

# Chapitre 3

## La justice des mineurs dans une Europe en mutation : conditions de crise et visions alternatives

*Professeur Barry Goldson*

### Introduction

**E**mbourbée dans une crise économique, l'Europe est actuellement confrontée à d'incroyables défis et subit de profonds changements. Le présent article décrit l'impact de la crise sur les enfants et les jeunes, ainsi que ses conséquences pour la justice des mineurs<sup>1</sup>. Il examine les limites des visions utopique et « dystopique », l'auteur soutenant à cet égard que, pour bien saisir les changements intervenant dans l'élaboration de politiques de jeunesse en Europe et dans le monde, il est nécessaire d'adopter des formes d'analyse plus nuancées. Enfin, il conclut en émettant des hypothèses sur l'avenir de la justice des mineurs en Europe à l'horizon 2020.

### Conditions de crise

Entre 2000 et 2009, bon nombre de pays européens ont connu une croissance économique soutenue, qui s'est notamment traduite par une augmentation de l'investissement social et de la protection sociale. Toutefois, depuis 2009, le climat économique en Europe est bien plus hostile, et la consolidation de la situation de crise a entraîné, entre autres, des coupes claires dans l'investissement social et les services publics, ainsi qu'une importante réduction de l'offre en matière d'emploi, d'éducation et de formation, une augmentation du prix de la nourriture, des carburants et du transport, et une diminution des services sanitaires et sociaux proposés aux plus démunis. Des millions de jeunes Européens ont été, et continuent d'être, particulièrement lésés par la crise économique. Ainsi, entre 2009 et 2010, le pourcentage d'enfants et de jeunes exposés aux risques de la pauvreté et de l'exclusion sociale a considérablement augmenté, et, en 2012, ces chiffres s'établissaient à 27,1 % et 29,1 %, respectivement, dans les 27 Etats membres de l'Union européenne (Commission européenne, 2012).

L'augmentation du chômage chez les jeunes est l'un des effets les plus visibles de la crise. A cet égard, les Nations Unies (2012) soulignent que le chômage, le sous-emploi,

---

1. La « justice des mineurs » désigne le corpus formel de textes de loi, de politiques et de pratiques qui s'adressent aux enfants et aux jeunes (généralement, les adolescents âgés de moins de 18 ans) en conflit avec la loi. Bon nombre de juridictions continuent de préférer l'expression « justice juvénile ». Aux fins du présent article, les deux expressions sont utilisées indistinctement.

la précarité de l'emploi et la pauvreté des travailleurs frappent les jeunes de façon disproportionnée, et que la crise économique et financière fragilise davantage cette population, qu'elle touche de façon particulièrement sévère. A l'échelle mondiale, le taux de chômage des jeunes, qui depuis longtemps est plus élevé que celui des autres groupes d'âge, a connu en 2009 l'augmentation annuelle la plus importante sur les vingt années pour lesquelles on dispose d'estimations mondiales (Nations Unies, 2012 ; voir également OIT, 2011a). Au niveau européen, à la fin de l'année 2012, ce taux variait entre 8,1 % (en Allemagne) et 57,6 % (en Grèce), la moyenne des Etats membres de l'Union européenne se situant à 25,8 % (voir le tableau 1), soit une augmentation de plus 10 points par rapport à 2008 (15 %) (Goldson, 2013).

**Tableau 1 : Taux de chômage des jeunes (âgés de moins de 25 ans) dans les Etats membres de l'Union européenne en novembre 2012**

| Pays               | Taux de chômage des jeunes |
|--------------------|----------------------------|
| Allemagne          | 8,1                        |
| Autriche           | 9                          |
| Pays-Bas           | 9,7                        |
| Danemark           | 14,2                       |
| Malte              | 16,4                       |
| Estonie            | 17,5 <sup>2</sup>          |
| Luxembourg         | 18,6                       |
| Finlande           | 19                         |
| Belgique           | 19,7                       |
| Royaume-Uni        | 20,2 <sup>3</sup>          |
| République tchèque | 21,3                       |
| Roumanie           | 23 <sup>3</sup>            |
| Slovénie           | 23,5 <sup>3</sup>          |
| Lituanie           | 24,2                       |
| Suède              | 24,8                       |
| Chypre             | 27 <sup>3</sup>            |
| France             | 27                         |
| Bulgarie           | 27,4                       |
| Pologne            | 28,4                       |
| Hongrie            | 29,3 <sup>2</sup>          |
| Irlande            | 29,7                       |

2. Au mois d'octobre 2012.

3. Au mois de septembre 2012.

| Pays      | Taux de chômage des jeunes |
|-----------|----------------------------|
| Lettonie  | 31,9 <sup>4</sup>          |
| Slovaquie | 35,8                       |
| Italie    | 37,1                       |
| Portugal  | 38,7                       |
| Espagne   | 56,5                       |
| Grèce     | 57,6 <sup>5</sup>          |

Source : Tableau compilé d'après des données Eurostat (Commission européenne, 2013).

Ces taux de chômage élevés chez les jeunes en Europe s'accompagnent de pourcentages tout aussi élevés d'enfants et de jeunes qui sont exclus des programmes d'éducation et de formation. Le nombre de jeunes qui ne sont ni étudiants, ni employés, ni en formation (*Young people not in Education, Employment or Training*, ou NEET) a considérablement augmenté depuis 2008, atteignant des niveaux records (Commission européenne, 2012). En effet, en 2011, 7,5 millions de jeunes âgés de 15 à 24 ans (soit 13 % d'entre eux) étaient exclus du marché du travail et de l'éducation en Europe (Mascherini *et al.*, 2012). Ces chiffres traduisent une augmentation significative depuis 2008, où le taux de jeunes NEET âgés de 15 à 24 ans s'établissait à environ 11 %. La situation est encore plus inquiétante dans certains pays européens tels que la Bulgarie, l'Espagne, l'Irlande et l'Italie, où ce chiffre est supérieur à 17 % (*ibid.*).

