

La justice pénale des mineurs en Europe. Origines et évolutions

Par

YVES CARTUYVELS

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

I. INTRODUCTION

En Europe, la justice des mineurs est l'héritière, avec des accents différents selon les pays, d'un modèle de justice issu du « mouvement de la Défense Sociale »⁽¹⁾ qui se déploie à partir de la fin du XIX^e siècle. Elle se développera tout au long du XX^e siècle selon un modèle de justice spécifique, parfois qualifié de « tutélaire » ou de « protectionnel ». Soucieux de dépasser les échecs ou les impasses de la répression pénale contre les « pépinières des classes dangereuses », ce modèle de justice donne lieu à la création d'une justice moins formelle et plus individualisée. Elle est marquée par un idéal de prévention et d'éducation, d'intégration et d'émancipation, prenant appui sur une juridiction spécialisée qui travaille avec des experts et des acteurs non judiciaires.

Ce projet « tutélaire » a été sérieusement remis en cause dans divers pays occidentaux et plus spécifiquement en Europe à la fin du siècle dernier. Une situation socio-économique dégradée, un contexte social et culturel marqué par la peur du crime et la montée d'un sentiment d'insécurité rappelant la fin du XIX^e siècle⁽²⁾, le développement d'un « populisme pénal »

(1) Sur le mouvement de la défense sociale, voy. : Fr. TULKENS, M. VAN DE KERCHOVE, Y. CARTUYVELS et Chr. GUILLAIN, *Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques*, Anvers, Kluwer, 2010, pp. 112-119.

(2) Ph. ROBERT, « Le sentiment d'insécurité », in *Crime et sécurité. L'état des savoirs* (L. MUCHIELLI et Ph. ROBERT), Paris, La Découverte, 2002, pp. 367-375.

largement alimenté par les médias⁽³⁾ favoriseront la critique à l'encontre de ce modèle de justice spécifique. Loin d'être uniforme, la critique sera alimentée par des points de vue divers. D'une part, la justice des mineurs sera jugée peu efficace en regard de ses finalités éducatives. Elle sera perçue comme trop compréhensive à l'égard des mineurs et trop indifférente au sort des « vraies victimes ». D'autre part, on lui reprochera d'être lacunaire en droits et de recourir, derrière son idéal tutélaire, à des dispositifs de contrôle punitif mal délimités⁽⁴⁾. Aussi, à partir des années 1990, le « flou » qui caractérise ce modèle de justice flexible va-t-il donner lieu à diverses réformes dans plusieurs pays, dans le souci de renforcer son caractère sanctionnel et de responsabiliser les mineurs délinquants, de mieux respecter les droits de ces derniers en justice ou encore d'introduire des dispositifs de justice réparatrice permettant une réparation concrète, morale ou symbolique du dommage causé par le fait infractionnel.

On se propose ici, en hommage à Marc Preumont qui aura été un des grands spécialistes de la justice des mineurs en Belgique, de revenir sur les principaux axes du modèle de justice *Welfare* qui a dominé le XX^e siècle, avant d'en souligner les grandes inflexions contemporaines (II). Dans un second temps, on reviendra de manière plus précise sur ces évolutions récentes, en soulignant le poids de divers facteurs qui permettent de rendre compte, dans leurs éléments de convergence et de divergence, des évolutions des politiques judiciaires de la jeunesse dans divers pays européens. Dans le cadre d'un programme de recherche européen mené de 2002 à 2012 sous l'égide du GERN (Groupement européen de recherches sur les normativités), quatre facteurs d'évolution ont été identifiés dont on a cherché à mesurer l'influence sur la justice des mineurs : le rôle d'une idéologie *welfare* encore bien présente chez les intervenants de terrain ; l'influence de l'idéologie des droits de l'homme, oscillant entre fonction « épée » et fonction « bouclier » du droit pénal des mineurs⁽⁵⁾ ; la place de la victime et l'influence qu'elle a pu exercer sur la justice des mineurs ; le rôle des médias et de l'opinion publique dans la perception de la délinquance des jeunes et dans l'évolution des politiques de justice de mineur (III).

(3) R. C. MAWBY et W. GISBY, « Crime, media and Moral Panic in Expanding European Union », *The Howard Journal*, 2009, n° 1, pp. 37-51.

(4) M. VAN DE KERCHOVE, « Des mesures répressives aux mesures de sûreté et de protection. Réflexions sur le pouvoir mystificateur du langage », *Rev. dr. pén. crim.*, 1976-1977, pp. 245-279.

(5) Sur cette métaphore et sa portée, voy. : Y. CARTUYVELS *e. a.*, *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal ?*, Bruxelles, FUSL, 2007.

II. TRANSFORMATIONS DE LA JUSTICE PÉNALE DES MINEURS EN EUROPE

Le XX^e siècle sera dominé par l'adoption d'un modèle de justice des mineurs *Welfare*. Même si des différences apparaissent entre les différents pays en fonction de leurs caractéristiques propres, une justice « tutélaire » qui s'inscrit dans les politiques de bien-être émerge. Ce modèle de justice sera remis en question à la fin du XX^e siècle, dans un contexte sécuritaire. Oscillant entre résistances d'un modèle éducatif, souci de pénalisation croissante et développement de dispositifs de troisième voie, l'évolution contemporaine de la justice des mineurs semble, toujours avec des accents différents selon les pays, marquée par l'*hybridation* des influences et des orientations.

