiches et brochures, du DVD bilingue de présentation du projet de justice réparatrice (édité en 2004, il a pour vocation de présenter aux agents en formation et aux intervenants extérieurs – opérateurs potentiels – le contenu du projet justice réparatrice), des catalogues destinées aux détenus et reprenant la liste des activités auxquelles ils peuvent participer, etc. Ces objets remplissent la même fonction de promotion que les actions de formation, information et sensibilisation menées par les CJR.

#### *Des tâches déléguées*

Outre les activités coordonnées par les CJR et leurs actions promouvant le concept de justice réparatrice, une troisième catégorie de tâches mérite d'être mentionnée : celles que le directeur d'établissement délègue au CJR – dont il est le supérieur hiérarchique – et qui consistent, selon les cas, à coordonner les activités pédagogiques (enseignement et formations), ou à redynamiser l'offre d'activités sportives et culturelles (bibliothèque, troupe théâtrale, organisation de concerts, etc.). Enfin,



dès 2007, de nombreux directeurs vont leur demander de participer de manière plus ou moins importante à l'élaboration du « plan opérationnel ». En effet, dans le cadre du plan de management du directeur général de l'administration pénitentiaire de l'époque, chaque directeur d'établissement doit élaborer un plan reprenant « les objectifs que chaque prison désire atteindre afin d'améliorer son fonctionnement et sa gestion interne et résoudre les difficultés qui ont été constatées » (Meurisse, 2007: 23). Il s'agit alors d'une première ouverture des CJR au champ du management. Il apparaîtra rapidement que cette ouverture annonce d'autres changements.

On constate donc une importante disparité concernant l'étendue des tâches que le directeur d'établissement délègue au CJR. Toutes possèdent toutefois un trait commun : elles permettent au CJR de renforcer son intégration « personnelle » au niveau local. Ceci ne signifie toutefois pas que l'intégration de leur « fonction » en soit renforcée.

## **Statutarisation et extinction de la fonction**

Après avoir été parachutés dans une nouvelle fonction, les CJR se sont intégrés dans leur nouvel environnement en élaborant des activités en partenariat avec des opérateurs externes, en entreprenant des actions de promotion du concept de justice réparatrice, en effectuant diverses missions pour leur chef d'établissement. Dès 2005, le scepticisme manifesté par les professionnels de la détention et le phénomène de *turn over* des CJR se sont fortement atténués, ce qui renforce le constat de leur intégration. Toutefois, leur emploi dépend toujours de contrats annuels, ce qui fait peser sur leurs épaules une certaine incertitude, dans une administration où le statut de fonctionnaire constitue la norme.

Dès 2005, ils entreprennent un travail préparatoire à leur statutarisation et, en mai 2007, un processus de recrutement est organisé par le Selor, le bureau de sélection de l'administration fédérale. Les résultats des examens sont publiés en février 2008. Pendant près de huit années, la stabilité de l'emploi des CJR n'a donc été garantie que par des renouvellements annuels de leur contrat. Cependant, l'absence de garantie formelle à leur emploi a été compensée par un soutien continu des différents ministres de la Justice.

En mai 2007, le processus de recrutement et de sélection est enclenché. Des examens de recrutement sont annoncés. Ils débutent en septembre 2007 pour se terminer en janvier 2008. En février 2008, les résultats de l'examen à la fonction de consultant en justice réparatrice sont publiés. Tous les CJR déjà en place ont dû passer l'examen et certains, parmi eux, n'ont pas réussi l'épreuve. Une période de transition s'ouvre donc afin de leur permettre de prêter leur préavis. L'ère des CJR désormais statutaires s'ouvre le 2 juin 2008.