Alors que les pays d'Europe subissent les effets de la crise économique, bon nombre d'entre eux étant lourdement endettés, leurs gouvernements mettent en œuvre des « mesures d'austérité » de grande ampleur et imposent d'importantes restrictions en matière de dépenses publiques. Ces actions ont des conséquences catastrophiques pour les plus démunis, et, dans bien des cas, elles entraînent la réduction, voire la suppression, des programmes d'aide et d'assistance proposés à la population – notamment aux personnes à faibles revenus et marginalisées – dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la recherche d'emploi, entre autres (Nations Unies, 2012). Les conséquences économiques et sociales de ces phénomènes pour les enfants et les jeunes (désavantagés) sont particulièrement préoccupantes. A cet égard, l'Organisation internationale du travail (OIT, 2011b) note que de plus en plus de jeunes migrent vers des villes ou des pays offrant de meilleures perspectives d'emploi, se coupant ainsi de leurs familles et de leurs réseaux de soutien social. Or, l'éloignement de la famille et de l'environnement d'origine expose ces jeunes, notamment les plus vulnérables d'entre eux, aux risques de l'exploitation et de la traite des êtres humains (*ibid.*). En outre, que les jeunes quittent leur environnement d'origine ou qu'ils y restent, les conditions de crise augmentent de façon significative le risque de problèmes de santé, souvent chroniques (Commission européenne, 2012).

4. Au mois de septembre 2012.

5. Au mois d'octobre 2012.

Les effets combinés des conditions de crise ont également d'importantes répercussions sur l'engagement démocratique et la participation civique des jeunes et peuvent en amener certains à cesser de participer à la société civile (Mascherini *et al.*, 2012), et d'autres, à « s'engager » d'une manière jugée problématique. Ainsi, les Nations Unies (2012) soulignent que le chômage des jeunes peut être à l'origine de troubles civils, assurant que le niveau alarmant de celui-ci au Moyen-Orient et en Afrique du Nord était certainement l'un des moteurs des récents soulèvements auxquels on a assisté lors du « Printemps arabe ». Des soulèvements similaires ont eu lieu en Europe dernièrement, et, d'après Chang (2012), ceux-ci pourraient avoir des conséquences graves et durables :

« [...] l'austérité, la privatisation et la dérégulation [...]. Les menaces qui pèsent sur l'emploi ont pris une telle ampleur que de nouvelles émeutes secouent désormais la Grèce, l'Espagne et même le Portugal – un pays pourtant généralement calme... Ce qui est inquiétant, ce n'est pas seulement que ces mesures d'austérité sont en train de tuer les économies européennes, mais aussi qu'elles menacent la légitimité même des démocraties européennes, et ce de façon directe, en s'attaquant aux sources de revenus d'une grande part de la population et en précipitant l'économie dans une spirale négative, mais aussi de façon indirecte, en sapant la légitimité du système politique par cette réécriture déguisée du contrat social. Au vu des longs tunnels de difficultés économiques qu'ils vont probablement traverser au cours des prochaines années, ainsi que du contexte économique mondial, marqué par des modifications de l'équilibre des pouvoirs, et des sérieux défis environnementaux qui les attendent, les pays européens ne peuvent guère se permettre de voir la légitimité de leurs systèmes politiques mise à mal de cette façon ».

Actuellement, des millions de jeunes Européens subissent les effets de la crise (exclusion sociale chronique, appauvrissement, chômage, statut de « NEET », mesures d'austérité draconiennes et de grande ampleur, vagues de migration forcée, risque d'exploitation et de traite, divers problèmes de santé, éventuel éloignement ou désengagement civil ou, à l'inverse, action directe et soulèvements urbains). Ces divers problèmes posent d'énormes défis aux systèmes politiques européens. Ils donnent également naissance à des environnements économiques et sociaux qui, on le sait, favorisent la délinquance juvénile et engendrent des taux de criminalité disproportionnés chez des groupes de jeunes identifiables. En effet, de façon générale, ce sont les enfants et les jeunes les plus pauvres qui font l'objet de poursuites (et de condamnations) par les systèmes de justice des mineurs dans le monde. Cela ne signifie pas pour autant que tous les enfants et jeunes pauvres commettent des infractions, ni qu'ils soient les seuls à en commettre, mais il existe indéniablement des liens entre les ruptures économiques, l'exclusion sociale, la pauvreté, la délinquance juvénile et la progression de la criminalité. En d'autres termes, les conditions de crise remettent sérieusement en question les principes paternalistes d'aide et de protection sociales sur lesquelles reposent historiquement les systèmes européens de justice des mineurs. A cet égard, Bailleau *et al.* (2010) notent ce qui suit :

« Ces principes, ou du moins certains d'entre eux, sont actuellement remis en question à divers égards dans la plupart des pays d'Europe. Cet affaiblissement des piliers de la justice des mineurs s'accompagne d'une détérioration des conditions d'accès à l'emploi pour les jeunes les moins instruits, de changements

dans les liens sociaux et les relations intergénérationnelles, et d'une modification de notre rapport aux normes sociales. »

Par conséquent, il est opportun de réfléchir à la manière dont les systèmes de justice des mineurs pourraient évoluer. Toutefois, nous ne pouvons avoir aucune certitude dans ce domaine ; il est donc nécessaire d'envisager plusieurs approches.

