

**Avis du Comité économique et social européen sur «La prévention de la délinquance juvénile, les modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs dans l'Union européenne»**

(2006/C 110/13)

Le 10 février 2005, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis: «*La prévention de la délinquance juvénile, les modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs dans l'Union européenne*».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 22 février 2006 (rapporteur: M. ZUFIAUR NARVAIZA).

Lors de sa 425<sup>ème</sup> session plénière des 15 et 16 mars 2006 (séance du 15 mars 2006) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 98 voix pour, 0 voix contre et 1 abstention.

## 1. Introduction

1.1 La délinquance juvénile est actuellement l'un des phénomènes qui préoccupent de plus en plus les sociétés européennes et, depuis le siècle dernier, l'un des problèmes de criminalité qui font l'objet d'une observation continue dans le monde. Il y a toutefois lieu de signaler que les comportements des jeunes ont souvent un impact social plus marqué que ceux des adultes, surtout lorsqu'ils sont négatifs, ce qui entraîne une stigmatisation sociale particulièrement forte des mineurs en infraction. Il convient également de signaler que, dans bien des cas, les victimes de la délinquance juvénile sont précisément les jeunes. Dans ce sens, compte tenu de l'importance que la société européenne accorde au phénomène de la délinquance des jeunes, il est nécessaire d'apporter des réponses efficaces, principalement articulées autour des trois piliers ou lignes d'action suivants: prévention, mesures de sanction éducatives, intégration et réinsertion sociale des mineurs et des jeunes en infraction. En tout cas, ces comportements déviants sont, dans l'immense majorité des cas, d'«importance mineure» par rapport à la criminalité adulte.

1.2 De l'avis du CESE, la conception d'une stratégie commune de lutte contre la délinquance juvénile devrait être un objectif bénéficiant d'une attention accrue dans le cadre de l'Union européenne (UE) et ce, non seulement parce qu'il touche une partie particulièrement vulnérable de sa population (des mineurs et des jeunes souvent issus de groupes à risque d'exclusion sociale) mais surtout parce qu'intervenir et exercer la prévention auprès des jeunes aujourd'hui implique, au-delà de la tentative de réinsertion sociale, la prévention de la délinquance adulte de demain. Bien qu'il existe déjà des politiques et des projets européens pouvant avoir une incidence collatérale sur la prévention de la délinquance juvénile (stratégie européenne pour l'emploi adoptée au Conseil européen de Luxembourg de novembre 1997, agenda social européen adopté au Conseil de Nice de décembre 2000, le Pacte européen pour la jeunesse et promotion de la citoyenneté active, adopté par le Conseil européen de Bruxelles, en mars 2005 etc.) et divers accords et résolutions concernant les jeunes<sup>(1)</sup> qui favorisent le

processus d'insertion normal de ce secteur de la population dans les sociétés respectives, les instruments et mesures visant le phénomène spécifique de la délinquance des mineurs font en revanche défaut.

1.3 Il est difficile d'analyser l'état de la question dans les pays de l'UE car chaque pays dispose de ses propres critères pour la définition de la délinquance juvénile. Ainsi, pour certains pays, ce concept recouvre les comportements des mineurs qui entrent dans le cadre des dispositions prévues par sa loi ou son code pénal. En revanche, d'autres pays dont le système de justice pour les jeunes est construit sur un modèle éducatif ou de bien-être élargissent le champ des actes pouvant faire l'objet de poursuites judiciaires lorsqu'ils sont commis par des mineurs (ce qui inclut des actes qui, s'ils étaient commis par des adultes, ne feraient l'objet que de poursuites administratives, civiles, voire même pas de poursuites du tout<sup>(2)</sup>). Il y a également des différences notables sur le plan du régime des pénalités; en effet, certains pays ont élaboré un droit pénal juvénile, doté d'un régime de sanctions spécifique, tandis que d'autres appliquent aux mineurs les mêmes peines qu'aux adultes avec, toutefois, certaines limites et atténuations des peines. À cela s'ajoutent les différences en matière d'âge de la responsabilité pénale des mineurs: il y a une grande uniformité en ce qui concerne la limite maximale (18 ans, avec la possibilité dans certains pays de l'étendre à 21 ans) mais pas la limite minimale, pour laquelle les différences sont criantes (de 7 à 16 ans)<sup>(3)</sup>.

1.4 En tenant compte des limites imposées par ces divergences, il faut noter que selon les statistiques comparées des États membres de l'UE, la délinquance juvénile atteint en

<sup>(2)</sup> C'est ce que l'on a appelé les «délits de statut»: faire une fugue du domicile, vivre sans toit, etc.

<sup>(3)</sup> Le rapprochement entre les pays de l'UE est le plus grand en ce qui concerne la limite maximale dans la mesure où le système pénal des mineurs s'applique pleinement et dans tous les cas jusqu'à l'âge de 18 ans. Certains États se réservent toutefois la possibilité d'appliquer ce système, à des degrés divers et selon les cas, à des jeunes jusqu'à l'âge de 21 ans (Allemagne, Autriche, Grèce, Italie, Pays-Bas et Portugal). En ce qui concerne la limite minimale, les différences quant à l'âge pénal sont plus marquées: 7 ans pour l'Irlande; 8 ans pour l'Écosse et la Grèce; 10 ans pour l'Angleterre, la France et le Pays de Galles; 12 ans pour les Pays-Bas et le Portugal; 13 ans pour la Pologne; 14 ans pour l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, l'Estonie, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie; 15 ans pour le Danemark, la Finlande, la Slovaquie, la Suède et la République tchèque; 16 ans pour la Belgique. Il convient de noter que, dans la plupart des cas, pour les âges situés entre 7 et 13-15 ans, les mesures prévues ne sont pas à proprement parler des mesures pénales ou sont plus favorables que celles prévues pour les âges compris entre la tranche précitée et 18-21 ans, l'internement dans des centres étant quasi totalement exclu.