A. Héritage de la justice des mineurs : le modèle *welfare*

La justice des mineurs qui se déploie en Europe à partir de la fin du XIX^e siècle s'inscrit dans un projet de défense sociale lié à la naissance de la criminologie comme discipline et science explicative de la déviance. Soucieux de dépasser les lacunes du droit pénal classique contre une série d'individus « dangereux », le mouvement de défense sociale, porté en Europe par l'Union internationale de droit pénal, cherche à trouver un compromis entre la pénalité néoclassique qui domine à l'époque et les excès du positivisme criminologique, incarné par l'École italienne des Lombroso, Ferri et Garofalo (6). Le résultat, comme le souligne le sociologue américain D. Garland, est l'adoption d'une pénalité « *welfare* » (7) qui, d'une part, maintient en place les grands principes de la pénalité classique pour l'ensemble des délinquants (droit pénal de l'acte, légalité des délits et des peines, proportionnalité de la sanction) et qui, d'autre part, introduit des « lois de dangerosité » aux marges du système pour des populations spécifiques qui glissent entre les mailles du filet de la pénalité classique. Sont visés ici, au titre d'individus dangereux, considérés aussi comme malades à traiter, les récidivistes et autres délinquants d'habitude, les aliénés délinquants, mais encore les mineurs considérés, ainsi que le soulignent les

(6) Sur cette querelle, voy. : R. SALLEILLES, *L'individualisation de la peine*, Étude de criminalité sociale, Paris, 1898.

(7) D. GARLAND, *Punishment and Welfare. A history of penal strategies*, London, Ashgate, 1985.

travaux préparatoires de la loi belge de 1912 sur la protection de l'enfance, comme « la pépinière des classes dangereuses ».

Un premier point est donc ici à souligner : le système « protectionnel » de la justice des mineurs, qui se met en place en Europe et aux États-Unis au début du XX^e siècle, s'inscrit dans un mouvement d'idées plus large qui touche différentes figures de la déviance. Celles-ci vont faire l'objet d'un traitement particulier, qu'on pourrait qualifier de « para-pénal ». Ensuite, ce système protectionnel se construit sur fond d'une redoutable ambiguïté : d'une part, il se pose comme un modèle de justice bienveillant, soucieux de prévention et de traitement, d'éducation et d'intégration, traduisant l'idéal social du projet solidariste et intégrateur de l'État social ou *welfare* ; d'autre part, il porte les priorités sécuritaires de la défense sociale, soit le souci de mieux protéger la société que ne le faisaient le droit pénal classique et ses principes rigides, contre la menace sociale que représentent les mineurs délinquants.

Un certain nombre de caractéristiques seront associées au fonctionnement de la justice pénale des mineurs sous régime *Welfare*, telle qu'elle se construit en Europe au XX^e siècle. On pense à la création d'une chambre et d'un magistrat spécialisés ; à l'importance du rôle des experts et des intervenants qualifiés en soutien des magistrats, ce qui traduit un modèle de justice entrepreneurial partiellement délégalisé, fidèle à l'idéologie montante du droit de l'État social ; à la prise en compte systématique avant tout jugement des conditions de vie du mineur, de sa personnalité, de son éducation ; à un intérêt pour le sens d'un acte infractionnel perçu à la fois comme signe de dangerosité et symptôme de vulnérabilité sociale ; au sentiment de responsabilité sociale partagée face à la délinquance des mineurs ; à l'adoption de mesures de protection et d'éducation censées limiter le recours à l'usage de peines privatives de liberté mais dont la durée, liée à l'évolution du mineur, est à durée indéterminée. Ou encore à l'adoption d'un âge de majorité pénale, opérant une césure nette entre justice des mineurs et justice des adultes.

Si ces divers facteurs permettent de délimiter les contours d'un modèle de justice des mineurs *Welfare*, ce dernier ne s'est pas implanté de manière uniforme partout et des écarts, liés au contexte politique, social et culturel propre à chaque État, ont jalonné l'histoire de ce modèle selon les pays d'Europe occidentale. Ainsi, sur le plan chronologique, par exemple, la réforme du système antérieur de justice pénale appliqué au mineur n'opère pas selon le même calendrier. En ce qui concerne la création d'une