## Des visions différentes

De tout temps, les systèmes de justice des mineurs ont été marqués par l'ambiguïté, le paradoxe et la contradiction. C'est essentiellement de la réponse à la question suivante que découlent cette incertitude et cette instabilité : les enfants et les jeunes doivent-ils être considérés comme des « individus en devenir vulnérables auxquels il convient de fournir protection, aide, orientation et soutien, ou comme des êtres indisciplinés et dangereux pour lesquels il est nécessaire de mettre en place des mesures de redressement, des réglementations, un contrôle et des sanctions ? » (Goldson et Muncie, 2009, p. vii). Alors qu'au XX<sup>e</sup> siècle la plupart des systèmes européens de justice des mineurs reposaient sur un modèle paternaliste de protection sociale (Bailleau et Cartuyvels, 2002 et 2010), au début du XXI<sup>e</sup> siècle, ces systèmes sont devenus plus complexes, les idées sur la protection, la prise en charge, la condamnation, la protection publique, la responsabilité, la justice, la réinsertion, le bien-être, les sanctions, la déjudiciarisation et les droits des enfants (entre autres) se télescopant et s'inscrivant dans un discours confus et constamment contradictoire » (Goldson et Muncie, 2009, p. vii). A quel moment, et dans quelles circonstances, le jeune vulnérable devient-il un délinquant pleinement coupable ? La réponse à cette question est une source permanente de tension et de discord. En définitive, la question fondamentale à se poser est la suivante : à partir de quand (si tant est que ce moment existe) est-il plus approprié de responsabiliser et de sanctionner que de protéger et de soutenir ?

Bon nombre d'observateurs continuent de concevoir « la justice adaptée aux enfants » comme l'approche européenne standard en ce qui concerne les enfants et les jeunes en conflit avec la loi. D'autres estiment que la combinaison de plusieurs facteurs liés à l'époque actuelle, notamment les conditions de crise décrites précédemment, de difficiles changements économiques et sociaux, l'insécurité croissante et les politiques libérales, entre autres, a entraîné une « nouvelle approche punitive » caractérisée par un sévère « populisme pénal ». Nous appellerons ces deux approches fondamentalement opposées la « vision utopique » et la « vision dystopique », respectivement.

### La vision utopique

Dans cette approche, la justice des mineurs est conçue comme évoluant constamment et progressivement vers la tolérance pénale, où prime l'« intérêt supérieur » des enfants et des jeunes et où l'on ne recourt à des interventions correctionnelles (notamment la détention) qu'en « dernier ressort ». Cette approche repose sur des normes de droits de l'homme à la fois européennes et mondiales.

Au niveau mondial, trois instruments de droits de l'homme sont particulièrement pertinents. Il s'agit, tout d'abord, de l'« Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs » (« Règles de Beijing »),

adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1985. Ces règles donnent des orientations pour la protection des droits fondamentaux des enfants et des jeunes dans l'élaboration de systèmes distincts et spécialisés de justice des mineurs faisant « partie intégrante du processus de développement national de chaque pays, dans le cadre général de la justice sociale pour tous les jeunes » (Nations Unies, 1985, paragraphe 1.4). Citons ensuite les « Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile » (Principes directeurs de Riyad), adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1990, qui énoncent des impératifs de déjudiciarisation et de mesures non punitives. Ils disposent en effet que « [p]our que la prévention de la délinquance juvénile porte ses fruits, il faut que la société tout entière assure le développement harmonieux des adolescents » (paragraphe 2) ; qu'il conviendrait de « n'avoir recours qu'en dernier ressort aux services classiques de contrôle social » (paragraphe 6) et qu'« [a]ucun enfant ou jeune ne doit subir de correction ou de punition dures, ou dégradantes, que ce soit à la maison, à l'école ou ailleurs » (paragraphe 54) (Nations Unies, 1990a). Enfin, les « Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté » (« Règles de La Havane »), adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1990, constituent le troisième instrument de droits de l'homme pertinent. Elles reposent sur un certain nombre de principes fondamentaux, notamment le fait que « la privation de liberté d'un mineur doit être une mesure prise en dernier recours et pour le minimum de temps nécessaire » (paragraphe 2), et que, en cas d'incarcération d'un mineur, il doit être considéré que les principes, procédures et garanties énoncés dans les normes internationales de droits de l'homme s'appliquent en tant que références minima non négociables (Nations Unies, 1990b).

Au niveau européen, la notion de « justice adaptée aux enfants » est fondamentale. Récemment, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a développé plus avant les principes de droits de l'homme qui sous-tendent les « Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures » (Conseil de l'Europe, 2009) en adoptant officiellement des Lignes directrices spécifiques « sur une justice adaptée aux enfants » (Conseil de l'Europe, 2010). Celles-ci disposent que toute personne âgée de moins de 18 ans doit être considérée comme « un enfant » (*ibid.*, section II.a) et qu'elles devraient s'appliquer « à toutes les situations dans lesquelles des enfants sont susceptibles – pour quelque motif ou en quelque qualité que ce soit – d'entrer en contact avec [...] les organes et services [...] impliqués en matière de justice pénale, civile ou administrative » (*ibid.*, section I.2). Le Conseil de l'Europe a également souligné l'objectif d'unification des Lignes directrices en matière de droits de l'homme en précisant que celles-ci visent à :

« parvenir à une plus grande unité entre ses Etats membres, notamment par la promotion de l'adoption de règles communes en matière juridique [...] [et à] garantir une mise en œuvre effective des normes universelles et européennes contraignantes [...] qui protègent et défendent les droits des enfants » (*ibid.*, préambule).

