

LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DELINQUANTS EN EUROPE: UNIFORMITÉ ET DIVERSITÉ? *

EMMANUEL JOVELIN **

Abstract

France has a state administration that takes care especially of the delinquent minors. The Juvenile Justice Protection Services are the only ones allowed to implement certain measures, such as setting one free on parole or giving one suspension followed by a testing period. Thus, The Juvenile Justice Protection Services guides a number of specialists that they will finally hire. But what happens in other states? We have done a short review of the situations of other European countries to put forth, by comparison, the French specificity. Indeed, the issue of juvenile delinquency in Europe has been rising over the past few years tending to transform the predominant trends of education and prevention into a security one that toughens the measures regarding these minors. The main tendencies in juvenile justice protection prove the fact that the European states employ a common typology regarding the different degrees of penal accountability. Youngsters are considered responsible, irresponsible, or having limited responsibility according to their chronological age. With all these, the age threshold varies a lot amongst countries. In some countries, a 13 or 14 years old minor has a low responsibility in case of a misdemeanour whereas in Scotland or Great Britain a minor can be held responsible once he becomes 8 or 10 years old. Although these variations imply different practices within the assistance given to minors, still, they do not tell us much about the way this assistance is organized, educationally wise. In this context, the questions that are of interest for us are: Are there, in the European states, educators trained especially in juvenile justice protection? What is their training? What institutions they belong to? Where do they work? If there are no such educators, who takes care of the delinquent minors? These are the questions that I have addressed through this article to the professionals being in key positions in different European countries.

Keywords: *delinquent minors, educators, juvenile justice protection, singular professional culture, social work practices*

En France, une culture professionnelle singulière

La diversité des pratiques du travail social et sa construction¹ appelle à la prudence lorsqu'il s'agit de traiter la question de la prise en charge des mineurs délinquants en Europe. En France, par exemple, l'histoire de l'*éducation surveillée* est ancienne et on peut attribuer la même logique à plusieurs Pays européen. C'est

* Cet article est une version augmentée publiée dans les « cahiers dynamiques, revue de la PJJ.

** Directeur adjoint Institut social de Lille, Université catholique de Lille, emmanuel.jovelin@icl-lille.fr

¹ Jovelin Emanuel (éd), *Histoire du travail social en Europe*, Paris, Ed. Vuibert, 2008.

en effet la loi du 5 août 1850 qui consacre la naissance de *l'éducation surveillée*, puisqu'elle prévoyait que « *les jeunes détenus acquittés en vertu de l'article 66 du Code pénal, mais non remis à leurs parents, seraient conduits dans une colonie pénitentiaire pour y être élevés en commun, sous une discipline sévère et appliqués aux travaux de l'agriculture, ainsi qu'aux principales industries qui s'y rattachent* ».²

Pour l'encadrement, on fera appel aux gardiens, appelés surveillants dès 1894, choisis parmi les anciens sous-officiers ou encore les jeunes gens offrant une bonne garantie morale. On sollicitera également les instituteurs dont la mission était d'assurer un enseignement scolaire correspondant aux conditions dans lesquelles vivaient les classes ouvrières. Ces deux types d'encadrant consacreront en quelque sorte l'apparition des premiers éducateurs de *l'éducation surveillée*.

Malheureusement, la situation de l'enfance délinquante continuait à se dégrader. On traitait les enfants comme des adultes, dans un contexte répressif, sans souci d'éducation. L'apparition en 1912 d'un tribunal pour enfants et adolescents va provoquer une réduction du nombre des *pupilles*, puisque les juges vont de plus en plus prononcer des remises à la famille et des placements en patronage³. (Jovelin, Bouquet 2005)

Cette « *déflation pénitentiaire*⁴ » provoque la fermeture de six colonies entre 1920 et 1935 et aboutira au décret du 31 décembre 1927 modifiant les appellations : les colonies deviennent les Maisons d'éducation surveillée, et les surveillants deviennent des moniteurs. Le règlement du 15 février 1930 consacre enfin la notion d'Éducation surveillée.

Notre pays a construit progressivement un dispositif *ad hoc*, émanant aujourd'hui du ministère de la Justice, avec un centre de formation pour former ses propres professionnels, appelés aujourd'hui les éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Ailleurs en Europe, chaque pays s'est également doté d'un droit pénal spécifique pour traiter la question des mineurs délinquants. Dans de nombreux pays, il existe des juridictions et de services spécialisés (magistrats de la jeunesse ou des mineurs, tribunaux spéciaux, services administratifs de protection de la jeunesse délinquante, brigade de police etc.)