chambre et d'un magistrat spécialisés, la Belgique fera office de procureur avec la création d'un tribunal pour enfants dès 1912. En France, si un tribunal pour enfants apparaît à la même période, il faudra attendre l'Ordonnance de 1945 pour qu'un magistrat spécialisé soit institué. Quant à l'Espagne et au Portugal, seule la fin des régimes dictatoriaux, dans la seconde partie du XX^e siècle, autorisera l'émergence d'une justice des mineurs respectueuse des divers principes mentionnés. Au-delà de ces décalages dans le calendrier des réformes, d'autres éléments de nature politique ou culturelle freineront l'évolution similaire des systèmes de justice pénale des mineurs en Europe. Ainsi, l'Écosse a toujours marqué sa différence, en particulier avec l'Angleterre et le Pays de Galle, en n'instituant ni tribunal pour enfants ni magistrat spécialisé. Et, bien qu'elle respecte l'esprit du système *Welfare*, l'Écosse préférera maintenir son système communautaire, le « *hearing system* », qui délègue à des représentants de la communauté le soin de prendre des mesures éducatives à l'encontre des mineurs délinquants. En Suisse, il faudra attendre l'année 2002 pour qu'un système unifié, respectueux de ces principes, voie le jour. Jusqu'à cette date, les cantons disposaient d'une large autonomie et ils étaient loin de tous respecter, aussi bien l'esprit que la lettre, d'un système *welfare*, fondé sur les principes énoncés.

Si des divergences, parfois importantes, liées aux fonctionnements propres de certains systèmes nationaux existent, ces écarts ne remettent pas fondamentalement en cause l'homogénéisation progressive des systèmes de justice pénale des mineurs. Amorcé au début du XX^e siècle, le développement du modèle « tutélaire » de la justice des mineurs est lié au déploiement et à la généralisation en Europe occidentale des politiques sociales, liées à l'*État social* (8). Cette unification relative s'explique à cette période par l'enchâssement des politiques judiciaires de la jeunesse dans les politiques sociales généralistes dont elles constituent, dans la majorité des pays, un des volets (9). Cette proximité avec les politiques sociales et les politiques éducatives et culturelles s'explique, dans le contexte de l'après-guerre, par l'importance du rôle et de la place des jeunes dans la reconstruction et le développement des économies des pays européens dont la jeunesse était perçue comme un des moteurs essentiels.

(8) R. CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

(9) Pour beaucoup de juristes de cette période, en raison de cette proximité avec les systèmes de protection sociale, le mineur semblait être sorti du droit pénal. Voy., par exemple : Ph. ROBERT, *Traité de droit des mineurs*, Paris, Cujas, 1969.

Certes, comme le soulignent A. Crawford et S. Lewis, chaque système de justice des mineurs est toujours un « assemblage complexe (et paradoxal) de forces politiques, culturelles et institutionnelles » (10). Chaque système a donc ses propres particularités. Néanmoins, l'ancrage de la justice des mineurs dans les politiques de « bien-être » au XX^e siècle explique que, au-delà des différences et des spécificités propres à chaque pays, certaines tendances lourdes se dégagent. Leur combinaison donne du poids à une analyse en termes de convergences, d'autant que nous retrouvons ces critères dans divers textes internationaux qui exercent une pression certaine sur les législations nationales.

Cette relative homogénéité se maintiendra jusqu'aux années 1980, en Europe occidentale tout au moins. Puis, sous la pression des restructurations économiques, de la progression du chômage des jeunes, du développement d'un sentiment d'insécurité qui se focalise sur la délinquance des jeunes, de la montée des courants néoconservateurs et de l'idéologie néolibérale, cette orientation *Welfare* du traitement de la délinquance des jeunes sera contestée dans un nombre important de pays.

B. Remise en question de la justice des mineurs sous régime *Welfare*

À partir des années 1970, ce projet « tutélaire » ou « protectionnel » de la justice des mineurs est sérieusement remis en cause dans divers pays occidentaux et plus spécifiquement en Europe. Plusieurs facteurs d'ordre général permettent de l'expliquer. Dans un contexte socio-économique qui se dégrade, un nombre croissant de jeunes apparaissent comme sur-numéraires sur le marché du travail. De force de travail à intégrer, ils deviennent le symbole de déchets sociaux à contrôler ; un sentiment général d'insécurité aux sources multiples se rabat sur la peur du crime et de la petite délinquance (11), un mouvement encouragé par les États qui y voient un moyen de réaffirmer une légitimité remise en cause par leur impuissance sur d'autres scènes. Par ailleurs, l'idéologie *Welfare* et son idéal redistributeur sont remis en question au profit d'une idéologie néolibérale et managériale qui s'impose comme nouveau « discours vérité »

(10) A. CRAWFORD et S. LEWIS, « Évolutions mondiales, orientations nationales et justice locale », in *Les évolutions de la justice pénale des mineurs en Europe. Entre modèle Welfare et inflexions néolibérales* (Fr. BAILLEAU et Y. CARTUYVELS éds), Paris, L'Harmattan, 2007, p. 35.

(11) Ph. ROBERT, *Traité de droit des mineurs*, op. cit., pp. 367-375.

(Foucault). Sur le plan pénal, l'idéal de réhabilitation et de réintégration, propre au modèle de justice *Welfare* et fil rouge de la justice des mineurs, est en crise : le *nothing works* déploré par Martinsson, en 1974, laissera des traces(12). Mais contrairement à ce que cherchait son auteur, ce constat donnera lieu à un « populisme pénal » largement alimenté par les médias(13) pour réclamer des interventions plus dures contre le crime en général, contre la délinquance des mineurs en particulier.