Les Lignes directrices visent également à :

« [garantir] le respect et la mise en œuvre effective de tous les droits de l'enfant au niveau le plus élevé possible [...] en prenant dûment en considération le niveau de maturité et de compréhension de l'enfant, et les circonstances de

l'espèce. » Il est ensuite souligné que « la justice adaptée aux enfants » doit être accessible, convenant à l'âge de l'enfant, rapide, diligente, adaptée aux besoins et aux droits de l'enfant, et axée sur ceux-ci, et respectueuse des droits de l'enfant » (*ibid.*, section II.c).

L'on peut considérer que, prises ensemble, les normes de droits de l'homme des Nations Unies et du Conseil de l'Europe forment un « cadre unificateur » pour la définition du statut de la justice des mineurs, l'élaboration de politiques et le développement de la pratique dans tous les Etats dans lesquels elles s'appliquent (Goldson et Hughes, 2010). En tant que telles, elles pourraient fournir la base d'une justice des mineurs « mondialisée » qui soit « adaptée aux enfants » et respectueuse de leurs droits (Goldson et Muncie, 2012).

### La vision dystopique

A l'opposé de la notion de justice des mineurs caractérisée par la tolérance pénale, les principes de l'« intérêt supérieur », les obligations de « dernier ressort » et les fondements des droits de l'homme, la vision dystopique met en avant l'émergence, la consolidation et le développement d'une « culture stricte du contrôle » (Garland, 2001) au sein de laquelle le statut spécial et protégé de l'enfant et des jeunes recule, de même que le paternalisme, ou l'Etat providence ; les enfants et les jeunes sont de plus en plus « responsabilisés » et traités comme des adultes ; les normes de droits de l'homme sont régulièrement violées et les droits fondamentaux des enfants et des jeunes sont systématiquement bafoués ; la tolérance pénale est remplacée par ce que Muncie (1999) appelle « l'intolérance institutionnalisée » ; le nombre de jeunes détenus continue d'augmenter ; la justice des mineurs est de plus en plus politisée et la sanction devient la stratégie privilégiée par l'Etat pour gérer les « parias urbains » en situation de « marginalité avancée » (Wacquant, 2008).

Cette « nouvelle approche punitive » comporte à la fois une dimension quantitative et une dimension qualitative (Garland, 2001 ; Goldson, 2002 et 2009 ; Muncie, 2008 ; Pratt *et al.*, 2005 ; Pratt et Eriksson, 2012 ; Wacquant, 2008 et 2009). Le principal indicateur de la première dimension est le nombre de jeunes incarcérés (ou détenus), qui est à la hausse en raison de l'augmentation du nombre de peines d'emprisonnement prononcées et/ou de l'allongement de la durée de ces peines. La tendance correspondante dans la dimension qualitative se traduit par des idéaux de réinsertion revus à la baisse, un durcissement des conditions de détention, des formes de sanctions plus psychologiques et plus démonstratives, qui mettent l'accent sur la dénonciation publique et l'humiliation..., ou par l'attention plus grande accordée aux droits de la victime par rapport aux droits du délinquant (Snacken et Dumortier, 2012). Bailleau *et al.* (2010) soutiennent qu'un paradigme néoconservateur s'est progressivement imposé au sein de l'Union européenne et que, par voie de conséquence, la justice des mineurs a subi de profonds changements ces dernières années en Europe :

« Dans de nombreux Etats, l'intolérance sociale se développe parallèlement à une dérive vers des politiques et pratiques de maintien de l'ordre très strictes.

Le comportement déviant de certains jeunes est essentiellement perçu comme un "problème social" [...] au détriment de l'approche qui concevait "l'enfant en danger" comme un individu que la société devait protéger, lui aussi [...] On note également une plus grande tendance à rendre l'"entourage" du jeune concerné responsable des actes de ce dernier, c'est-à-dire à déplacer la responsabilité vers la famille ou la communauté locale (qu'elle soit d'ordre géographique, culturelle ou ethnique) [...] Les orientations et stratégies de l'Etat concernant la gestion publique des comportements déviants des jeunes ont également changé [...] La nouvelle approche implique essentiellement une surveillance renforcée des jeunes et de leurs familles par une multitude d'entités, ainsi que par l'extension de l'incrimination à certains types de comportements qui, auparavant, n'étaient considérés que comme des déviations de la norme et/ou des actes de petite délinquance » (*ibid.*, p. 8-9).

Loïc Wacquant (2009), l'analyste de la vision dystopique probablement le plus connu, décrit l'essaimage de ce qu'il appelle un « nouveau sens commun punitif ». Ainsi, celui-ci aurait été élaboré aux Etats-Unis par un réseau de *think tanks* conservateurs nés sous la période de Reagan et emmenés par le très influent/coupable Manhattan Institute, avant d'être exporté en Europe occidentale et dans le reste du monde. La thèse principale de Wacquant est que l'Occident assiste à la métamorphose de l'« Etat social » en « Etat pénal », au « recul de l'Etat providence » face au « renforcement de l'Etat-pénitence », essentiellement caractérisé par le « poing de fer » d'un appareil pénal se diversifiant, en expansion et de plus en plus intrusif. Cette technique généralisée de gestion de l'insécurité sociale rampante signifie que les espaces créés par les processus de dérégulation économique et de désengagement de l'Etat providence sont remplis par une structure fondée sur la pénalité néolibérale et la montée agressive de la répression. Selon Wacquant, cinq processus qui se chevauchent entrent en jeu : « l'expansion verticale » (l'augmentation de la population carcérale) ; « l'expansion horizontale » (la prolifération et la diversification des technologies de régulation, de contrôle et de surveillance), des approches parallèles, mais contradictoires, d'expansion et de contraction de système (l'approche pénale et l'approche sociale, respectivement), le développement rapide de la privatisation de l'industrie de la justice, et, enfin, une politique d'« *affirmative action* carcérale » (c'est-à-dire l'imposition de sanctions et de peines d'emprisonnement en priorité à certains groupes ethniques).