Pour ce qui est de la justice des mineurs, Catherine Blatier⁵ distingue trois modèles : le *modèle de protection tutélaire* ou *paternaliste*, privilégie la prise en charge du mineur dans la réparation du trouble causé à l'ordre public et consacre l'irresponsabilité du mineur ; le *modèle de justice légaliste* ou *garantiste* s'inscrit dans

² Bourquin Jacques et Koeppé Béatrice, Deux contributions à la connaissance des origines de l'Éducation surveillée, Vaucresson, *Cahiers du CRIV* N°2, octobre 1986.

³ Jovelin Emmanuel et Bouquet Brigitte. *Histoire des métiers du social en France*, Paris, ASH, 2005

⁴ Pinatel Jean, "Le statut de l'éducateur", *Revue de l'Éducation surveillée*, n° 1, 1946,

⁵ Blatier Catherine et Robin Michel, *La délinquance des mineurs en Europe, Etats des lieux et perspectives*, Presses Universitaires de Grenoble, 2000.

une logique du populisme pénal et favorise la responsabilisation du mineur par une réponse disciplinaire ou pénale ; le *modèle mixte*, enfin, a une visée restauratrice ou réparatrice et encourage les mesures alternatives à la voie pénale comme la médiation, la réparation pénale etc.

Ces trois modèles renvoient à une diversité des pratiques professionnelles. Comment se situent les états européens en matière de prise en charge des mineurs délinquants ? Nous allons essayer d'y répondre en nous appuyant sur l'exemple de quelques pays.

Ailleurs, quelle prise en charge pour quelles pratiques ?

En France nous avons un dispositif de protection qui est double : l'aide sociale à l'enfance et l'autorité judiciaire à qui sont confiés des mineurs confrontés à des difficultés ou en situation de danger. En Europe plusieurs pays se trouvent dans cette situation, l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, l'Italie, le Portugal et la Suède. Mais l'analyse des législations étrangères montre une forte déjudiciarisation des structures de protection de l'enfance malgré une criminalisation des mineurs délinquants dans les États européens. Les mesures de protection administratives pour être appliquées nécessitent l'accord des parents et même des enfants (entre 12 et 15 ans selon les pays). L'administration de la protection de l'enfance ne saisit la justice que lorsqu'il y a des difficultés pour obtenir l'accord de ces derniers ou si le maintien de l'enfant dans son milieu naturel s'avère problématique. C'est le cas de l'Allemagne, de l'Angleterre et de la Suède. Mais pour la Belgique, l'Italie et le Portugal par exemple, le ministère public sert d'intermédiaire. Par contre ce n'est pas le cas au Danemark où l'autorité judiciaire intervient de manière exceptionnelle, parce que lorsqu'il s'agit de prendre les mesures de protection, il y a la présence d'un juge, qui veille sur la légalité des décisions prises pour les parties concernées.⁶

En outre les administrations qui gèrent les questions relatives à la protection de l'enfance diffèrent selon les pays. Le Danemark, l'Italie, le Portugal, et la Suède sont les communes qui s'occupent de la protection de l'enfance. En Allemagne c'est l'arrondissement, et en Angleterre, ce sont les comtés. En fait en Italie, Angleterre, et en Wallonie (Belgique), « *ce sont les services des collectivités compétentes qui sont en charge de statuer sur les mesures* » (Forum, 2008), alors qu'en Suède ce sont les élus locaux qui se réunissent en commission sociale pour statuer. Dans beaucoup de pays européens ces mesures de protection administratives sont prises par des commissions pluridisciplinaires.

En Belgique, ils possèdent une double organisation, la Flandre et la Wallonie ont chacune leur politique et leurs structures (arrondissements administratifs flamands et arrondissements judiciaires wallons). Il existe des institutions comme nous en avons en France. En revanche, selon la réponse obtenue auprès de nos collègues de l'école de

⁶ Protection de l'enfance en Europe., Forum, UNASEA, n° 42, juillet, 2008

Charleroi, il n'existe pas d'éducateurs de justice mais des travailleurs sociaux (éducateurs sociaux, assistants sociaux...) qui exercent dans le champ de la justice. Même constat en Italie, selon l'*Instituto penale minorile*. Ces institutions ont les mêmes missions que celles de la PJJ en France à la différence près qu'elles n'ont pas d'école pour former leurs propres éducateurs. On peut donc constater qu'il n'y a pas de professionnels de protection judiciaire de la jeunesse qui auraient suivi une formation appropriée dans une institution. Ce sont tous des généralistes qui complètent par la suite leur formation en fonction des publics avec lesquels ils travaillent.