<sup>(1)</sup> Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 14 décembre 2000, relative à l'intégration sociale des jeunes (JOCE C 374, du 28 décembre 2000); Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 27 juin 2002, relative au cadre de la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse (JOCE C 168, du 13 juillet 2002); Livre blanc «Un nouvel élan pour la jeunesse européenne» du 21 novembre 2001 — COM 2001 (681) final; Communication de la Commission au Conseil sur les politiques européennes de la jeunesse -COM (2005) 206 final.

moyenne 15 % de la délinquance générale totale, pouvant aller jusqu'à 22 % dans certains pays. Quoi qu'il en soit, il convient de préciser que le «chiffre noir» de la criminalité (pourcentage ou nombre d'actes de délinquance qui reste inconnu des services officiels de contrôle social, à savoir la police et les tribunaux) est principalement constitué par les actes de délinquance de mineurs, ce qui est essentiellement dû au caractère généralement léger des infractions mais aussi au fait que les victimes sont fréquemment aussi mineures d'âge et donc moins susceptibles de recourir à ces instances.

1.5 Il est clair que, indépendamment des résultats que les statistiques font ressortir, la perception selon laquelle la délinquance des jeunes et la gravité de leurs délits ne cessent d'augmenter est largement répandue dans les pays européens. Face à cette situation, les citoyens exigent des mécanismes de contrôle plus efficaces; dans bien des pays, ceci se traduit par un durcissement de leur législation à l'égard des mineurs. Au vu de ce qui précède, il est d'autant plus nécessaire de prendre des mesures de coordination et d'orientation qui facilitent une gestion européenne de ce phénomène, mais aussi d'élaborer des politiques d'information appropriées qui contribuent à dédramatiser la perception exagérément négative dont question au paragraphe 1.1 du présent avis et à la ramener à de plus justes proportions.

1.6 Sans sous-estimer l'importance de l'examen des causes du phénomène de la délinquance des jeunes (thème abordé, bien qu'en synthèse, au point suivant), et la nécessité d'approfondir les politiques de prévention (également citées tout au long de ce document, et qui devront viser en tout cas à supprimer les causes mentionnées), le principal objectif de cet avis est d'analyser la situation des mineurs qui, par leur conduite contraire au droit pénal, sont pris dans les rouages des systèmes judiciaires pour jeunes délinquants et les instruments d'intervention visant leur protection, leur rééducation et leur réinsertion dans la société, pour éviter la récurrence de conduites déviantes.

## 2. Causes de la délinquance juvénile

2.1 Les causes ou circonstances qui peuvent conduire un mineur à commettre des actes délictueux sont diverses et variées et il n'existe pas de consensus en la matière chez les spécialistes de la question. Toutefois, en se basant sur les causes les plus fréquemment acceptées et en se concentrant plus particulièrement sur celles liées aux facteurs économiques et socio-environnementaux (ce sont celles qui peuvent principalement nous intéresser au titre de cet avis), il est possible de répertorier les causes suivantes:

2.1.1 L'appartenance du mineur à une famille déstructurée (*broken home*) et les difficultés rencontrées parfois pour concilier la vie familiale et la vie professionnelle se traduisent de plus en plus par le manque d'attention accordé aux jeunes, l'absence de

limites et de contrôle. Cela conduit parfois les jeunes à tenter de compenser ces carences en intégrant des bandes ou groupes de jeunes dont les membres partagent des affinités de nature diverse (idéologique, musicale, ethnique, sportive, etc.), mais qui se caractérisent d'ordinaire par des comportements transgressifs. Ce type de groupes adopte un pourcentage élevé de conduites antisociales (vandalisme, graffitis) voire carrément violentes et délictueuses.

2.1.2 La marginalisation socio-économique ou pauvreté, qui rend également difficile le processus adéquat de socialisation du mineur. Cette marginalisation se produit majoritairement chez les jeunes issus de familles immigrées (les mineurs immigrés non accompagnés sont particulièrement vulnérables) et dans certains «ghettos» des grandes agglomérations, des lieux où l'on trouve souvent des structures urbaines dépourvues d'humanité qui favorisent l'apparition de sentiments d'angoisse et d'agressivité parmi leurs habitants.

2.1.3 L'absentéisme et l'échec scolaire, qui donne lieu, dès les premières années de scolarisation, à l'attribution d'une étiquette ou «stigmatisation sociale» qui facilitera bien souvent le dérapage vers des comportements anticiviques ou l'entrée dans la délinquance.

2.1.4 Le chômage, les taux de chômage les plus élevés se rencontrant chez les jeunes. Il engendre souvent des situations de frustration et de désespoir qui constituent également un terrain propice aux conduites déviantes (\*).

2.1.5 La transmission d'images et de comportements violents par le biais de programmes diffusés par certains médias ou de jeux vidéo destinés aux mineurs, ce qui contribue à inculquer aux mineurs un système de valeurs dans lequel la violence est un recours acceptable.

2.1.6 La consommation de drogues et de substances toxiques, qui oblige souvent le consommateur dépendant à commettre des actes délictueux pour se procurer les ressources lui permettant de financer sa dépendance. De plus, la drogue ou l'état de manque réduisent ou suppriment totalement les inhibitions habituelles. Il y a également lieu de citer ici la consommation immodérée d'alcool (même à titre sporadique), dans la mesure où elle a une incidence particulière sur les actes de vandalisme et les infractions allant à l'encontre de la sécurité routière.

2.1.7 Les troubles de la personnalité et du comportement, qu'ils soient ou non liés au facteur mentionné au paragraphe précédent. Ils s'accompagnent normalement d'autres facteurs sociaux ou environnementaux, qui incitent les jeunes à agir de manière impulsive ou irréfléchie et les laissent insensibles aux normes de conduite socialement acceptées.