### Aller au-delà d'une vision binaire

A première vue, la vision utopique et la vision dystopique proposent toutes deux des typologies conceptuelles ou des « récits totalisateurs » séduisants (Goldson et Muncie, 2012) qui rendent compte des tendances observées dans la justice des mineurs au niveau paneuropéen (voire mondial). Paradoxalement (au vu de leur incongruité analytique), elles sont toutes les deux plausibles, mais se révèlent, en fin de compte, particulièrement inadaptées. En effet, même si ces deux visions alternatives opposées sont concevables, aucune d'elles ne rend compte de façon exhaustive et justifiable de la complexité, de la nature contradictoire et de la profonde incohérence de la justice transnationale des mineurs en Europe et/ou au-delà. D'un côté, malgré le fait que les normes de droits de l'homme abordées précédemment aient été adoptées de façon pratiquement universelle, parallèlement à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (Nations Unies, 1989), qui est l'un des instruments

de droits de l'homme les plus largement adoptés dans le monde, leur « capacité » à entraîner, guider et soutenir une réforme progressive du système de justice des mineurs est sans cesse compromise par un ensemble de « limites » concernant leur fonctionnement et leur mise en œuvre (Goldson et Kilkelly, 2013 ; voir également Goldson et Muncie, 2012). De l'autre, bien que la « nouvelle approche punitive en Europe » donne lieu à de « nombreuses évolutions préoccupantes » (Snacken et Dumortier, 2012), il existe des éléments qui laissent penser que le « nouveau sens commun punitif » (Wacquant, 2009) se heurte à une certaine résistance. Comme le reconnaît Wacquant (2009), alors que les processus de diffusion et de transfert de politiques sont évidents à l'échelle mondiale, « le néolibéralisme est, depuis son origine, un courant multilocalisé, polycentrique et géographiquement inégal ». En d'autres termes, il y a des poches de résistance là où le « néolibéralisme a été chassé [...] et l'offensive de la pénalisation s'est émoussée ou a été déviée » (*ibid.* ; voir également Goldson et Muncie, 2006 ; Lappi-Seppälä, 2012 ; Muncie et Goldson, 2006 ; Pratt, 2008a et 2008b ; Pratt et Eriksson, 2012). Pour résumer, il y a des raisons de remettre la version utopique en question, tout comme « il y a de véritables raisons d'espérer que les analyses dystopiques aient été exagérées » (Downes, 2012). Autrement dit, la vision binaire (approche utopique/approche dystopique) est intrinsèquement insuffisante ; aussi, des analyses plus nuancées sont-elles nécessaires pour saisir pleinement les tendances contemporaines de la justice des mineurs en Europe et évaluer son orientation future.

La mesure dans laquelle les juridictions nationales adoptent la vision utopique, la vision dystopique ou, le plus souvent, des modèles intermédiaires hybrides de justice des mineurs dépend de leurs traditions historiques, politiques, socio-économiques, culturelles, judiciaires et organisationnelles spécifiques. Les analyses comparatives « inter-nationales » révèlent ainsi des modèles à la fois de convergence et de divergence entre différents Etats-nations. Mais les analyses « intra-nationales » sont tout aussi pertinentes. D'ailleurs, à de nombreux égards importants, la dimension nationale est inadaptée en tant qu'unité d'analyse comparative dans la mesure où elle peut masquer, ou du moins ne pas montrer clairement, des différences locales et/ou régionales au sein de juridictions territoriales indépendantes par ailleurs et/ou d'Etats-nations. A ce sujet, dans de nombreux pays européens, il est difficile de donner la priorité aux développements nationaux au vu de l'importance des différences régionales, qui s'observent tout particulièrement dans l'imposition de sanctions (« la justice géographique »). Ainsi, après avoir reconnu que les variations au sein d'un même Etat-nation peuvent être aussi importantes, voire plus importantes, que certaines différences entre Etats, il devient très difficile, pour bien saisir les changements dans les politiques relatives à la justice des mineurs, de prendre la dimension nationale (et à plus forte raison les dimensions européenne et mondiale) comme unité de base (Goldson et Hughes, 2010 ; Goldson et Muncie, 2006 ; Muncie, 2005 ; Muncie et Goldson, 2006).

Dans ce contexte, les valeurs, l'indépendance et les principes professionnels, ainsi que la culture des praticiens de la justice des mineurs, revêtent une importance fondamentale. Même les instances publiques et les organes nationaux hautement centralisés dépendent, au moins en partie, des instances régionales et locales pour le bon fonctionnement des politiques. En effet, les praticiens peuvent respecter et mettre en œuvre les politiques nationales, ou bien s'y opposer et les ébranler. Ce

mode relationnel, fondé sur un processus d'interdépendance des pouvoirs, peut donc entraîner aussi bien la progression de stratégies spécifiques en matière de justice des mineurs (l'approche punitive, par exemple) que l'affaiblissement, voire le refus, d'autres stratégies (telles que la pratique fondée sur le respect des droits de l'homme ; on pourrait également observer la situation inverse, c'est-à-dire une résistance à l'approche punitive et la promulgation de celle des droits de l'homme).