De 2005 à juin 2008, le contexte politico-administratif a toutefois fortement évolué. D'abord, Jo Vandeurzen, nommé ministre de la Justice en 2007, publie son plan de management (Vandeurzen, 2008). Quant au directeur général de l'administration pénitentiaire John Vanacker, favorable à l'idée de justice réparatrice et par ailleurs chercheur associé à la KUL (Vanacker, 2002), il démissionne en 2006 et est remplacé par Hans Meurisse. Ce dernier est convaincu, comme le ministre Vandeurzen, de la nécessité de moderniser l'administration pénitentiaire. Le plan de management qu'il publie en février 2007 (Meurisse, 2007) demande aux chefs d'établissements de rédiger, annuellement, un plan opérationnel. La légitimité politico-administrative, dont le projet de justice réparatrice bénéficiait depuis près de dix ans, s'éteint donc peu à peu dès 2006. La doctrine du Nouveau Management Public a chassé celle de la justice réparatrice.

Le 1<sup>er</sup> août 2008, alors que les CJR fraîchement « statutarisés » commencent leur stage, le directeur général de l'administration pénitentiaire leur fait parvenir un courriel, ainsi qu'aux membres des équipes de directions locales. Par ce message, il leur annonce que « la justice réparatrice ne se situe plus à une phase de projet, mais à un stade de processus ». Selon cette appréciation, qui ne repose par ailleurs sur aucune recherche ni évaluation formelles, la mission des CJR est accomplie. Ces derniers sont dès lors invités à endosser un nouveau costume professionnel, celui de directeur junior, rapidement rebaptisé « attaché appui opérationnel du management ».



## **Une politique expérimentale : innovations locales, stabilisation d'un emploi, disparition d'un métier**

L'histoire des CJR ressemble à celle de consultants envoyés en mission impossible par un ministre qui, soucieux de conduire les réformes promises durant la campagne électorale, se saisit d'un modèle théorique pour proposer de changer « la » culture de la détention. Si cette réforme est ambitieuse, sa mise en œuvre repose sur des moyens qui semblent beaucoup plus limités : non seulement le ministre crée un nouveau métier, mais en plus recrute des acteurs novices qu'il parachute dans des univers qui ne les attendaient pas, avec un statut précaire.

Le contenu de cette politique pénitentiaire s'assimile à une utopie. En effet, comment concevoir le changement de « la » culture d'organisations réputées pour leur résistance au changement et leur caractère immuable ? Onze ans plus tard, « les » cultures organisationnelles singulières et contingentes des prisons belges demeurent assez éloignées de ce que la circulaire qualifiait – théoriquement – de « réparatrice ». Le maintien de l'ordre, la sécurité et la gestion des risques dans l'urgence caractérisent, de manière transversale, ces cultures locales. Toutefois, il est possible de repérer, localement, certaines traces du passage des CJR. Ainsi, certaines collaborations avec les agents de surveillance (concernant par exemple les procédures d'accueil des victimes), avec les services du greffe et de la comptabilité (concernant la maintenance de plan d'indemnisation des parties civiles) ou avec divers partenaires externes (services de médiation, associations de sensibilisation aux actes commis, relais parents-enfants, bureau d'aide juridique, etc.) ont survécu à la disparition de la fonction de CJR. De même, certains surveillants reconnaissent avoir appris à découvrir, grâce au travail des consultants, l'existence de victimes derrière les détenus qu'ils gardent quotidiennement. Ils ont également acquis de nouvelles connaissances (en victimologie notamment) dont ils se sont saisi pour mettre sur pied des groupes de soutien aux agents victimes d'actes de violence sur leur lieu de travail. On retrouve donc des traces de justice réparatrice à la fois au niveau des collaborations internes et externes de certaines prisons, de même que sur un plan davantage « cognitif » pour les professionnels de la détention.

Quant à la forme de cette politique, elle se caractérise par deux traits. Premièrement, elle est expérimentale, tant par ses origines (recherches scientifiques et recherche-action) que par sa mise en œuvre (les CJR doivent d'abord faire leur place, puis essayer de définir leur mission et, enfin, tenter divers processus d'opérationnalisation de celle-ci). Elle accorde également la priorité aux essais-erreurs et ne mentionne aucune obligation de résultat quantitatif<sup>5</sup>. Les CJR reconnaissent ainsi que leur but n'est pas de « faire du chiffre », mais d'ouvrir « quelques espaces destinés aux détenus qui souhaitent s'inscrire dans une démarche de justice réparatrice ».