C'est dans ce contexte qu'en Europe, une majorité de pays connaîtront, à la fin du XX^e siècle et au début du XXI^e siècle, des modifications importantes de leur législation, mais également des pratiques des professionnels œuvrant dans le champ de la justice des mineurs. C'est l'Angleterre qui, la première, sous l'influence du *New Labour*, transformera sa législation en s'appuyant sur le slogan « dur avec le crime, dur avec les causes du crime »(14). Le slogan sera significatif d'un durcissement généralisé de la législation comme des pratiques dans le champ de la justice des mineurs en Angleterre et au Pays de Galles(15). La première partie du slogan connut un plus grand développement que le second, comme souvent dans ce type d'annonce politique. Soumis à des pressions sociales et médiatiques semblables, nombre d'autres pays européens vont réformer à leur tour leur législation, oscillant entre maintien d'un modèle éducatif et pénalisation de la justice des mineurs. Parmi ces pays, la Suisse ainsi que le Canada réforment leur législation en 2002. En 2005, c'est au tour de la Roumanie et de la Turquie de le faire. En 2006, ce sera le cas de l'Espagne et de la Belgique. Quant à la France, elle modifiera en profondeur et à répétition sa législation à partir de 2002 sous l'impulsion d'un gouvernement de droite aux accents néoconservateurs soucieux de réformer en profondeur l'Ordonnance de 1945.

L'exemple de la France est sans doute illustratif d'un tournant punitif. Depuis 2002, un nombre important de textes modifiant l'ordonnance du 2 février 1945, laquelle a servi de socle au développement d'une politique éducative de traitement judiciaire, ont été votés. Tous ces amendements

(12) R. MARTINSSON, « What works? Questions and answers about prison reform », *The Public Interest*, 1974, 35, pp. 22-54.

(13) R. C. MAWBY et W. GISBY, « Crime, media and Moral Panic in Expanding European Union », *op. cit.*, pp. 37-51.

(14) Les deux textes majeurs marquant cette transformation sont : *Crime an disorder Act* de 1998 et *Youth Justice and Criminal Evidence Act* de 1999.

(15) Voy. sur le durcissement de la criminalisation secondaire : S. LEWIS, « La criminalisation des jeunes et les tendances compensatrices : la justice des mineurs en Angleterre et au Pays de Galles », *Déviance et Société*, 2009, n° 3, pp. 335-349.

vont dans le sens d'un durcissement tant des incriminations que des mesures ou des sanctions et ont, progressivement, aligné le traitement des jeunes de 16 ans et plus sur celui des adultes. De plus, de nouvelles voies procédurales ont été mises en place. Elles ont déséquilibré le fonctionnement classique du tribunal en privilégiant le rôle du parquet – qui, en France, est dépendant du pouvoir politique – au détriment des juges pour enfants(16). De même, une loi de 2002 a remis au goût du jour des Établissements pénitentiaires pour les mineurs, qui sont de nouvelles prisons entièrement dédiées au seul mineur(17).

Cependant, si l'évolution en France semble tranchée, elle contraste avec la situation repérable dans nombre d'autres pays. Que cela soit en Belgique, en Espagne ou au Canada par exemple, la tendance sera plutôt à chercher un équilibre entre les tendances sécuritaires des gouvernements, généralement approuvées par la population et promues par les médias, et la résistance des professionnels impliqués dans le fonctionnement de la justice des mineurs. Ceci montre que, s'il existe aujourd'hui en Europe une tendance générale à un durcissement du traitement pénal des jeunes, le mouvement n'est pas unilatéral et connaît des inflexions différentes en fonction du contexte social et de l'héritage culturel propres à chaque pays. Comme nous l'avons déjà souligné antérieurement, les évolutions qui caractérisent la justice des mineurs « suivent des modalités propres à chacun des pays en fonction des systèmes judiciaires nationaux, de l'histoire antérieure des politiques sociales et des contextes socio-politiques qui les influencent »(18). À cet égard, les contextes politiques et institutionnels jouent un rôle non négligeable.

Par ailleurs, outre un durcissement pénal et les résistances d'une logique *Welfare*, on constate l'adoption plus ou moins accentuée de mesures de « troisième voie » dans la plupart des pays européens. De nombreuses mesures de réparation, de médiation, de rappel à la loi, ont vu le jour dans les différents pays, que leur adoption traduise le développement d'une nouvelle idéologie de justice réparatrice ou qu'elle contribue à un processus de diversification des sanctions et d'extension du filet pénal. On

(16) Fr. BAILLEAU, « L'exceptionnalité française. Les raisons et les conditions de la disparition programmée de l'ordonnance pénale du 2 février 1945 », *Droit et Société*, 2008, n° 69-70, pp. 399-438.

(17) Fr. BAILLEAU, N. GOURMELON et Ph. MILBURN, « Les établissements privatifs de liberté pour mineurs : entre logiques institutionnelles et pratiques professionnelles. Une comparaison entre Établissements Pénitentiaires pour Mineurs, Quartiers Mineurs en Maison d'Arrêt et Centres Éducatifs Fermés », in *Études et données pénales*, 2012, n° 112, disponible sur le site www.cesdip.fr.