(\*) Il convient de citer, en relation avec ce facteur et avec celui de la pauvreté mentionné au paragraphe 2.1.2, le document intitulé «Une étude thématique sur les mesures politiques relatives à la jeunesse défavorisée» que la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne est en train d'élaborer, sous la coordination de l'IRIS (Institut pour l'innovation régionale et la recherche sociale).

2.1.8 L'insuffisance constatée sur le plan de l'enseignement et de la transmission de valeurs sociales ou civiques telles que le respect des normes, la solidarité, la générosité, la tolérance, le respect d'autrui, le sens de l'autocritique, l'empathie, le goût pour le travail bien fait etc., remplacés dans nos sociétés «mondialisées» par des valeurs plus utilitaristes comme l'individualisme, la compétitivité, la consommation démesurée de biens et génératrices, dans des circonstances spécifiques, d'une certaine anomie sociale.

2.2 Cet ensemble de facteurs se retrouve plus ou moins dans tous les pays de l'Union européenne, dans des sociétés au niveau de prospérité élevé mais qui génèrent des éléments de déstructuration et de manque de cohésion sur le plan social expliquant ce type de conduites antisociales ou déviantes.

2.3 Pour prévenir les comportements violents et faire face à la délinquance juvénile, les sociétés doivent adopter des stratégies combinant des mesures de prévention, d'intervention et de répression. Les stratégies préventives et d'intervention doivent viser à socialiser et à intégrer tous les mineurs et les jeunes, essentiellement à travers la famille, la communauté, le groupe de pairs, l'école, la formation professionnelle et le marché de l'emploi.

Les mesures ou réponses judiciaires et de répression devront, en tout cas, se fonder sur les principes de légalité, de présomption d'innocence, de droit à la défense, de procès équitable, de respect de la vie privée, de proportionnalité et de flexibilité. Tant le déroulement de la procédure que le choix de la mesure à adopter ainsi que son exécution ultérieure devront être guidés par le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant <sup>(5)</sup>.

### 3. Limites des systèmes classiques de justice des mineurs

3.1 Les schémas classiques de justice des mineurs ont connu de nombreuses difficultés pour répondre et s'adapter à la réalité de la délinquance contemporaine. En effet, nos systèmes européens de justice criminelle des mineurs étaient véritablement lents, inefficaces et déficients sur le plan économique: les longs délais d'attente étaient courants et le taux de mineurs récidivistes très élevé. Dans le même temps, les structures traditionnelles de contrôle social informel (école, famille, lieu de travail, etc.) se sont progressivement affaiblies.

3.2 Dans certains pays (notamment dans les pays du Nord), l'on est passé du modèle dit «de protection», qui remonte au début du XX<sup>ème</sup> siècle, modèle paternaliste dans lequel les mineurs délinquants étaient considérés comme des malades sociaux (se mêlant et s'assimilant à d'autres mineurs en danger) au modèle dit «éducatif ou de bien-être», modèle social ou communautaire de réponse à la délinquance juvénile mais qui, se situant en marge du système judiciaire, privait les mineurs des garanties juridiques nécessaires.

3.2.1 Différents accords et traités internationaux en matière de justice des mineurs (Règles minimales des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs ou

«Règles de Beijing», 1985; Principes directeurs des Nations-unies pour la prévention de la délinquance juvénile ou «Principes directeurs de Riyad», 1990; Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, 1990; Recommandation n° R (87) 20 du comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les réactions sociales à la délinquance juvénile) ont, depuis les années 1980, donné lieu à un changement progressif des systèmes de justice des mineurs des États européens, en introduisant le «modèle de responsabilité». Une attention particulière mérite d'être accordée à la Convention relative aux droits de l'enfant, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989, ratifiée par l'ensemble des États membres de l'UE et convertie ensuite en une norme obligatoire pour ces derniers, qui consacre ses articles 37 et 40 au thème à l'examen. Le modèle de responsabilité permet de consolider la situation juridique des mineurs et de rapprocher la justice des mineurs de la justice pénale des adultes, en reconnaissant aux mineurs les mêmes droits et garanties qu'aux adultes. Il s'agit d'associer l'aspect éducatif et l'aspect judiciaire, en appliquant un modèle protecteur et des mesures au contenu éminemment éducatif. L'objectif était en somme d'«éduquer dans la responsabilité».

3.3 Ce modèle, qui découle des normes internationales précitées, a été progressivement repris dans les législations des 25 pays qui composent l'UE d'aujourd'hui.

3.3.1 Le «modèle de responsabilité» s'articule autour des principes suivants:

- La prévention vaut mieux que la répression: la meilleure façon de lutter contre la délinquance juvénile consiste à empêcher que les mineurs tombent dans la délinquance. Pour ce faire, il est nécessaire de disposer de programmes adéquats en matière d'assistance sociale, professionnelle, économique et éducative (parmi lesquels il ne faut pas oublier les programmes visant à faciliter et à rendre plus accessible l'occupation adéquate du temps libres et des loisirs).
- Il faut limiter au minimum indispensable le recours au système judiciaire classique et créer de nouveaux systèmes judiciaires spécifiquement conçus pour faire face au phénomène de la délinquance juvénile; laissant à d'autres mécanismes (d'assistance et sociaux) le traitement de situations particulières que pourraient rencontrer les mineurs (mineurs abandonnés, maltraités, inadaptés, etc.).
- Diminuer l'intervention punitive de l'État, en activant simultanément les stratégies préventives dans les domaines de l'assistance sociale aux mineurs, de la politique sociale, de la réglementation du marché de l'emploi, des offres de temps libre et de politique municipale en général, en accordant un rôle accru à la communauté ainsi qu'à d'autres groupes de la vie sociale dans la résolution de conflits et la recherche d'alternatives viables telles que la famille, les assistants sociaux, l'école, la communauté, les organisations sociales, etc.

<sup>(5)</sup> Article 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 20 novembre 1989.