En Grande Bretagne et aux Pays de Galle, les *youth offending teams* sont des équipes de prévention de la délinquance des mineurs. Ces équipes ont été mises en place pour appliquer la nouvelle justice des mineurs. Toutes les circonscriptions locales ont leur YOT et l'Angleterre et les pays de Galles réunis en comptaient 156 en 2007. La loi de 1998 a créé la mesure de *lutte contre le comportement antisocial*, qui dispense un traitement civil renforcé par de possibles sanctions pénales. Elle donne par exemple pouvoir aux autorités locales d'imposer un couvre feu aux enfants. Le travail central de restauration confié aux YOT s'exerce par le biais des admonestations, des avertissements finaux, des mesures de réparation et des mesures de suivi éducatif.

Aux Pays-Bas, il existe des éducateurs de justice n'ayant pas de formation spécifique. Ces éducateurs travaillent dans différentes institutions dépendant du ministère de la Justice notamment en prison et dans les établissements pour mineurs. Le dispositif néerlandais de même que celui de la Belgique et de l'Allemagne s'inscrit dans un contexte politique et social marqué par le principe de subsidiarité⁷. Le rôle du service du ministère de la Justice est prépondérant. L'Etat néerlandais par l'intermédiaire du ministère de la Justice et notamment les conseils de protection de l'enfance (*Raad voorkinderbescherming*) finance et pilote le dispositif national de protection de l'enfance. En dehors des *Raad*, des services sociaux communaux et des services de soins, beaucoup d'opérations dépendent du secteur privé non lucratif (associations, fondations etc.) Les *Raad* sont rattachés au ministère de la Justice, installés dans chaque district judiciaire et disposent d'un ensemble de services techniques associant travailleurs sociaux, juristes et personnels administratifs sous tutelle de l'Etat. Ce sont ces *Raad* qui ont la charge du traitement des mineurs délinquants⁸.

En Espagne, dans certaines régions telle que la Catalogne par exemple, les services de protection de l'enfance ressemblent aux services français. Mais comparativement, les espagnols ont beaucoup moins misé sur les structures d'hébergement : l'accueil familial est privilégié. Les Maisons d'accueil de l'enfance en danger n'existent pratiquement pas. Seules les situations particulièrement graves impliquent que l'enfant soit retiré à la famille. Par ailleurs, des associations de voisins existent depuis le début du 20^{ème} siècle et permettent de

⁷ Ndrl : voir la rubrique Subsidiarité dans notre dossier.

⁸ Grevot Alain, Voyage en protection de l'enfance. Une comparaison européenne, Vaucresson CNFE-PJJ, avril 2001.

résoudre certains différends dans les quartiers avant qu'ils n'éclosent sur la place publique. Ces associations ont mis en place une politique de travail communautaire qui favorise l'entraide. La question de l'urgence se pose différemment, puisque ces associations sont assez puissantes et se réunissent toutes les semaines pour traiter des questions sociales soulevées par leurs membres. Là où la France cherche à trouver les solutions dans les dispositifs publics, en Espagne, les réponses se trouvent dans la proximité. En France les associations de quartiers sont institutionnalisées alors qu'en Espagne, elles sont basées sur les liens de solidarité.

Toutefois en ce qui concerne la question qui nous préoccupe, l'intérêt de l'enfant et son éducation sont les deux principes qui guident le système juridique relatif à la protection des mineurs. Par ailleurs, la privation de liberté sous forme de prison est abolie depuis quelques années et l'âge de la responsabilité pénale est passé de 12 à 14 ans. L'Espagne s'est ainsi tournée vers le modèle protectionnel. La loi distingue les *mineurs délinquants* et les *mineurs dangereux* qui eux relèvent du code civil. Tous les organes de la justice pénale qui interviennent dans la prise en charge des mineurs sont des organismes spécialisés (police, procureur, juge, avocat...). Les tribunaux se sont adjoints un corps de professionnels composés de psychologues, de pédagogues et de travailleurs sociaux. Plusieurs modalités de prise en charge sont prévues pour les mineurs délinquants : fréquentation d'un centre de jour, placements diversifiés (famille, groupe de vie...), placements à visée thérapeutique, placements dans un centre en régime fermé, ouvert, ou semi-ouvert. Dans ces différents centres, les jeunes bénéficient d'un soutien éducatif, ils sont surveillés et contrôlés par des professionnels de l'éducation.