(18) Fr. BAILLEAU et Y. CARTUYVELS, « Conclusions », in *La justice des mineurs en Europe. Entre modèle Welfare et inflexions néo-libérales* (Fr. BAILLEAU et Y. CARTUYVELS dir.), *op. cit.*, p. 288.

est donc le plus souvent confronté à une *hybridation* des logiques⁽¹⁹⁾ qui permet aux professionnels de maintenir une frontière entre le traitement réservé aux majeurs et celui destiné aux mineurs, tout en répondant à une partie de la demande ou à la pression de l'opinion publique et des gouvernements.

III. FACTEURS EXPLICATIFS DE L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES JUDICIAIRES DE LA JEUNESSE

Plusieurs facteurs ont influencé le virage punitif, plus ou moins « serré » selon les pays, de la justice des mineurs. Dans une situation socio-économique dégradée, *l'image des jeunes* tout d'abord s'est singulièrement modifiée et dans ce contexte, *l'influence des médias* a pesé sur le durcissement de la justice des mineurs dans divers pays. De même, l'intérêt croissant pour les *victimes* de la délinquance a pu jouer un rôle identique, même si cet intérêt pour la victime peut encourager des inflexions différentes au stade de la criminalisation secondaire. Par ailleurs, l'impact des *droits de l'homme* pour contrer le « paternalisme » du modèle de justice tutélaire ainsi que le développement d'un nouveau *managérialisme pénal* associé à une *idéologie du risque* et à une régression des budgets sociaux ont modifié les compromis de la justice des mineurs sous régime *Welfare*.

A. Transformation de l'image des jeunes et de la déviance des mineurs : le poids des médias

Dans une majorité de pays, la situation socio-économique des jeunes s'est largement dégradée ces dernières années. Le post-fordisme a produit une classe de jeunes socialement exclus du marché du travail, dont le nombre est sensiblement plus élevé que celui des adultes⁽²⁰⁾. Entre la fin de la scolarité ou de la formation professionnelle et l'accès à l'emploi, les jeunes connaissent un temps long d'inactif qui est propice, pour les plus fragiles familialement et socialement, au développement d'activités

(19) Pour la Belgique, voy. par exemple : Y. CARTUYVELS et J. CHRISTIAENS, « Le modèle perdu de la justice des mineurs en Belgique. Entre droit et protection, paternalisme et responsabilisation, gestion des risques et idéal de traitement », in *La justice des mineurs en Europe. Entre modèle Welfare et inflexions néo-libérales* (Fr. BAILLEAU et Y. CARTUYVELS dir.), *op. cit.*, pp. 77-98.

(20) Eurostat, *Europe in figures: Eurostat yearbook 2008*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008. Voy. aussi : A. FURLONG et F. CARTMEL, *Vulnerable young men in fragile labour market*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2004.

transgressives, voire à l'inscription dans des circuits d'économie parallèle comme mode de sortie d'une crise qui les touche de plein fouet (21).

Cette situation nouvelle a fortement malmené l'image des jeunes au sein de la population. Associée à une image positive – support du développement économique, avenir du pays –, la jeunesse est perçue aujourd'hui dans de nombreux pays comme un danger, la source d'une insécurité sociale partagée qui s'incarne dans les comportements déviants de certains jeunes inactifs. De population « socialement vulnérable » à réintégrer dans le tissu social (22), la jeunesse déviante glisse vers l'image d'une jeunesse dangereuse dont il faut contrôler les risques pour le reste de la société. Cette représentation négative se focalise parfois sur les jeunes issus des pays de migration les plus récents, comme le soulignent de manière emblématique les politiques de la justice des mineurs en Italie. Dans ce pays, les dispositifs plus répressifs de l'appareil de justice pénale des mineurs fonctionnent presque exclusivement par rapport à cette population d'origine étrangère, alors que les mécanismes de diversion qui permettent des sorties rapides du système pénal sont utilisés principalement pour les jeunes autochtones (23).

S'il est difficile de mesurer avec précision le poids des médias dans le développement de cet imaginaire de la dangerosité des jeunes, que ne confirme pas nécessairement l'évolution des chiffres de la délinquance des jeunes (24), il est clair que les médias jouent un rôle important et pèsent sur les acteurs politiques. Dans plusieurs pays, le poids du fait divers, répercuté et amplifié par les médias, produit ou accélère le processus de réforme législative. Si la Belgique n'a pas échappé à ce phénomène, la France est emblématique de cette tendance qui conduit au durcissement de la justice des mineurs, dans les textes comme dans les dispositifs de mise en œuvre : « les modifications apportées par les derniers gouvernements et le gouvernement actuel à l'ordonnance pénale de 1945 sont la “ferme” réponse de la classe politique à de nombreuses campagnes politico-médiatiques sur le thème de l'inefficacité pour “les jeunes d'aujourd'hui” des mesures éducatives de milieu ouvert ou de placement ordonnées par les

(21) H. LAGRANGE, *De l'affrontement à l'esquive. Violence, délinquances et usages de drogues*, Paris, éd. Syros, 2001.

(22) L. WALGRAVE, *Délinquance systématisée des jeunes et vulnérabilité sociétale*, Genève, Médecine et Hygiène, 1992.