- Réduire autant que possible les mesures ou sanctions de privation de liberté, en les limitant à des cas exceptionnels.
- Assouplir et diversifier la réaction pénale au moyen de mesures flexibles pouvant être ajustées et adapter à la situation du mineur, selon les cas, l'avancement du traitement ou de l'exécution de la peine, comme alternatives à la privation de liberté.
- Appliquer aux mineurs en infraction tous les droits et garanties reconnus aux adultes dans le cadre de la procédure pénale (procès juste, impartial et équitable).
- Professionnaliser et spécialiser les organes officiels de contrôle social qui interviennent dans le système de justice des mineurs. En ce sens, il est nécessaire à tout point de vue de fournir une formation spécialisée à tous les agents qui interviennent dans l'administration de la justice des mineurs (agents de police, juges, procureurs, avocats et professionnels exécutant les sanctions).

#### 4. Nouvelles tendances de la justice des mineurs

4.1 Pour répondre à la délinquance juvénile, il existe donc des alternatives au système d'internement classique. Ainsi, sans exclure totalement les mesures éducatives nécessaires fondées sur la privation de liberté lorsque cela est indispensable, les dernières tendances internationales montrent que l'on se dirige plutôt vers des systèmes substitutifs ou complémentaires, afin d'améliorer l'efficacité du traitement des mineurs et surtout d'en renforcer l'aspect éducatif pour leur développement personnel et socioprofessionnel.

4.2 Les bonnes pratiques européennes en matière de justice des mineurs s'articulent autour de trois grands axes principaux: la prévention, l'intervention éducative au sein de sa communauté ou en centres et l'intégration socioprofessionnelle.

4.2.1 Mis à part la prévention dont il a déjà été question, l'intervention éducative devra se faire, de préférence, à l'aide de ressources ou dans des institutions appartenant au milieu social du mineur, en essayant de lui apporter les compétences ou les formations dont la carence est à l'origine de son conflit avec la loi pénale. Des professionnels de différents domaines analyseront d'une manière exhaustive la situation du mineur afin de déterminer les carences et de trouver les éléments qui permettront de réduire son risque de récidive. Il conviendra, dans ce même but, de travailler avec les familles des mineurs et de rechercher leur collaboration et leur engagement quant au processus d'éducation et de réintégration sociale.

4.2.2 Par ailleurs, à l'instar d'autres groupes tels que les handicapés, les minorités ethniques, les personnes âgées etc., les mineurs en infraction figurent parmi les collectifs en situation de risque d'exclusion sociale. En raison de leurs carences spécifiques et des difficultés précédemment évoquées, ils ont besoin d'un soutien spécifique dans leur quête d'autonomie personnelle. À défaut de cette aide, ils sont voués à l'échec et partant, à l'inadaptation au milieu, situations qui accroîtraient le risque de récidive et d'aboutissement dans le système pénal des adultes.

4.2.3 Aussi, ces jeunes ont-ils besoin d'être aidés et guidés dans leur processus d'insertion à travers divers itinéraires (insertion sociale, culturelle, linguistique, etc.). Il n'y a certes pas de voie unique pour garantir l'intégration sociale des jeunes délinquants en infraction, pas plus qu'il n'y a de formules infaillibles pour assurer qu'une personne parfaitement intégrée n'adopte pas de comportements anti-sociaux. Toutefois, un large consensus règne autour du fait que l'insertion professionnelle constitue une voie fondamentale pour ramener les jeunes vers des espaces d'intégration et de stabilité économique et sociale.

4.3 S'agissant de l'évolution des systèmes de justice des mineurs, et pour reprendre le contenu des paragraphes 3.2 et 3.3, il convient de signaler, en premier lieu, que face au concept de **justice rétributive** (payer pour les dommages causés) une **conception restauratrice ou réparatrice de la justice** (*restorative justice*) a vu le jour avec le mouvement politico-criminel en faveur de la victime (la victimologie) et la récupération du rôle de la victime dans le processus pénal. La justice restauratrice est le paradigme d'une justice qui implique la victime, le contrevenant et la communauté dans la recherche de solutions aux conséquences du conflit généré par l'acte délictueux, afin de promouvoir la réparation du préjudice, la réconciliation entre les parties et le renforcement du sens de la sécurité collective. La justice restauratrice cherche à protéger à la fois les intérêts de la victime (l'offenseur doit reconnaître le préjudice qu'il a causé à la victime et s'efforcer de le réparer) et ceux de la communauté (qui visent à parvenir à la réhabilitation de l'offenseur, à prévenir la récidive et à réduire les coûts de la justice pénale) et du contrevenant (qui n'entre pas dans le circuit de la justice pénale et se voit garantir le respect des garanties constitutionnelles).

4.4 En outre, pour ce qui concerne ce dernier, la réparation a une vertu éducative spécifique en ce sens qu'elle stimule la réflexion du mineur sur sa culpabilité, le confrontant directement à la victime et peut le dissuader d'adopter des comportements similaires à l'avenir. Son faible poids de stigmatisation, sa haute valeur pédagogique et son caractère peu répressif en font le modèle idéal pour le système de justice des mineurs.

4.5 En somme, durant les deux dernières décennies, la justice des mineurs a connu de véritables évolutions au niveau de la procédure, du type de sanctions et des sentences. Les sanctions non punitives (telles que le service à la communauté, la compensation et la réparation, la médiation avec la victime ou avec la communauté dont elle est issue, la formation professionnelle pratique ou les traitements spéciaux pour les toxicomanies et autres troubles addictifs tels que l'alcoolisme) gagnent du terrain. Ce type de mesures nécessite un suivi et un contrôle continus des progrès et des résultats du mineur. Aujourd'hui, le recours à ces mesures est de plus en plus fréquent et prend très souvent la forme d'un internement en régime ouvert ou semi-ouvert, d'un suivi et d'un contrôle continu, d'une mise en liberté surveillée, d'un placement sous surveillance électronique (bracelet électronique), etc. ou d'une combinaison de plusieurs de ces mesures. Malgré tout, la privation de liberté en centre éducatif ou en prison est toujours largement utilisée.