Deuxièmement, cette politique possède une forme adaptable. Loin de s'appliquer de manière contraignante et homogène dans chaque prison belge, les CJR tentent de la modeler en fonction des caractéristiques contingentes de leur établissement. Elle permet ainsi aux CJR néerlandophones et francophones d'osciller entre trois types de situations : instrumentalisation institutionnelle (lorsqu'ils deviennent une nouvelle ressource pour les staffs de direction), partenariats organisationnels (lorsqu'ils ouvrent l'espace de la détention à de nouveaux intervenants extérieurs) et mobilisation empathique (lorsqu'ils « prêchent la bonne parole de justice réparatrice à l'intérieur de la prison »).

Enfin, cette circulaire a permis à l'administration pénitentiaire de recruter de jeunes femmes sociologues et psychologues qui ont œuvré à une stabilisation de leur emploi pour, finalement, intégrer des staffs de directions jusqu'alors majoritairement composés de criminologues de sexe masculin. Si, lors des premières années, les CJR cherchaient surtout à se faire une place, le processus de statutarisation de leur fonction constitue l'enjeu qui les mobilise tous dès 2005. Paradoxalement, l'aboutissement de ce processus coïncide avec l'avènement d'une nouvelle alliance politico-administrative s'emparant d'un nouveau référentiel politique : le Nouveau Management Public. Il s'agit alors d'introduire la rationalité managériale dans une institution pénitentiaire qui y était jusqu'alors étrangère. Comme c'est le cas dans l'institution judiciaire, le discours managérial constitue

---

<sup>5</sup> Les activités de justice réparatrice sont, on l'a vu, peu nombreuses et concernent des groupes très réduits de détenus, chaque année, au regard de la population totale.



alors « une ressource et un registre argumentatifs supplémentaires pour les acteurs politiques et judiciaires qui souhaitent promouvoir des changements au sein de l'institution » (Vigour, 2006). Si leur emploi est sauvé, leur métier disparaît, celui de directeur junior voit le jour et de nouveaux micro-chantiers d'innovation s'ouvrent devant eux.

\*  
\*   \*

Au terme de cette analyse, il apparaît que le temps et l'espace de la détention peuvent effectivement être considérés et utilisés, dans certaines situations finalement peu nombreuses, comme des opportunités permettant un travail de restauration au sens large (comme dans les prisons francophones), mais aussi dans un sens plus restreint (axé sur la réparation, parfois strictement financière, de la victime par l'auteur). Les CJR ont réalisé un travail de traduction du concept criminologique de justice réparatrice en pratiques concrètes tout en donnant un contour et un contenu au nouveau costume professionnel qu'il endossaient. Leur travail a également permis de créer de nouvelles formes de coopération internes (avec la comptabilité, le greffe, le service psychosocial et la direction) et externes (avec l'entrée de nouveaux intervenants) en détention. Ces synergies ont en outre contribué au renouvellement des modes d'action collective au service du « maintien de l'ordre pénitentiaire » (Sparks, Bottoms, & Hay, 1996), jusqu'alors basés quasi exclusivement sur la coordination « mécanique » par la ligne hiérarchique.

Nouvelles pratiques et nouvelles interactions caractérisent donc le travail effectué par les CJR. Au fil du temps et malgré l'incertitude qui caractérise leur emploi, ils ont progressivement accru leur légitimité et celle d'un programme d'action publique ambitieux, reposant sur des moyens limités. Les CJR illustrent en ce sens une forme d'intervention étatique « expérimentale », basée sur un concept théorique à visée transformatrice (la justice réparatrice d'abord, le Nouveau Management Public ensuite) dont l'opérationnalisation est déléguée à de nouveaux métiers de l'action publique (d'abord appelés CJR, puis directeurs juniors). Ceux-ci procèdent par essais-erreurs mais surtout, naissent puis meurent tout comme les référentiels que les politiques leur demandent de véhiculer et de mettre en pratiques. Le référentiel de justice réparatrice apparaît ainsi comme un effet d'annonce, basé sur des considérations à court terme, davantage que comme un projet de réforme de la culture carcérale belge.