L'Espagne possède des éducateurs de justice qui travaillent dans les centres accueillant des mineurs jusqu'à l'âge de 15 ans. Leur formation de base est une formation généraliste d'éducateur social, même s'il existe des formations complémentaires sous forme de formations continues. Certains éducateurs dépendant du ministère de la Justice travaillent dans les centres fermés qui existent depuis la loi abolissant la détention des mineurs. Avant cette loi, lorsque les mineurs sortaient de prison, il existait des appartements mis à disposition par les *comunidades* (les communautés autonomes) avec un suivi éducatif exercé par les éducateurs sociaux. Les mineurs délinquants peuvent enfin être placés dans les centres ouverts ou semi-ouverts où sont exercées les différentes mesures de liberté surveillées. Les jeunes peuvent y travailler au profit de la *comunidad*. Ces centres ont une fonction de contention mais aussi une dimension éducative et de réhabilitation. Il s'agit des situations dans lesquelles les jeunes se trouvent à leur domicile mais sous contrôle judiciaire

En Allemagne, pour les décisions administratives, l'office de la jeunesse réunit les membres de l'assemblée délibérante de l'arrondissement, des experts et des représentants des associations. En ce qui concerne la prise en charge, le rôle des associations (comme par exemple l'association Caritas) est prépondérant et la délégation de l'Etat est beaucoup plus importante. Contrairement à la France, ces

associations emploient des travailleurs sociaux libéraux, à qui ils fixent des objectifs précis dans le travail que ces derniers mènent avec les usagers. Il n'y a pas d'éducateurs de justice en tant que tels, les mineurs délinquants peuvent être pris en charge par les assistants sociaux libéraux, comme des assistants sociaux employés par les municipalités ou par les organismes sociaux.

Quant à la Grèce, le système pénal des mineurs se donne comme objectif principal la protection du mineur délinquant par la société, les mesures prononcées à l'encontre du mineur devant être adaptées à la nature des actes. Il y a une prise en considération de l'intérêt du mineur ainsi que de sa dangerosité sociale. La prévention spécialisée s'avère être un autre volet important de cette politique. La réforme de 2003 a renforcé les mesures éducatives et thérapeutiques, en donnant un nouveau rôle au procureur, qui a la possibilité de prononcer des mesures éducatives avant que le tribunal ne puisse se saisir de l'affaire, ainsi qu'aux services de protection de la jeunesse. Ces services, placés sous la tutelle du ministère de la justice, jouent un rôle fondamental en déployant essentiellement une action préventive et socio éducative dont la mission serait : « *la réalisation des enquêtes sociales, le suivi des mesures d'assistance, le suivi socio-éducatif des mineurs placés en période de probation, l'accompagnement des mineurs lors de procès, l'aide et l'assistance aux mineurs en danger, la présentation lors du procès des résultats des enquêtes sociales et de personnalité concernant le mineur délinquant et son environnement familial et social, etc.* »⁹. On retrouve dans le cas Grecque ce qui caractérise notre système de la protection judiciaire des mineurs délinquants.

En Roumanie enfin, les textes concernant les jeunes délinquants ont évolué sous la pression des organismes œuvrant pour les droits de l'homme et les institutions européennes. Aujourd'hui, il existe des mesures plus humaines adaptées à la situation des mineurs : limiter l'envoi des mineurs en prison, utiliser des mesures réhabilitatives pouvant permettre l'intégration sociale des mineurs délinquants, élargir le rôle de la famille et de l'école dans la prévention de la délinquance des mineurs... Depuis la loi de protection de janvier 2005, il est possible à la Direction de la protection des mineurs de prendre des décisions qui s'imposent et éviter ainsi la récidive. Cette loi permet par exemple le placement d'urgence dans un centre ouvert, la supervision par un professionnel de l'agence de probation ou par un membre de la famille. La surveillance en milieu ouvert des mineurs délinquants est assurée par les agents de probation.

Globalement, ce qui ressort de notre petite enquête c'est l'exception française de la protection judiciaire de la jeunesse, puisque de la Grande Bretagne au Portugal, en passant par la Roumanie, la République Tchèque, la Slovaquie, l'Estonie, les pays scandinaves, la Finlande, les pays de l'Europe occidentale, les Pays-Bas, la Belgique, et l'Italie etc., il n'existe pas de centre de formation de la protection judiciaire de la jeunesse pour former les éducateurs de justice. En revanche, on s'aperçoit que les

⁹ Bailleau Francis, *La justice pénale des mineurs en Europe*, Paris, Ed. L'Harmattan, 2007

travailleurs sociaux s'orientent plus tard vers la prise en charge des mineurs délinquants en fonction des opportunités de travail. Dans les pays de l'Est il existe des établissements pour l'accueil des mineurs délinquants sous la tutelle de l'Etat, comme dans les pays occidentaux. Mais les initiatives des institutions privées comme l'association Caritas en Allemagne sont importantes. Si chaque pays possède une juridiction et une batterie de lois pour les mineurs délinquants, on constate une grande diversité des travailleurs sociaux qui assurent la prise en charge de ces adolescents.