4.6 À l'opposé, le poids dans nos sociétés des nouveaux phénomènes qui ont fait leur apparition notamment dans les grandes agglomérations européennes (délinquance organisée, bandes de jeunes, vandalisme dans les rues, violence dans le sport, intimidation à l'école, violence exercée sur les parents, comportements xénophobes et de groupes extrémistes, association entre de nouvelles formes de délinquance et immigration, toxicomanie, etc.) a engendré ces dernières années, dans certains pays européens, une tendance au durcissement du droit pénal des mineurs, doublée de l'élévation des peines maximales applicables et de l'introduction de diverses formes de placement en centres fermés, voire même de l'imputation de la responsabilité de certaines infractions aux parents du contrevenant mineur.

4.6.1 Il convient de mentionner à cet égard les réformes du droit pénal des mineurs introduites aux *Pays-Bas* en 1995 et en *France* en 1996, ainsi que la *Criminal Justice Act* de 1994 au *Royaume-Uni*, loi qui fait passer de un à deux ans la peine maximale applicable aux mineurs âgés de 15 à 18 ans et prévoit un placement en milieu fermé pour une durée de six mois à deux ans pour les mineurs âgés de 12 à 14 ans. Le Royaume-Uni a également introduit la *parenting order*, loi en vertu de laquelle les parents de mineurs ayant commis des délits ou ayant par exemple été fichés dans les registres de police pour absences scolaires injustifiées peuvent se trouver dans l'obligation d'assister à des cours d'éducation une fois par semaine pendant une durée maximale de trois mois. Les parents qui manquent à leurs devoirs éducatifs à plusieurs reprises peuvent être sanctionnés par des amendes pouvant atteindre 1.000 livres.

4.6.2 Le problème de ce genre de dispositions est qu'elles entraînent la «désresponsabilisation» du mineur alors que, selon les principes modernes du droit pénal «responsabilisateur», il devrait être incité à réparer ou compenser le dommage causé. En outre, dans certaines circonstances, cela peut porter injustement préjudice aux parents (en particulier ceux qui disposent de ressources économiques limitées et, partant, ont peu l'occasion de prêter attention à leurs enfants et de les surveiller) s'ils n'arrivent pas à fournir de preuves permettant de dégager leur responsabilité. En réalité, plutôt que d'être culpabilisés à tort, les parents ont besoin d'aide pour bien éduquer leurs enfants.

4.6.3 Par ailleurs, certains pays reviennent à des conceptions que l'on pensait dépassées dans les années '80, telles que le placement en centres fermés, qui sont également destinés à fournir une assistance sociale aux mineurs non couverts. En d'autres termes, ils en reviennent à mélanger des mineurs soumis au système de protection sociale à d'autres soumis au système de justice pénale juvénile.

## 5. Traitement actuel de la question au sein de l'UE

5.1 Le Conseil de l'Europe a spécifiquement abordé la question de la justice des mineurs à plusieurs reprises (notamment dans la recommandation précitée n° R (87) 20 du comité des

ministres sur les réactions sociales à la délinquance juvénile et, plus récemment, dans la recommandation REC(2003) 20 du comité des ministres concernant les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs<sup>(6)</sup>), ce qui n'a pas été le cas des institutions européennes, qui n'ont fait qu'effleurer le sujet lors de l'examen d'autres questions plus générales telles que la prévention de la délinquance.

5.2 Les textes fondamentaux de l'Union européenne et de la Communauté européenne offrent deux angles d'approche de la question visée par le présent avis: le titre VI du Traité sur l'Union européenne (TUE), *Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*, et le titre XI du Traité instituant la Communauté européenne (TCE), *Politique sociale, éducation, formation professionnelle et jeunesse*.

5.2.1 L'objectif de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, est, conformément aux articles 29 et suivants du Traité sur l'Union européenne, d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice. Les voies de collaboration intergouvernementale en matière pénale, au niveau policier et judiciaire, notamment la prévention et la lutte contre la délinquance, organisée ou non y sont prévus. Dans ce domaine, la Commission a présenté le 30 avril 2004 le *Livre vert sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne*. Avec ce document de consultation, la Commission tente d'analyser dans quelle mesure l'existence de différents systèmes au sein de l'UE pose des problèmes à la coopération judiciaire entre États membres, et d'identifier les obstacles à la mise en oeuvre du principe de la reconnaissance mutuelle. Bien que le Livre vert ne fasse pas directement référence à la délinquance juvénile et aux systèmes de justice des mineurs, rien n'empêcherait de leur appliquer les objectifs figurant dans l'introduction ainsi que les références aux peines, aussi bien de privation de liberté, qu'alternatives ou de médiation, qui y sont contenues.

5.2.2 On peut également citer le *Programme-cadre AGIS* (7) adopté par la Commission européenne le 22 juillet 2002, qui vise à renforcer la coopération policière, douanière et judiciaire en matière pénale et soutient les efforts des professionnels pour contribuer au développement de la politique européenne dans ce domaine. Ce programme a déjà donné lieu à quelques initiatives sur la reconnaissance mutuelle des législations et des bonnes pratiques dans le domaine de la délinquance et de la justice des mineurs.

<sup>(6)</sup> L'on pourrait également citer la résolution (66) 25 relative au traitement de courte durée des jeunes délinquants de moins de 21 ans, la résolution (78) 62 sur la délinquance juvénile et la transformation sociale, la recommandation (88) 6 sur les réactions sociales au comportement délinquant des jeunes issus de familles migrantes et la recommandation (2000)20 sur le rôle de l'intervention psychosociale précoce dans la prévention des comportements criminels.

<sup>(7)</sup> Ce programme poursuit et étoffe le travail des programmes précédents qui ont fonctionné conformément au titre VI: *Grotius II Criminal*, *Oisín II*, *Stop II*, *Hippocrates* et *Falcone*.