(23) D. NELKEN, « Justice des mineurs et résistance à la mondialisation en Italie », in *La justice des mineurs en Europe. Entre modèle Welfare et inflexions néo-libérales* (Fr. BAILLEAU et Y. CARTUYVELS dir.), *op. cit.*, pp. 119-131.

(24) Pour l'Écosse, voy. L. MAC ARA, « La justice des mineurs en Écosse : pressions convergentes et singularités culturelles », *Déviance et Société*, 2009, n° 3, pp. 383-398.

juges des enfants »(25). Dans ce pays, l'exploitation de certains crimes exceptionnels à des fins clairement politiques a favorisé une inflation juridique importante, alors même que ces « nouveaux » textes étaient peu utilisés par les magistrats et rarement évalués par les responsables qui les ont fait voter. De même, l'Angleterre et le Pays de Galles n'ont pas été épargnés par les discours émotionnels diabolisant les jeunes délinquants, produisant un « *penal populism* » source d'une augmentation importante des chiffres d'incarcération des jeunes(26).

Le mouvement n'est cependant pas uniforme. Tant la Slovénie que le Portugal, par exemple, semblent être longtemps restés à l'abri de cet emballement politico-médiatique(27). Par ailleurs, dans ce dernier pays, la jeunesse est aussi perçue différemment. Elle est investie de manière positive au niveau socio-économique et politique, la délinquance restant perçue comme une délinquance d'exclusion. Mais là où cet emballement médiatique se produit, il a généralement un impact net sur les évolutions du paysage juridique ou institutionnel.

B. Place des droits de l'homme : un rôle paradoxal ?

Les droits de l'homme et les chartes concernant le traitement judiciaire des mineurs délinquants ont joué un rôle important, mais fortement différencié en fonction de l'héritage socio-politique des pays européens. Ainsi, dans les pays de l'Europe de l'Est demandant leur adhésion à l'Union européenne, la référence aux droits de l'homme et aux droits de l'enfant ont largement influencé la réforme de la justice des mineurs dans un sens protecteur. Ainsi, en Roumanie ou en Slovénie, la référence aux textes internationaux et européens en matière de droits de l'homme et de droits des enfants a encouragé l'introduction d'un système de justice spécifique distinct de celui des adultes.

Dans les pays d'Europe occidentale ayant connu le modèle *Welfare*, l'invocation des droits de l'homme a par contre joué un rôle plus ambivalent. D'une part, ces textes internationaux ont pu servir de socle à la critique du

(25) Fr. BAILLEAU, « La France, une position de rupture ? Les réformes successives de l'ordonnance du 2 février 1945 », *Déviante et Société*, 2009, n° 3, p. 444.

(26) S. FIELD et D. NELKEN, « Reading and Writing youth justice in Italy and (England and) Wales », *Punishment and Society*, 2010, n° 12, p. 301.

(27) Pour le Portugal, voy. J. CASTRO, « Le tournant punitif : y a-t-il des points de résistance ? La réponse de l'expérience portugaise », *Déviante et Société*, 2009, n° 3, pp. 295-314. Pour la Slovénie, voy. K. FILIPČIČ, « La Slovénie », *Déviante et Société*, 2009, n° 3, pp. 367-382.

fonctionnement « paternaliste » de la justice des mineurs et à ses dérives, dont le manque de respect du droit des mineurs à un « juste procès ». Dans certains pays, la référence à un discours des droits a dès lors favorisé, comme au Portugal, une évolution vers une approche plus « garantiste » du modèle *Welfare*. Dans d'autres pays, comme la France, le Canada ou l'Angleterre, ce discours des droits est peu mobilisé. En Belgique, par contre, le discours des droits de l'enfant a été très présent dans la réforme de 2006. De même, en Écosse, la référence à la Convention européenne des droits de l'homme a alimenté les débats portant sur le maintien du système du « *Children's Hearing* », institution à caractère *Welfare*, au nom de son (in)compatibilité avec les garanties procédurales de l'article 5 de ladite Convention. Mais, d'autre part, le discours sur les droits, de par la formalisation procédurale qu'il encourage, a pu aussi justifier une escalade punitive avec un alignement sur la procédure appliquée aux adultes, au nom de la responsabilisation du mineur ou du droit des victimes. On notera enfin que le discours des droits peut aussi freiner la mutation d'un modèle de justice, s'opposant par exemple à l'adoption de modes de justice « informels » à vocation restauratrice. Ce constat, déjà opéré par A. Pires il y a quelques années(28), peut être fait pour le Portugal où juristes et magistrats ont manifesté des réserves importantes à l'égard des modes procéduraux plus informels caractérisant la « troisième voie »(29).

C. Mouvement des victimes et mesures de troisième voie : des objectifs multiples

Pas moins que la justice pénale des adultes, la justice pénale des mineurs n'échappe à l'influence du mouvement victimaire en Europe. L'influence est cependant généralement plus sensible au niveau de la criminalisation primaire que de la criminalisation secondaire. Très souvent, les victimes sont évoquées lorsqu'il s'agit de durcir la législation afin de répondre à des urgences politico-médiatiques. C'est plus rarement le cas au niveau du fonctionnement judiciaire où leur présence est rare et leurs intérêts faiblement pris en compte.