Multitude de métiers, profusion de diplôme, différences structurelles

Nous pensons que la France est un cas à part, car la multiplication des métiers du social est propre à notre pays. Ailleurs, les travailleurs sociaux sont soit des assistantes sociales, soit des éducateurs sociaux ou spécialisés. Des animateurs socio-culturels existent également en Italie, en Belgique ou aux Pays-Bas. Mais en France, au-delà de ces trois professions canoniques du travail social, coexistent un conglomerat de professions et de métiers aux frontières floues regroupées sous l'appellation *intervention sociale*. Nous pensons par exemple aux métiers liés à la politique de la ville comme les *chefs de projet* ou les *agents d'ambiance*.

L'autre spécificité française, c'est une profusion de diplômes. Au-delà des quatre grandes filières de formation que sont la filière éducative, la filière sociale, la filière de l'animation et celle de l'aide à domicile, on trouve des formations dépendant du ministère de la Justice (conseiller d'insertion et de probation de l'Administration pénitentiaire, éducateur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse), de l'Education nationale (CAP petite enfance...) mais aussi de nouveaux diplômes liés aux fonctions d'encadrement comme le CAFDES (certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement social) ou le DEIS (diplôme d'état d'ingénierie sociale...) et enfin quelques formations universitaires (licences professionnelles, master...). A l'inverse, en Italie, les formations aux métiers d'assistant social, d'éducateur et d'animateur se déroulent à l'université de même que dans la majorité des pays européens, où ces métiers sont enseignés soit dans les universités, soit dans les « hautes écoles ».

En conclusion, on peut dire que la protection judiciaire des mineurs en Europe est souvent l'affaire des « juridictions spécialisées dans les affaires familiales : le tribunal de la famille en Allemagne, le tribunal pour les affaires familiales en Angleterre, le tribunal de la jeunesse en Belgique, le tribunal des mineurs en Italie, le tribunal de la famille et des mineurs en Portugal. Si en France, il existe des juges des enfants, il n'y en a pas (pas de juge spécialisé) en Suède, si problème, c'est le tribunal administratif qui est saisi mais seulement à la demande de la commission sociale.

En matière de délinquance des mineurs, s'il est possible de saisir l'évolution des systèmes judiciaires, saisir les pratiques des professionnels exerçant auprès de ces mineurs n'est pas chose aisée. Ainsi pour terminer, on peut souligner

qu'il y a une diversité des dispositifs concernant la protection de l'enfance en Europe, s'expliquant en grande partie par *les différences structurelles et de représentations de chaque pays*. Il conviendrait aussi de considérer le fonctionnement de chaque Etat (Etat central fort en France, Etat fédéral en Belgique, en Allemagne et en Suisse), et également la représentation de la famille, vue « comme une entité à part entière ou comme l'adjonction de plusieurs individus ayant chacun des droits propres avec intérêts qui peuvent être distincts ou communs (Angleterre) et enfin en dernier ressort, l'organisation de la politique sociale participe également de cette diversité de conceptions en matière européenne de la protection de l'enfance (Forum, 2008).

References

1. Bailleau, F. 2007. *La justice pénale des mineurs en Europe* (The Juvenile Criminal Justice in Europe). L'Harmattan, Paris.
2. Blatier, C. and Robin M. 2000. *La délinquance des mineurs en Europe, Etats des lieux et perspectives* (Juvenile Delinquency in Europe, USA Places and Perspectives). Presses Universitaires de Grenoble.
3. Bourquin, J. et Koeppe, B. 1986. Deux contributions à la connaissance des origines de l'Education surveillée (Two Contributions to Understanding the Origins of Supervised Education). Vaucresson, *Cahiers du CRIV*, **2** (Notebooks of CRIV, **2**), octobre.
4. Grevot, A. 2001. *Voyage en protection de l'enfance. Une comparaison européenne* (Travel in Child Protection. A European comparison). Vaucresson CNFE-PJJ, avril.
5. Jovelin, E. (ed). 2008. *Histoire du travail social en Europe* (History of Social Work in Europe). Vuibert, Paris.
6. Jovelin, E. et Bouquet, B. 2005. *Histoire des métiers du social en France* (History of the Social Occupations in France). ASH, Paris.
7. Pinatel, J. 1946. Le statut de l'éducateur" ("Educator's statute"). In *Revue de l'Éducation surveillée* (Journal of monitored Education), **1**.
8. Protection de l'enfance en Europe (Protection of children in Europe) 2008. *Forum*, UNASEA, **42**, july.