5.2.3 De même, il y a lieu de faire référence, dans le cadre du titre VI du Traité UE, à la Décision du Conseil du 28 mai 2001 instituant un *Réseau européen de prévention de la criminalité*<sup>(8)</sup>, qui couvre tous les types de criminalité mais prête une attention particulière à la délinquance des jeunes<sup>(9)</sup>, à la criminalité urbaine et à la criminalité liée à la drogue.

5.2.4 Dans le domaine de la politique sociale, de l'éducation, de la formation professionnelle et de la jeunesse, l'article 137 du Traité CE fait référence à l'action des institutions communautaires pour promouvoir l'intégration des personnes exclues du marché du travail et lutter contre l'exclusion sociale. Conformément à ce qui précède, il ne fait aucun doute que l'insertion socioprofessionnelle et l'intégration sociale constituent deux axes fondamentaux pour la prévention et la lutte contre la délinquance des jeunes. Dans ce domaine, les stratégies, ordres du jour, projets et programmes adoptés par les Conseils européens successifs et par les institutions européennes n'ont pas manqué; certains ont déjà été mentionnés au paragraphe 1.2. Il convient de citer à cet égard le *Programme de lutte contre la discrimination* pour sa relation plus étroite avec les mineurs en infraction<sup>(10)</sup>, qui s'inscrit dans le cadre de l'objectif 1 du Fonds social européen.

5.3 Le Parlement européen a, certes de manière programmatique, développé une forte activité en ce qui concerne la protection des mineurs et a adopté de nombreuses résolutions à ce sujet, notamment la résolution A3 0172/1992 du 8 juillet 1992 relative à une charte européenne des droits de l'enfant, dont les points 8.22 et 8.23, reconnaissent une série de garanties en faveur des mineurs impliqués dans une procédure pénale ainsi que les critères et principes qui doivent inspirer les sanctions à prévoir et les recours à utiliser pour le traitement des mineurs en infraction.

## 6. Opportunité d'un cadre communautaire de référence en matière de justice des mineurs

6.1 Comme nous l'avons dit précédemment, la justice des mineurs préoccupe une bonne partie des citoyens européens. Mais plus encore, les citoyens ont pris conscience qu'il s'agit d'un problème commun à tous les pays européens et qu'il serait opportun que les institutions de l'UE le traitent. C'est ce que

<sup>(8)</sup> JOCE L 153, du 8 juin 2001.

<sup>(9)</sup> Parmi les travaux réalisés par le Réseau européen de prévention de la criminalité, il y a lieu de citer le rapport intitulé «*A Review of the knowledge on juvenile violence: trends, policies and responses in the EU member states*»; Fitzgerald, Stevens and Hale, 2004.

<sup>(10)</sup> Pour citer un exemple de son application dans le domaine de la justice des mineurs, l'ONG espagnole Fundación Diagrama (entité qui gère des mesures judiciaires de privation de liberté de mineurs en infraction dans plusieurs communautés autonomes) cogère avec ces communautés un programme d'action destiné aux mineurs qui font ou ont fait l'objet de mesures ou de sanctions de privation de liberté imposées par le système de justice pénale des mineurs. L'objectif de ce programme est de concevoir un itinéraire d'insertion socioprofessionnelle individualisé qui démarquera avant même que le mineur n'abandonne le centre de détention. Ce programme permet d'obtenir des résultats remarquables.

traduisait l'Eurobaromètre 2001 (le premier à prendre en compte la sécurité intérieure des États membres). D'après ce dernier, 45 % des citoyens européens considèrent que la politique de prévention de la délinquance juvénile devrait être une compétence conjointe des autorités nationales et des institutions communautaires.

6.2 Il existe, comme nous l'avons déjà indiqué, diverses normes internationales dans le cadre de l'ONU et du Conseil de l'Europe sur le thème de la délinquance des jeunes et de la justice des mineurs. Néanmoins, elles sont peu ou pas du tout contraignantes (à l'exception déjà signalée de la Convention relative aux droits de l'enfant) et ne reprennent qu'un certain nombre de critères minimums communs pour l'ensemble de la communauté internationale. L'Union européenne devrait partir des bases jetées par ces normes et se fixer comme objectif d'améliorer et de rendre plus effective la mise en œuvre, sur son territoire, des principes établis au niveau international, étant donné son niveau de développement et de plus grande homogénéité interne.

6.3 D'autre part, les États membres de l'UE pourraient tirer parti des expériences et des bonnes pratiques réciproques pour l'élaboration de leurs politiques de traitement de la délinquance juvénile, aussi bien dans le volet de prévention, que de justice, de protection et d'intégration. Ceci est d'autant plus vrai que l'on assiste à une similitude croissante des différentes causes et formes de délinquance juvénile dans ces États (toxicomanie, comportements xénophobes, violence dans le sport, recours aux nouvelles technologies pour commettre des délits, vandalisme urbain, etc.).

6.4 Par ailleurs, certains facteurs découlant du processus d'intégration européenne, comme la suppression des frontières et la libre circulation des personnes, renforcent la nécessité de disposer de règles communes en matière de justice juvénile: les jeunes peuvent en effet se déplacer en toute liberté d'un pays communautaire à l'autre, sans parler des régions frontalières qui s'étendent sur des milliers de kilomètres entre les 25 pays de l'Union européenne. Une plus grande homogénéité et/ou coordination entre les législations et les politiques nationales en la matière permettrait d'empêcher ou de réduire certains risques ou situations nouvelles liées à cette mobilité renforcée (par exemple, la possibilité qu'un jeune contrevenant réside dans un pays et soit condamné pour un délit dans un autre pays au sein de l'UE).

