



## Les hybridations du droit dans les quartiers « hors-droit »

septembre 1998

Les cahiers du DSU

Pierre A. Vidal-Naquet s'est intéressé au traitement des incivilités et de la petite délinquance que le droit est inapte à réguler. Se référant à la théorie du pluralisme juridique, il propose de considérer la question de la régulation par le droit sous l'angle de l'articulation du droit officiel et de celui qui est généré localement par les groupes sociaux. En complément, il invite à considérer la médiation comme déclinant plusieurs modalités de négociation entre des ordres normatifs différents, un « état d'esprit » dont on peut encourager le développement.

Le développement des différentes procédures de régulation sociale, de traitement des conflits et des incivilités que l'on observe depuis les années quarante, contribue-t-il à rétablir le droit dans des territoires réputés « hors-droit » ? C'est en effet au nom de la « restauration de la règle de droit » que sont tentées différentes expériences qui ambitionnent en général de répondre à une demande de droit dont les quartiers en difficulté seraient déficitaires.

### LE DROIT, UNE NOTION FLOUE

Il est en fait très difficile de répondre de façon simple et univoque à une telle question. Le droit est en effet en lui-même une notion particulièrement floue. Il peut être défini de façon extrêmement extensive et peut désigner « *n'importe quel système de normes destiné à la régulation d'une société humaine* »<sup>1</sup> Ainsi peut-on notamment voir se déployer du « droit », dès qu'un système normatif se dessine, même si celui-ci est en contradiction avec le droit positif. Difficile, dans ces conditions d'affirmer ou d'infirmer, un éventuel « retrait » du droit dans les quartiers. Il est beaucoup plus probable que s'y combinent plusieurs systèmes normatifs... comme dans le reste de la société.

Mais il est aussi difficile de trancher cette question, simplement parce que la demande de droit elle-même, est une réalité sociale aussi ambiguë et complexe que le droit. L'aspiration à plus de droit recouvre en fait une réalité à la fois hétérogène et contradictoire. Elle peut se traduire par des demandes de réalisation de droits subjectifs dont on note que certaines populations sont loin de bénéficier pleinement, parallèlement à des demandes de contournement des mécanismes officiels de redistribution des ressources. La demande de droit peut aussi être assimilée à une demande de rétablissement de l'ordre public... éventuellement par transgression des règles de protection des libertés

individuelles. La demande de droit peut être aussi un appel à la réaffirmation de l'autorité de l'État dans les quartiers, mais, en même temps l'expression d'un rejet (implicitement au nom du droit naturel) de l'autorité étatique, jugée trop répressive, trop partielle, trop injuste etc.

Il semble naturel, dans ces conditions, que les réponses qui sont apportées pour tenter de réhabiliter le droit dans les cités, se fassent hésitantes et soient, elles aussi, composites et paradoxales. Ces réponses consistent en effet, d'un côté à réaffirmer, de façon directe ou déléguée, l'autorité de l'État et celle du droit positif, et d'un autre côté, à effacer certains aspects de cette autorité et de ce droit.

Formellement, les dispositifs de proximité comme les maisons de la justice et du droit, visibilisent la présence de l'institution judiciaire sur un territoire. Ils sont à voir comme une déconcentration relative de l'appareil judiciaire. Il en est de même des instances de médiations pénales lorsque celles-ci établissent des rapports contractuels avec les parquets, et interviennent sous mandat du procureur de la République.

Les initiatives prises par certaines collectivités locales se situent, elles aussi, dans cette problématique de restauration du droit. Ainsi en est-il de la convocation des mineurs et de leurs familles par les représentants de la commune pour rappeler certaines règles du vivre ensemble. Il s'agit, ici, de pallier l'absence d'interventions face à certains actes de délinquance ou face à certaines incivilités et de réaffirmer ainsi l'existence d'une autorité locale.

Enfin, les intermédiaires que sont les médiateurs (habitants relais, écrivains publics, gardiens éventuellement, mais aussi travailleurs sociaux, éducateurs) contribuent par leurs actions à élargir l'accès aux différents droits sociaux et à désenclaver, de ce point de vue, les territoires des quartiers.