En résumé, si séduisants les visions binaires et « récits totalisateurs » soient-ils, les systèmes de justice des mineurs revêtent une multitude de formes très variées, et il n'est tout simplement pas possible de définir une tendance mondiale unique ou une norme européenne. Il est préférable, dans le cadre d'analyses comparatives, de théorisations ou de recherches empiriques, de s'intéresser aux niveaux international, national et sous-national afin de comprendre comment les législations, politiques et pratiques relatives à la justice des mineurs sont élaborées, mises en œuvre, fragmentées et modifiées de façon spécifique à travers un ensemble de filtres historiques, politiques, socio-économiques, culturels, judiciaires, organisationnels et individuels (Goldson et Hughes, 2010 ; Goldson et Muncie, 2012).

### **Conclusion : le « pragmatisme humain », fondement de la justice des mineurs à l'horizon 2020 ?**

Les conditions de crise qui marquent le paysage socio-économique contemporain en Europe posent – et continueront de poser – des défis considérables. Le continent se trouve à un carrefour, comme le soulignent Snacken et Dumortier (2012, p. 17) : « L'Europe, en tant que structure institutionnelle, et les pays européens pris individuellement sont actuellement confrontés à des choix fondamentaux en ce qui concerne le type de société qu'ils souhaitent construire pour l'avenir. »<sup>6</sup> Il est bien difficile de prévoir les implications de ces choix pour la justice des mineurs en 2020. Plusieurs scénarios sont possibles. L'Europe est fortement attachée aux droits de l'homme, et ce lien pourrait modérer tout penchant pour un populisme pénal induit par l'angoisse. Mais il se peut tout aussi bien qu'un sentiment renforcé d'insécurité vienne rapidement inonder le continent et qu'il entraîne une grossière politisation de la justice des mineurs et une marche vers une répression rigoureuse. Par ailleurs, l'Europe n'est pas une entité monolithique ou homogène, et les difficultés qu'elle rencontre ne sont pas vécues de la même manière selon les Etats membres, ceux-ci n'étant d'ailleurs pas tous touchés dans la même mesure. Ainsi, il est probable que dans certains pays (d'Europe du Sud et de l'Est) les conditions de crise seront plus aiguës et dureront plus longtemps que dans d'autres (d'Europe du Nord et de l'Ouest), ce qui engendrera une grande diversité de réponses. Mais il y a également des raisons de croire que, en dépit de ces conditions, ce que l'on pourrait appeler le « pragmatisme humain » finira par s'imposer sur le continent. A ce propos, et pour conclure, il convient de mentionner les trois points suivants, tous étayés par la recherche empirique.

Le premier concerne la question de la légitimité politique, que nous avons abordée précédemment, et qui est étroitement liée aux notions de cohésion sociale et de

6. NdT. : traduction libre.

confiance. Se fondant sur des analyses comparatives approfondies et complexes portant sur 25 pays, Tapio Lappi-Seppälä (2012, p. 53) soutient ceci :

« La confiance est également pertinente pour la cohésion sociale et le contrôle social (informel). La confiance généralisée et la confiance accordée aux personnes sont des indicateurs des liens sociaux et de la solidarité sociale [...] La cohésion sociale et la solidarité fondée sur la confiance permettent un contrôle social informel effectif. Enfin, la confiance dans les institutions et la légitimité entraînent également le respect des normes et les comportements respectueux [...] Et la condition essentielle pour parvenir à un tel résultat est que le système soit perçu comme équitable et légitime par la population. Dans les systèmes où l'on s'efforce de faire respecter les normes par le biais de la confiance et de la légitimité, plutôt que par l'intimidation et la dissuasion, l'on devrait pouvoir s'en tenir à des sanctions moins sévères, comme le confirment les résultats [...] Associée au respect des normes fondé sur la légitimité, cette attitude réduit la nécessité d'avoir recours à un contrôle social formel et au système pénal. »

Les observations de Lappi-Seppälä peuvent être rapprochées des conclusions auxquelles est parvenu David Downes (2012, p. 33) à l'issue de quatre grandes études comparatives :

« De plus en plus, un Etat providence fort devient une protection majeure, si ce n'est la principale protection, contre le recours à l'incarcération de masse... Il est donc plus qu'évident qu'il convient de conserver et de renforcer les bases de l'économie politique "sociodémocratique". »

En d'autres termes, l'« Etat providence fort » et les « bases de l'économie politique "sociodémocratique" » comportent des ingrédients essentiels pour assurer la « cohésion sociale », la « confiance », la « légitimité » et le « contrôle social informel ». Non seulement cette approche est dotée d'une forte valeur intrinsèque s'inscrivant dans la droite ligne de la « modération pénale fondée sur les droits de l'homme et l'inclusion sociale... chère à bon nombre d'Européens » (Snacken, 2012), mais elle permet également aux responsables politiques cherchant à maintenir l'intégrité, la confiance et la légitimité, dans un contexte de crise économique, d'obtenir des résultats pragmatiques fondamentaux. Le maintien de l'Etat providence risque de poser des défis sur le plan fiscal en cette période d'« austérité », mais l'alternative, c'est-à-dire la mise en place de systèmes pénaux stricts pour maintenir l'ordre social, ou la « gouvernance par le crime » (Simon, 2007), non seulement suppose des coûts fiscaux tout aussi importants (voire plus importants), mais risque également de remettre en question la légitimité politique.