6.5 Par ailleurs, étant donné que les pays «utilisent» souvent leurs systèmes de justice juvénile comme banc d'essai pour leurs futures réformes de la législation pénale des adultes, la coordination et le rapprochement des systèmes de justice juvénile pourraient faciliter le rapprochement entre ces législations pénales nationales. Comme nous l'avons souligné précédemment, cela fait déjà partie des objectifs de l'UE; d'ailleurs des progrès considérables ont été accomplis en la matière (mandat d'arrêt européen, reconnaissance mutuelle et application des décisions pénales, etc.). En outre, les législations dans le

domaine de la délinquance juvénile étant relativement récentes (les plus anciennes remontent au début du XX<sup>ème</sup> siècle) l'engagement d'un processus de rapprochement ne susciterait pas tant de réticences et de problèmes que pour les systèmes pénaux pour adultes, qui ont, quant à eux, une longue trajectoire influencée par des raisons historiques, culturelles et juridiques profondément ancrées.

6.6 De plus, il ne faut pas sous-estimer l'effet qu'un cadre communautaire de référence pourrait avoir pour limiter ou empêcher les tendances régressives en matière de traitement de la délinquance juvénile et en ce qui concerne le système pénal applicable aux mineurs, tendances qui, comme nous l'avons vu, sont présentes dans certains États membres de l'UE.

6.7 En définitive, aussi bien sous l'angle de la prévention et de l'assistance sociale que du point de vue de la répression et de la justice, les phénomènes communs qui se produisent dans ce domaine, dans le cadre des pays de l'UE rendent opportun le lancement d'un processus d'élaboration d'un cadre commun permettant de traiter la question. C'est ce qu'a demandé le Conseil de l'Europe, qui insiste, dans sa recommandation 2003 (20), sur «la nécessité d'établir des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la Communauté et des règles pénitentiaires européennes spécifiques et distinctes pour les mineurs».

## 7. Propositions pour une politique communautaire en matière de justice juvénile

7.1 Les **lignes directrices ou orientations** suivantes peuvent être dégagées du contenu des paragraphes précédents du présent avis:

7.1.1 Tous les États membres de l'UE sont confrontés, à des degrés divers, à des phénomènes relativement similaires qui appellent également des réponses comparables: crise des instances classiques de contrôle social informel (famille, école, employeur), apparition dans les grands centres urbains de *ghettos* dans lesquels une part importante de la population risque l'exclusion sociale, nouvelles formes de délinquance juvénile (violence à la maison et à l'école, bandes de jeunes, vandalisme urbain), abus de drogues et d'alcool, etc.

7.1.2 Depuis les années 1970-1980 et l'apparition des instruments législatifs internationaux mentionnés au paragraphe 3.2.1 du présent avis, l'on assiste à une convergence progressive des modèles de justice des jeunes des États membres de l'UE. Le modèle de responsabilité, habituellement combiné au modèle de justice restauratrice ou réparatrice, est en train de s'imposer. Des disparités importantes subsistent néanmoins, la principale étant, comme nous avons pu le voir, l'âge de la responsabilité pénale des jeunes.

7.1.3 Des raisons très diverses, auxquelles il a déjà été fait abondamment allusion tout au long du présent document — situations socioéconomiques et politiques similaires entre les États membres, traditions juridiques très proches dans certains cas mais jamais irréconciliables dans les autres cas, politiques sociales ayant un impact indirect sur la prévention de la délinquance juvénile et bénéficiant déjà d'un financement ou d'un

soutien des fonds communautaires —, plaident pour une uniformisation graduelle des modèles et systèmes de prévention, de protection, d'intervention et de traitement du phénomène de la délinquance juvénile et de la justice des mineurs.

7.1.4 Enfin, il existe en la matière d'autres facteurs qui plaident en faveur de ce processus de rapprochement, de coordination et d'échange.

7.1.4.1 Les interventions dans le domaine de la délinquance juvénile et de la justice des mineurs ne se limitent pas à la sphère juridique (où les différents modèles et traditions juridiques peuvent représenter un obstacle au processus précité), mais tentent de revêtir un caractère multidisciplinaire et multi-institutionnel, en rassemblant d'autres branches du savoir, telles que les sciences sociale et comportementale, et des institutions, autorités et organisations très diversifiées, telles que des administrations nationales, régionales et locales, tout type de services sociaux, les appareils policier et judiciaire, des organisations sans but lucratif, des sociétés privées à travers des projets de responsabilité sociale des entreprises, des associations de famille, des acteurs économiques et sociaux, etc.), qui agissent souvent de façon peu coordonnée.

7.1.4.2 La société de l'information, les progrès technologiques, l'ouverture des frontières et autres facteurs analogues contribuent indubitablement de manière significative à la généralisation des phénomènes visés au paragraphe 7.1.1 <sup>(1)</sup>. Il ne faut toutefois pas non plus négliger le simple «effet de contagion» de ces comportements (renforcé par la diffusion des événements dans les médias): il s'agit de changements extraordinairement rapides, face auxquels les pays européens ne peuvent demeurer impassibles.

7.2 Compte tenu de ce qui précède, le CESE considère qu'il convient de prendre les mesures suivantes pour élaborer une politique communautaire sur la délinquance juvénile et la justice des mineurs:

7.2.1 Il est en premier lieu essentiel de disposer de données **quantitatives actualisées et comparables** sur l'état de la délinquance juvénile dans les vingt-cinq pays de l'UE, pour pouvoir déterminer d'une manière fiable les défis à relever, la véritable dimension du problème et les différentes manières de l'aborder, en tenant compte, entre autres, des différences qu'il pourrait y avoir entre hommes et femmes délinquants.

7.2.2 D'un point de vue qualitatif, l'on estime qu'il convient d'instaurer des **normes minimales ou des orientations communes** à tous les États membres, englobant à la fois les politiques de prévention, le traitement policier et judiciaire des mineurs en conflit avec la loi pénale, leur rééducation et leur réinsertion sociale. Ces normes devraient s'inspirer des principes établis dans la Convention relative aux droits de l'enfant, notamment dans ses articles 37 et 40, ainsi que des directives internationales en la matière fixées dans les conventions citées au point 3.2.1 du présent avis, d'approfondir l'analyse et d'avancer dans leur élaboration et leur application.