Dans les quartiers, le droit se redéploie donc sur plusieurs registres, selon des chemins très diversifiés et avec l'appui d'acteurs de différents horizons. Collaborent, en effet, à la production et à la mise en œuvre locale du droit, un ensemble d'acteurs - magistrats, travailleurs sociaux, éducateurs, habitants etc. - qui forment ainsi une trame réticulaire, plus ou moins lâche. Pour autant, cette mobilisation d'acteurs et le recours au droit comme référence, ne développent pas nécessairement le sentiment que le droit est effectivement en voie de réhabilitation comme mode de régulation sociale. Et ceci pour plusieurs raisons.

## UNE CERTAINE INEFFECTIVITÉ DU DROIT

Ce n'est pas, en effet, parce que de nouveaux dispositifs sont mis en place dans les quartiers pour donner un peu plus de force au droit dans la structuration des rapports sociaux, qu'un tel projet est effectivement suivi d'effets. Ainsi, par exemple, les maisons de la justice n'enregistrent que très peu de saisines directes ce qui tendrait à prouver qu'elles ne sont pas repérées par les populations locales comme des institutions susceptibles de répondre par le droit aux problèmes qu'elles peuvent rencontrer. À la limite, la présence même d'une instance judiciaire, alors même qu'est enregistrée une certaine montée des incivilités ou des actes de délinquance, attesterait en fait de l'ineffectivité du droit sur le territoire concerné. Même si l'existence des maisons de justice diminue l'importance des affaires classées sans suite.

Il en est de même dans le domaine des droits sociaux. L'augmentation du nombre d'intermédiaires est censée améliorer l'accès au système de droit commun. Sauf que, s'ils peuvent faciliter la communication entre les habitants d'une part et les institutions ou le monde du travail d'autre part, ces intermédiaires n'ont pratiquement aucun pouvoir sur les solutions concrètes qui sont proposées. La désignation de « relais » (habitants, professionnels) entre l'exclusion et... rien, ne peut que générer le sentiment qu'en dépit des moyens mis en place, les droits subjectifs sont inégalement distribués sur le territoire.

Ce sentiment de l'ineffectivité du droit est aussi renforcé par l'absence de cohérence des discours tenus par les différents intervenants. Certes, on peut observer l'émergence d'un certain maillage entre acteurs d'origine, de culture, de formation diverses. Mais l'organisation réticulaire n'implique pas nécessairement l'élaboration d'un discours commun et uniforme. Au contraire même. Le réseau tient beaucoup plus par des ententes partielles, par des connivences implicites, par des regroupements de champs de préoccupations, que par la définition précise d'un projet commun. Ainsi pourra-t-on s'organiser sur un mode réticulaire pour prévenir la délinquance et les incivilités, sans pour autant partager la même définition de ces réalités sociales. C'est ainsi par exemple que le discours tenu par un éducateur de prévention sur l'usage de produits toxiques ne sera pas toujours en phase, loin de là, avec celui qui sera tenu par un magistrat ou par un policier. Là où, en raison de sa position, le magistrat rappellera l'interdit, l'éducateur, en raison d'une autre position, proposera un arrangement avec la règle. Ces deux types de discours

ne peuvent évidemment que jeter le doute sur l'existence de la règle de droit.

Mais le sentiment que « le droit n'a pas droit de cité » résulte aussi du paradoxe incontournable dans lequel se trouvent les institutions qui sont appelées à la fois à maintenir ou rétablir l'ordre public et à préserver les libertés individuelles. En effet, c'est bien parce qu'elles se conforment aux règles de procédures pénales qui garantissent la sûreté individuelle que les institutions judiciaires et policières sont souvent dans une position de retrait ou de réserve. En cas d'infraction ou de délit, elles ne peuvent procéder à des interpellations sans preuves tangibles. En cas d'interpellation, et si les preuves sont suffisamment établies, l'institution judiciaire se doit de proportionner la peine au délit. Enfin, l'absence de qualification pénale de certaines incivilités justifie « l'inaction » de la justice et de la police. Or cette modération (peine proportionnelle à la faute) et cette abstention, peuvent être perçues comme un renoncement des institutions répressives face au désordre. D'où des demandes parfois exorbitantes de populations qui se plaignent de la montée des incivilités, qui s'étonnent du silence et du laxisme des institutions policières et judiciaires et qui réclament une application rigoureuse de la loi... quand bien même les preuves formelles sont insuffisantes ou que les infractions paraissent mineures.