(28) A. P. PIRES, « Quelques obstacles à une mutation du droit pénal », *Revue générale de droit*, 1995, n° 26, pp. 133-154.

(29) J. CASTRO, « Le tournant punitif : y a-t-il des points de résistance ? La réponse de l'expérience portugaise », *op. cit.*, pp. 294-313.

Ce paradoxe concernant la position des victimes se manifeste en particulier à travers la généralisation en Europe des mesures de médiation ou de réparation, dans lesquelles les victimes doivent être impliquées. Ces mesures, qui jouent un rôle de plus en plus important tant au niveau des parquets que des instances de jugement, répondent à trois exigences contemporaines, ce qui explique aussi leur succès. D'une part, les mesures de troisième voie permettent aux parquets de diversifier et d'étendre l'arsenal des réponses judiciaires à des faits qui, autrement, seraient classés sans suite. Ces mesures permettent de répondre à une demande de réaction systématique au fait infractionnel, popularisé par le mouvement américain promouvant la « tolérance zéro » qui a essaimé en Europe (objectif néoconservateur)(30). D'autre part, elles permettent de décharger l'appareil judiciaire d'un certain nombre d'affaires, d'accélérer le traitement de celles-ci et de réduire les circuits de leur prise en charge (objectif managérial d'obédience néolibérale). Enfin, elles semblent répondre aux demandes des victimes et à leur besoin de réparation, tout en favorisant un type de sanction dans la communauté moins stigmatisant et plus re-construitif pour l'auteur (objectif restaurateur). Sur ce dernier point, le paradoxe veut cependant que, dans une majorité de pays, les victimes ne montrent qu'un faible enthousiasme pour participer à ces dispositifs de justice réparatrice lorsqu'ils sont institués. Comme le soulignait J. Castro pour le Portugal, on constate en général « une présence très faible de la victime dans les mesures de réparation prévues par la loi », ce qui a pour effet que « la médiation est très éloignée d'une visée réparatrice ou restauratrice »(31). Un constat identique a pu être fait en Belgique, en Espagne, en Écosse ou en Angleterre.

Le succès, au moins législatif, de ces mesures à visée partiellement réparatrices peut donc s'expliquer par leur caractère idéologiquement flexible, notamment à l'aune du concept de responsabilité. Si elles ont été portées par les travailleurs sociaux et les magistrats afin de répondre à la pression politico-médiatique, elles permettent de préserver une approche éducative, héritage de la logique *Welfare*, qui met l'accent sur la responsabilité de la communauté dans la prise en charge d'une sanction à visée intégrative. Mais, l'approche restauratrice peut également se marier à une approche néoconservatrice : à travers l'obligation faite au mineur

(30) Ph. MARY, *Insécurité et pénalisation du social*, Bruxelles, Labor, 2003 ; B. HARCOURT, *L'illusion de l'ordre. Incivilités et violences urbaines : tolérance zéro ?*, Paris, éd. Descartes et Cie, 2006.

(31) J. CASTRO, « Le tournant punitif : y a-t-il des points de résistance ? La réponse de l'expérience portugaise », *op. cit.*, p. 311.

de reconnaître sa responsabilité pleine et entière dans le délit commis se justifie une réponse punitive, comme l'illustre l'exemple français(32). Enfin, ces mesures peuvent traduire une vision néolibérale de la responsabilité en contribuant, par un discours axé sur la responsabilisation par la sanction, à faire du mineur un « entrepreneur de soi », apte à assumer les conséquences (et les échecs éventuels) d'une sanction à laquelle il consent(33).

D. Inflexion managériale et gestion des risques

La pression économique et les impératifs d'un nouveau managérialisme(34) destiné à rationaliser les coûts de fonctionnement du système judiciaire se font également sentir dans la justice des mineurs. De nombreuses réformes, qu'il s'agisse d'accélérer les procédures, de proposer des mesures alternatives aux poursuites, de multiplier les mesures conditionnelles, sont partiellement inspirées par un idéal « de bonne gestion » des crédits publics selon des critères d'efficacité interne et un calcul de coûts-bénéfices à court terme pour le système. Ces approches considèrent comme improductives et non rentables les procédures de la période *Welfare* qui sont érigées en problème.

Cette nouvelle gouvernance managériale se traduit par plusieurs inflexions, repérables avec des intensités différentes selon les pays. La première souligne une possible « marchandisation » de l'institution judiciaire comme des pratiques de travail social qui va de pair avec une privatisation des services liés à la justice. Ce phénomène est souligné en Écosse et en Espagne, où certains secteurs de la prise en charge judiciaire sont considérés comme des « marchés » à conquérir par des acteurs privés. Ces derniers recourent aux stratégies du management privé et se positionnent pour gérer les mesures éducatives ou les sanctions privatives de liberté. Ceci a pour effet le développement rapide de la prise en charge des jeunes délinquants dans une perspective de rentabilité économique au détriment de la logique d'assistance éducative traditionnelle.