## Bibliographie

- Aertsen, I., Daems, T., & Robert, L. (2006). *Institutionalizing restorative justice*. Cullompton, UK ; Portland, Or.: Willan.
- Barthélémy, F. (2009). Médiateur social, une profession émergente ? *Revue Française de Sociologie*, 50(2), 287-314.
- Bastard, B. (2002). *Les démarieurs*. Paris: La Découverte.
- Bryans, S. (2007). *Prison governors : managing prisons in a time of change*. Cullompton: Willan.
- Combessie, P. (1996). *Prisons des villes et des campagnes : étude d'écologie sociale*. Paris: Ed. de l'Atelier.
- De Clerck, S. (1996). *Note d'orientation en matière de politique pénale et d'exécution des peines*. Bruxelles: SPF Justice.
- Demazière, D. (2009). Professionnalisations problématiques et problématiques de la professionnalisation. *Formation Emploi*, 108(4), 83-90.
- Demonchy, C. (2004). L'architecture des prisons modèles françaises. In P. Artières & P. Lascoumes (Eds.), *Gouverner, Enfermer. La prison, un modèle indépassable?* (pp. 269-293). Paris: Presses de Sciences Po.



- Denzin, N. K., & Metlin, C. J. (1968). Incomplete Professionalization : The Case of Pharmacy. *Social Forces*, 3, 375-381.
- Dubois, C. (2008). Restauration et détention en Belgique : genèse de la circulaire ministérielle du 4 octobre 2000. *Droit et Société*, 69-70(2-3), 479-505.
- Dubois, C. (2009). *La justice réparatrice en milieu carcéral : plasticité d'une fonction et malléabilité d'un concept criminologique*. IEP Paris-Université de Liège: Thèse de doctorat.
- Gadéa, C., & Grelon, A. (2010). Est-ce ainsi que les professions meurent ? In D. Demazière & C. Gadéa (Eds.), *Sociologie des groupes professionnels* (pp. 118-128). Paris: La Découverte.
- Jaccoud, M. (2003). *Justice réparatrice et médiation pénale. Convergences ou divergences ?* Montréal: L'Harmattan.
- Lefranc, S. (2006). Le mouvement pour la justice restauratrice : « an idea whose time has come ». *Droit et Société*, 63-64(2-3), 393-409.
- Meurisse, H. (2007). *Management Plan 2006-2012*. Bruxelles: SPF Justice.
- Milly, B. (2001). *Soigner en prison*. Paris: PUF.
- Orianne, J.-F., & Draelants, H. (2010). Les métiers du conseil : une « profession consultante » ? *Sociologies [En ligne]*, <http://sociologies.revues.org/index3058.html>.
- Robelet, M. (2008). Les médecins, l'Etat et la politique des réseaux de santé en France. In T. Le Bianic & A. Vion (Eds.), *Action publique et légitimités professionnelles* (pp. 59-73). Paris: LGDJ.
- Sparks, R., Bottoms, A. E., & Hay, W. (1996). *Prisons and the problem of order*. Oxford: Clarendon Press.
- Vanacker, J. (Ed.). (2002). *Herstel en detentie. Hommage aan Prof. Dr. Tony Peters*. Brussel: Politeia.
- Vandeurzen, J. (2008). *Déclaration de politique générale du Ministre de la Justice. Avril 2008*. Bruxelles: SPF Justice.
- Vigour, C. (2006). Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques. *Droit et Société*, 63-64(2-3), 425-455.
- Walgrave, L. (1999). La justice restaurative à la recherche d'une théorie et d'un programme. *Criminologie*, 32(1), 8-29.

Christophe DUBOIS (c.dubois@ulg.ac.be)  
Maître de conférences à l'Université de Liège