### « PETITS ARRANGEMENTS » EN MARGE DU DROIT OFFICIEL

Mais les interventions qui se polarisent sur la prévention du désordre peuvent aussi être perçues comme des transgressions à la règle de droit par leurs destinataires. Tel est le cas par exemple, de l'initiative prise par la ville de Valence de convoquer les familles dont les enfants se sont fait « remarquer », en raison d'actes qui, en principe, n'ont pas de qualification pénale. De telles convocations sont souvent ressenties comme des entorses au droit. Et en justifiant ces convocations par la nécessité de préserver l'ordre public et la paix sociale, les représentants de la mairie ne parviennent pas à lever les soupçons d'arbitraire ni à faire avancer l'idée que le droit peut jouer un rôle dans la régulation sociale. « *La délégation aux pouvoirs locaux de prérogatives de politique pénale contribuerait à renforcer l'arbitraire* ». <sup>2</sup>

Les tentatives de renvoyer aux familles ou aux réseaux de proximité le soin de réguler et de normaliser les conduites individuelles, sont aussi de nature à consacrer l'ineffectivité du droit dans ce domaine. Certes, les incivilités et les infractions mineures ne

peuvent être saisies ni par le droit positif ni par les institutions répressives. Mais si elles ne sont pas prises en charge dans le champ de la socialité secondaire, elles ne le sont pas non plus dans celui de la socialité primaire. Cette impuissance des structures de base à s'emparer de la question des incivilités génère des demandes à l'adresse des pouvoirs publics qui semblent se défausser... précisément sur ceux qui les sollicitent.

Et lorsque les structures de base s'aventurent à réagir aux incivilités, ce n'est pas toujours, loin s'en faut, en s'adossant aux règles de droit. C'est d'ailleurs précisément parce que le droit est inapte à réguler certaines des conduites qui relèvent plutôt de la sphère privée, que l'on cherche à restaurer la fonction d'autorité des parents ou bien que l'on accorde cette autorité à des membres du groupe social concerné tels que les gardiens médiateurs ou les habitants relais et que l'on accepte que les interventions se fassent en marge du droit officiel.

Les « petits arrangements » qui peuvent résulter de l'intervention d'un pair pour réduire les éventuels conflits ne sont pas toujours acceptés par ceux qui considèrent que certains compromis signalent en fait la démission éducative des adultes.

Enfin, la démarche qui consiste à essayer de fonder le lien social sur l'affectuel semble produire sensiblement le même résultat. C'est bien en effet parce que le rappel de la norme est impuissant à résoudre certaines disputes ou à neutraliser certaines incivilités, surtout celles qui sont commises « sans raisons », que certains intervenants sociaux se placent sur le registre de l'affectif. Le partage des émotions, quelles qu'en soient les voies, peut en effet établir ou rétablir des relations sans avoir à énoncer les raisons de ces liens, sans avoir donc à transformer ni à stabiliser les éventuels compromis en normes sociales.

Tout se passe donc comme si certains territoires ne pouvaient qu'être situés aux marges du droit ; soit en raison de la discrétion des institutions régaliennes, soit encore en raison de leur trop grande présence, soit enfin en raison de l'existence de circuits de dérivation qui limiteraient l'accès de certaines populations au système de droit commun.

On peut, en effet, arriver à de telles conclusions, si l'on considère que toutes les conduites individuelles doivent être encadrées par le droit étatique et par des normes générales. En revanche, on pourrait voir les choses autrement si, comme le propose la théorie du pluralisme juridique, on élargit la définition de la notion de droit. Selon l'anthropologie juridique en

effet, la notion de droit « *se rapporte moins à la recherche du vrai et du juste qu'elle ne qualifie les mécanismes assurant la résolution des conflits de manière à garantir la permanence et la stabilité de l'ordre social* »<sup>3</sup>. Dans ce cadre, on se doit d'analyser la question de la régulation par le droit non point sous l'angle du degré d'emprise du droit officiel, mais bien plutôt sous l'angle de l'articulation de ce droit et de celui qui est généré localement par les groupes sociaux. C'est cette articulation qui s'ébauche à peine dans les quartiers, notamment en raison de la montée des incivilités, lesquelles ne sont la plupart du temps gérables qu'au travers de normes locales. ■