(32) Fr. BAILLEAU, « Les enjeux de la disparition programmée de l'ordonnance du 2 février 1945. Ouvrir la boîte de Pandore ? », *Droit et Société*, 2011, n° 79, pp. 669-688.

(33) R. HASTINGS, « La criminalisation de la jeunesse : les tendances au Canada », *Déviance et Société*, 2009, n° 3, p. 359.

(34) D. KAMINSKI, *Pénalité, management, innovation*, Namur, Presses universitaires de Namur, 2009.

La seconde a trait au développement d'un discours centré sur l'« efficacité » et l'« efficience » de la justice des mineurs. Au nom d'une approche qui se veut pragmatique et parfois a-théorique, les prises en charge éducatives sont réduites à cause de leur coût et remplacées par des modèles de surveillance des jeunes partenariaux ou « *multi-agency* ». La justice individualisée des mineurs fait alors place à un mode de gestion qui favorise « la standardisation des procédés, soit dans le traitement des situations, soit dans un souci de gestion des ressources et de contrôle des processus de travail » (35).

Un troisième élément est le développement dans certains pays « d'approches graduées » (36) marquées par une évaluation des risques et des besoins du mineur ». Plus présente dans les pays anglo-saxons, cette orientation traduit l'impact croissant d'une idéologie de gestion des risques dans la justice des mineurs, avec le recours à des indicateurs de prédiction standardisés. Recyclant parfois des indicateurs propres à la logique *welfare*, cette logique « *risk-need* » ou « *risk-need-responsivity* » (37) a pour conséquence un transfert de responsabilité qui se traduit par une individualisation du risque renvoyé à des déficiences personnelles, que l'on cherche à corriger grâce au recours à des programmes ou techniques comportementaux. De manière générale, on peut considérer que, dans la plupart des pays européens étudiés, le discours de la « responsabilisation » à travers le recours à des programmes cognitivo-comportementaux « est devenu la «nouvelle réhabilitation» à l'ère du risque » (38). Si, à l'inverse d'une approche néoconservatrice, l'approche cognitivo-comportementale ne « moralise » pas nécessairement les enjeux de la déviance des jeunes, elle contribue largement à sa technologisation et traduit sa progressive dépolitisation.

(35) J. CASTRO, « Le tournant punitif : y a-t-il des points de résistance ? La réponse de l'expérience portugaise », *op. cit.*, p. 309.

(36) Pour l'Angleterre, voy. T. BATEMAN, « Punishing Poverty: The « scaled Approach » and Youth Justice Practice », *The Howard Journal*, 2001, n° 2, pp. 171-183.

(37) Sur cette logique « *risk-need* », voy. P. MAURUTTO et K. HANNAH-MOFAT, « Assembling risk and the restructuring of penal control », *British Journal of Criminology*, 2006, n° 8, pp. 438-454.

(38) P. GRAY, « The political economy of risk and the new governance of youth crime », *Punishment and Society*, 2009, n° 11, p. 451.

IV. CONCLUSION

Au terme de ce trajet, trois constats peuvent être proposés. Tout d'abord, le maître-mot de l'évolution de la justice des mineurs en Europe pourrait être celui d'« hybridation ». Si des écarts existent entre les différents pays européens, la majorité des régimes sont marqués par la présence de tendances multiples. Dans la plupart des pays, on assiste ainsi, avec des degrés d'intensité différents, au développement de stratégies managériales d'obédience néolibérale, à un durcissement punitif d'orientation conservatrice, à des résistances de la culture *Welfare* et à l'émergence d'une rationalité restauratrice. Ceci explique aussi le succès de certains dispositifs comme les mesures de troisième voie, susceptibles de répondre aux idéaux de plusieurs de ces logiques en compétition.

Ensuite, l'hybridation ne peut voiler le fait que des tendances dominantes traversent les politiques actuelles, d'une manière spécifique selon chaque pays, en fonction de son héritage politique et culturel. La logique managériale apparaît ainsi nettement plus sensible en Angleterre et au Pays de Galles qu'en Italie, le tournant punitif nettement plus important en France qu'au Portugal, la résistance du modèle *Welfare* plus prononcée en Belgique, en Allemagne ou en Écosse. Enfin, plus qu'un « tournant punitif », la véritable tendance forte repérable à travers l'hybridation des logiques d'action pourrait être d'ordre technologique, avec le recours à de nouvelles techniques probabilistes d'identification du risque (les échelles de risques) qui prennent la place des modes psychosociaux d'évaluation de la dangerosité. Cette tendance, qui vient du monde anglo-saxon (39), connaît un taux de pénétration différent selon les pays, important en Angleterre, encore pratiquement inexistant en Italie (40). Parée d'une « objectivité » que ne connaîtraient pas les sciences déterministes, et conforme aux idéaux du management contemporain, elle pourrait bien gagner progressivement du terrain.

(39) F. CASTEL, R. CASTEL et A. LOVELL, *La société psychiatrique avancée. Le modèle américain*, Paris, Grasset, 1979.

(40) S. FIELD et D. NELKEN, « Reading and Writing youth justice in Italy (England and) Wales », *Punishment and Society*, 2010, n° 3, pp. 287-308.