Le deuxième point se rapporte à la fois aux coûts fiscaux et aux coûts humains induits par le recours excessif à la justice des mineurs. S'appuyant sur leur étude longitudinale approfondie des causes de la délinquance et des méthodes qui permettent d'en sortir, effectuée sur un échantillon de 4 300 enfants et jeunes à Edimbourg (Ecosse), et se fondant plus généralement sur un corpus croissant d'études internationales, Lesley McAra et Susan McVie (2007, p. 337 et 340) soutiennent ce qui suit :

« Au niveau individuel, une approche minimaliste peut réduire les risques de préjudices causés par le contact avec le système... L'adoption de stratégies

d'intervention précoce et ciblée [...] permettrait d'élargir les mailles du filet [...] et de mieux détecter les enfants à risque, sachant que ceux qui ont des contacts précoces avec le système ont ensuite du mal à en sortir définitivement... Comme mentionné précédemment, il existe un lien entre les alternatives fondées sur la déjudiciarisation [...] sans recours à des interventions formelles [...] et sur la désistance (c'est-à-dire la sortie de la délinquance grave). Ces conclusions plaident en faveur d'une approche fondée sur une déjudiciarisation maximale... L'acceptation du fait que, dans certains cas, il est préférable "d'en faire moins que d'en faire plus" demande à fois un certain courage et une clairvoyance de la part des concepteurs de politiques... Etant donné que les systèmes semblent nuire aux jeunes et à leur capacité à changer, ils ne permettent pas, et ne permettront jamais, de faire justice. »

Ces travaux de recherche véhiculent un message fort et quelque peu déroutant, à savoir que l'intervention précoce faisant appel aux systèmes de justice des mineurs est contre-productive en termes de prévention de la criminalité et de sécurité communautaire, et qu'elle expose en outre les enfants et les jeunes au risque de « préjudices » inutiles. En fin de compte, le recours excessif à l'intervention de la justice des mineurs est contre-productif, onéreux et préjudiciable. Dans le cadre de l'approche humaine et pragmatique, les concepteurs de politiques doivent donc rechercher des réponses non pénales aux transgressions commises par les jeunes.

Enfin, le troisième point concerne le caractère « dangereux », « inutile », « onéreux » et « inadapté » de l'incarcération des jeunes. A cet égard, Mendel (2011, *passim* p. 5-25), résumant un énorme corpus de conclusions issues de la recherche, avance que les pratiques en la matière sont :

*« Dangereuses : dans les établissements pénitentiaires pour mineurs, les jeunes détenus sont soumis à d'intolérables niveaux de violence, à des abus et à d'autres formes de mauvais traitements. »*

*Inefficaces : l'emprisonnement dans des établissements pour mineurs donne des résultats peu satisfaisants. En effet, il ne fait pas baisser le taux de récidive et compromet en outre l'avenir des jeunes concernés en réduisant leurs chances de réussite scolaire et professionnelle. »*

*Inutiles : bon nombre de jeunes incarcérés dans des établissements pénitentiaires pour mineurs représentent une très faible menace pour la sécurité publique. »*

*Onéreuses : la plupart des Etats dépensent abondamment l'argent des contribuables, consacrant la majeure partie du budget alloué à la justice des mineurs aux établissements pénitentiaires et aux placements dans d'autres types d'institutions, alors qu'il existe des alternatives reposant sur des programmes en milieu ouvert qui permettent d'obtenir des résultats similaires, voire meilleurs, et qui sont bien moins onéreux. »*

*Inadaptées : malgré les coûts journaliers exorbitants qu'ils occasionnent, la plupart des établissements de détention pour mineurs sont peu préparés à répondre aux besoins de bon nombre de jeunes détenus. Souvent, ils ne sont même pas en mesure d'assurer les services minimaux appropriés pour la prise en charge et la réadaptation de ces jeunes. »*

Ainsi, la nature et la forme que prendra la justice des mineurs en Europe en 2020 restent incertaines. Toutefois, si les décideurs et les concepteurs de politiques tiennent

bien compte des messages véhiculés par la recherche, il est permis d'espérer qu'ils associeront humanisme et pragmatisme pour construire une approche fondée sur un Etat providence fort, qui inspirera la confiance, jouira d'une légitimité, limitera l'intervention du système de justice des mineurs et privilégiera autant que possible la déjudiciarisation, évitant ainsi cette pratique désastreuse qu'est l'incarcération des jeunes.

## Bibliographie

Bailleau F. et Cartuyvels Y. (dir.), « La justice pénale des mineurs en Europe », *Déviance et Société*, 26 (3), 2002 (numéro hors série).

Bailleau F. et Cartuyvels Y. (dir.), *The Criminalisation of Youth : Juvenile Justice in Europe, Turkey and Canada*, VUBPress (Brussels University Press), Bruxelles, 2010.

Bailleau F., Cartuyvels Y. et de Fraene D., « The criminalisation of youth and current trends : the sentencing game », in F. Bailleau et Y. Cartuyvels (dir.), *The Criminalisation of Youth : Juvenile Justice in Europe, Turkey and Canada*, VUBPress (Brussels University Press), Bruxelles, 2010.

Chang H.-J., « The root of Europe's riots », *The Guardian*, 28 septembre 2012 : [www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/sep/28/europe-riots-root-imf-austerity](http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/sep/28/europe-riots-root-imf-austerity) (consulté le 20 janvier 2013).

Commission européenne, « EU Youth Report, Commission Staff Working Document : Status of the situation of young people in the European Union », SWD(2012) 257, Bruxelles, 2012.

Commission européenne, *Eurostat*, 2013 : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home> (consulté le 20 janvier 2013).

Conseil de l'Europe, Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2009.

Conseil de l'Europe, « Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants » (adoptées par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010 lors de la 1098<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres), Strasbourg, 2010.