Pierre A. VIDAL-NAQUET, CERPE

1. Denys de Béchillon, *Qu'est-ce qu'une règle de Droit ?* Éditions Odile Jacob, 1997.

2. Jacques Faget, *La médiation, essai de politique pénale*. Éditions Erès, 1997.

3. Albert Ogien, *Sociologie de la déviance*, Éditions Armand Colin, 1995.

### LA MÉDIATION, UN « ÉTAT D'ESPRIT ».

De très nombreux acteurs sociaux n'hésitent pas à placer aujourd'hui leurs pratiques sous le signe de la médiation. La notion connaît, en effet, un tel succès qu'elle semble envahir presque tous les secteurs de la vie sociale. On peut alors considérer que la prolifération de cette notion est surtout nuisible... à la médiation. Trop envahissante, mobilisée parfois à mauvais escient, la médiation perdrait alors toute signification. D'où la tentation de procéder à une clarification de la notion, d'effectuer un retour aux sources et d'en donner une définition plus stricte et plus rigoureuse. Une telle entreprise ne manque peut-être pas d'être salubre dans la mesure où elle alimente un débat sur un sujet qui, étant particulièrement complexe, mérite une réflexion de grande ampleur. Elle risque cependant de jeter un certain discrédit sur les pratiques qui, au terme du recentrage, sont exclues du champ de la médiation alors que leurs auteurs estiment pourtant s'y inscrire. Après tout, pourquoi confisquer la médiation à des acteurs qui jugent utiles de mobiliser cette notion, et qui, ce faisant, participent à sa construction sociale ? Pour quelle raison, le policier, le gardien d'immeuble ou d'équipement, le substitut, l'agent d'ambiance etc. ne pourraient, eux aussi, prétendre à intervenir selon la logique de la médiation ? Parce que, avance-t-on souvent, ils agissent en tant que représentants d'institutions et ne peuvent prétendre garantir la neutralité sans laquelle il ne peut y avoir d'activité de médiation. Certes, il est vrai que de tels intervenants ne peuvent se prévaloir d'une réelle neutralité. Mais est-on sûr que les médiateurs « indépendants » incarnent totalement un telle neutralité ? Rien n'est moins sûr.

Certes, le médiateur est en principe un tiers neutre qui intervient comme témoin de l'arrangement entre les parties en conflit. Il ne se prononce pas sur le contenu de l'accord que les litigeants acceptent de sceller. En cela, il est neutre. Mais sa neutralité n'est que partielle. Le médiateur incarne, en fait, une norme de niveau supérieur : la nécessité - impérative - de vivre ensemble. Nous proposons d'appeler cette norme, la « norme civique ». C'est parce que le médiateur représente cette « norme civique », et que les litigeants consentent à priori de s'y assujettir, que des accords peuvent intervenir.

Que se passe-t-il - comme cela est très fréquent, surtout dans les quartiers en difficulté - lorsque l'une ou l'autre des parties en conflit ne reconnaît pas cette

norme civique ? Le conflit peut alors se résoudre, par exemple, par saisine de l'autorité judiciaire. Mais lorsque les enjeux des conflits sont relativement mineurs, cette solution - qui s'inscrit dans une logique prescriptive et impérative - est rarement retenue. C'est alors que peuvent intervenir d'autres types de médiateurs qui, par le dialogue et la discussion, vont chercher à faire advenir cette « norme civique » sur un mode négocié. Soit, en se faisant, tour à tour, porte-parole des parties en conflit, soit en tentant de les persuader - toujours par le dialogue - de la validité de l'ordre social ou institutionnel, quitte à concéder quelques aménagements. Dans tous les cas, même lorsque le médiateur se prononce sur le contenu de l'accord, c'est la négociation qui est au cœur de l'activité de médiation.

Ainsi, avec la médiation se déclinent plusieurs modalités de négociation entre des ordres normatifs différents. Ce faisant, elle renvoie plus à un « état d'esprit » qu'à une technique de résolution des conflits. Il serait alors dommageable, sous prétexte de revenir à l'essence de la médiation, de nuire au développement d'un tel « état d'esprit » dont semble aujourd'hui, s'emparer nombre d'intervenants sociaux. ■

Pierre A. VIDAL-NAQUET, CERPE