<sup>(1)</sup> A cet égard, il convient de souligner l'importance qu'a apparemment eue le recours aux causettes (*chats*), courriers électroniques, blogues (*blogs*), téléphones mobiles, etc. lors des événements qui ont secoué les villes françaises en novembre 2005.

7.2.3 Pour pouvoir élaborer ces normes minimales, il faut avant tout disposer de connaissances aussi précises que possible sur les différentes réalités au sein de chaque État membre et sur les expériences qui y sont menées. Il y a plusieurs moyens d'acquérir ces connaissances, notamment la réalisation d'enquêtes auprès de chacun des États membres, complétée par des réunions de groupes d'experts et de professionnels en la matière, lieux d'échange d'expériences et de bonnes pratiques. Ces réunions pourraient avoir un caractère stable moyennant la création d'un **réseau d'experts** dont la composition et les fonctions seraient adaptées à l'objectif spécifique poursuivi. Enfin, pour mieux orienter la réflexion et le débat en la matière et pour atteindre le plus grand nombre d'institutions, d'organisations et de particuliers, il serait pertinent que la Commission publie un Livre vert en la matière.

7.2.4 Simultanément aux mesures citées au paragraphe précédent, ou tout au moins comme étape suivante dans le processus d'étude et de rapprochement entre les modèles de justice des mineurs des États membres, il conviendrait de créer un **observatoire européen** sur la délinquance juvénile. Ceci faciliterait non seulement l'étude permanente de ce phénomène, mais aussi la diffusion de ses résultats, l'évaluation et le soutien des autorités et des institutions compétentes dans la prise de décisions. En somme, il faudrait faire en sorte que ces efforts de recherche et de connaissances ne produisent pas uniquement des résultats académiques mais soient aussi de véritables outils d'aide à l'adoption de politiques et de stratégies <sup>(12)</sup>.

7.3 Sans préjudice de ce qui précède, étant donné que les différentes questions ayant une incidence sur le phénomène de la délinquance juvénile et sur la justice des mineurs sont abordées par plusieurs **politiques de l'Union européenne** (liberté, sécurité et justice, jeunesse, éducation et formation, emploi et affaires sociales), la **coordination opérationnelle** entre tous les départements et agences concernés s'avère nécessaire si l'on veut réserver au phénomène de la délinquance juvénile le traitement multidisciplinaire et multi-institutionnel le plus approprié, comme indiqué à maintes reprises dans le présent avis.

7.4 En raison des particularités du phénomène de la délinquance juvénile et de son caractère dynamique et changeant, les professionnels et les agents qui participent à l'ensemble du processus d'intervention auprès de ces mineurs (juges, procureurs, avocats, agents de police, fonctionnaires, médiateurs, éducateurs, professionnels chargés de l'exécution des mesures, etc.) doivent recevoir une formation aussi spécialisée que

possible et constamment mise à jour. A cet égard, les instances communautaires doivent jouer un rôle de premier plan à travers les mécanismes précités (réseaux d'experts, observatoire, etc.) et d'autres systèmes complémentaires tels que les programmes d'échange de professionnels entre États membres, le travail en réseau, les nouvelles modalités de formation à distance comme l'e-learning, etc. Pour ce faire, il faudrait mettre en oeuvre des programmes communautaires qui couvrent ces besoins concrets de formation. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les avancées qui seront accomplies au sein de l'UE dans le domaine de la justice juvénile contribueront à conférer de l'importance à ce domaine de connaissances et à encourager la réalisation d'études spécialisées dans les universités européennes, nécessaires dans le cadre de ce processus.

7.5 Par ailleurs, le problème qui nous occupe revêt une dimension sociale et citoyenne évidente. Il convient dès lors de ne pas négliger, tout au long de ce processus, la contribution de l'ensemble des organisations et des professionnels de la société civile directement liés à ce domaine (organisations du «troisième secteur», associations, familles, ONG, etc.) à la conception et à la mise en oeuvre ultérieure de tout programme et stratégie au sein de l'UE.

7.6 En ce qui concerne l'intégration et la réinsertion sociale des mineurs et des jeunes en infraction, soit le troisième pilier cité au paragraphe 1.1 du présent avis, les politiques communautaires éventuellement adoptées devront également tenir compte des organisations syndicales et patronales et de leurs voies spécifiques de dialogue pour établir les voies d'intégration et de réinsertion socioprofessionnelle des mineurs en situation d'exclusion sociale. Il est donc nécessaire d'impliquer à cet égard tous les agents concernés, l'intégration socioprofessionnelle étant l'un des principaux moyens de réinsertion des mineurs en question dans notre société.

7.7 Enfin, le CESE est conscient que la réalisation de toutes ces politiques exige des dotations budgétaires. Aussi, la Commission européenne devra-t-elle prévoir des lignes budgétaires de soutien à la protection des mineurs et à la prévention de la délinquance juvénile, ainsi qu'au traitement des mineurs en infraction, que ce soit dans le cadre de projets ou d'initiatives en cours (tels que les programmes de lutte contre la marginalisation et l'exclusion, de soutien des jeunes et de leur insertion socioprofessionnelle)<sup>(13)</sup>, ou par le biais de programmes visant spécifiquement les objectifs précités.

Bruxelles, le 15 mars 2006.

La Présidente  
du Comité économique et social européen  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(12)</sup> Le 21 février 2003, un groupe important de députés a présenté au Parlement européen une proposition de résolution (B5-0155/2003) sur la création d'un observatoire européen sur les déviances des mineurs.

<sup>(13)</sup> L'on peut citer, parmi les programmes en vigueur, AGIS, *Daphne II*, *Equal* et le programme de lutte contre la discrimination.