Downes D., « Political economy, welfare and punishment in comparative perspective », in S. Snacken et E. Dumortier (dir.), *Resisting Punitiveness in Europe? Welfare, human rights and democracy*, Routledge, Londres, 2012.

Garland D., *The Culture of Control : Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Goldson B., « New Punitiveness : The politics of child incarceration », in J. Muncie, G. Hughes et E. McLaughlin (dir.), *Youth Justice : Critical Readings*, Sage, Londres 2002.

Goldson B., « Child Incarceration : Institutional Abuse, the Violent State and the Politics of Impunity », in P. Scraton et J. McCulloch (dir.), *The Violence of Incarceration*, Routledge, Londres, 2009.

Goldson B., Comparative Analytical Review of National Youth Reports submitted by Member States on the implementation of the first work cycle of the EU Youth Strategy 2010-2012 : Social Inclusion, Commission européenne, Bruxelles, 2013.

Goldson B. et Muncie J., « Rethinking Youth Justice : Comparative Analysis, International Human Rights and Research Evidence », *Youth Justice : An international journal*, 6 (2), 2006, p. 91-106.

Goldson B. et Muncie J., « Editors Introduction », in B. Goldson et J. Muncie (dir.), *Youth Crime and Juvenile Justice*, vol. 2 : « Juvenile Corrections », Sage, Londres, 2009.

Goldson B. et Hughes G., « Sociological Criminology and Youth Justice : Comparative policy analysis and academic intervention », *Criminology and Criminal Justice*, 10 (2), 2010, p. 211-230.

Goldson B. et Muncie J., « Towards a global “child friendly” juvenile justice ? », *International Journal of Law, Crime and Justice*, 40 (1), 2012, p. 47-64.

Goldson B. et Kilkelly U., « International human rights standards and child imprisonment : Potentialities and limitations », *The International Journal of Children's Rights*, 2013.

Lappi-Seppälä T., « Explaining national differences in the use of imprisonment », in S. Snacken et E. Dumortier (dir.), *Resisting Punitiveness in Europe ? Welfare, human rights and democracy*, Routledge, Londres, 2012.

Mascherini M., Salvatore L., Meierkord A. et Jungblut J.-M., *NEETs Young people not in employment, education or training : Characteristics, costs and policy responses in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin, 2012.

McAra L. et McVie S., « Youth Justice ? The Impact of System Contact on Patterns of Desistance from Offending », *European Journal of Criminology*, 4 (3), 2007, p. 315-345.

Mendel R., *No Place for Kids : The Case for Reducing Juvenile Incarceration*, Annie E. Casey Foundation, Baltimore, 2011.

Muncie J., « Institutionalised Intolerance : Youth Justice and the 1998 Crime and Disorder Act », *Critical Social Policy*, 19 (2), 1999, p. 147-175.

Muncie J., « The globalization of crime control – The case of youth and juvenile justice : Neo-liberalism, policy convergence and international conventions », *Theoretical Criminology*, 9 (1), 2005, p. 35-64.

Muncie J., « The punitive turn in juvenile justice: Cultures of control and rights compliance in western Europe and the USA », *Youth Justice : An International Journal*, 8 (2), 2008, p. 107-121.

Muncie J. et Goldson B. (dir.), *Comparative Youth Justice : Critical Issues*, Sage, Londres, 2006.

Nations Unies, Assemblée générale, « Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs », Nations Unies, New York, 1985.

Nations Unies, Assemblée générale, « Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant », Nations Unies, New York, 1989.

Nations Unies, Assemblée générale, « Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile », Nations Unies, New York, 1990a.

Nations Unies, Assemblée générale, « Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté », Nations Unies, New York, 1990b.

Nations Unies, « United Nations World Youth Report 2011 – Youth Employment : Youth Perspectives on the Pursuit of Decent Work in Changing Times », Département des affaires économiques et sociales, New York, 2012.

OIT (Organisation internationale du travail), *Global Employment Trends for Youth : 2011 update*, Bureau international du travail, Genève, 2011a.

OIT (Organisation internationale du travail), *Global Employment Trends 2011 : the challenge of a jobs recovery*, Bureau international du travail, Genève, 2011b.

Pratt J., « Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess : Part I : The Nature and Roots of Scandinavian Exceptionalism », *British Journal of Criminology*, 48 (2), 2008a, p. 119-137.

Pratt J., « Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess : Part II: Does Scandinavian Exceptionalism Have a Future? », *British Journal of Criminology*, 48 (3), 2008b, p. 275-292.

Pratt J., Brown D., Brown M., Hallsworth S. et Morrison W. (dir.), *The New Punitiveness : Trends, theories, perspectives*, Willan, Cullompton, 2005.

Pratt J. et Eriksson A., *Contrasts in Punishment : An explanation of Anglophone excess and Nordic exceptionalism*, Routledge, Londres, 2012.

Simon J., *Governing Through Crime : How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford University Press, New York, 2007.

Snacken S., « Conclusion : Why and How to resist Punitiveness in Europe », in S. Snacken et E. Dumortier (dir.), *Resisting Punitiveness in Europe ? Welfare, human rights and democracy*, Routledge, Londres, 2012.

Snacken S. et Dumortier E., « Resisting Punitiveness in Europe ? An Introduction », in S. Snacken et E. Dumortier (dir.), *Resisting Punitiveness in Europe ? Welfare, human rights and democracy*, Routledge, Londres, 2012.

Wacquant L., *Urban Outcasts : A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Polity Press, Cambridge, 2008.

Wacquant L., *Prisons of Poverty*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2009.

