



Doc. 12523

18 février 2011

Jeunes délinquants: mesures sociales, éducation et réadaptation

Rapport¹

Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

Rapporteure: Mme Marietta KARAMANLI, France, Groupe socialiste (SOC)

Résumé

La délinquance des jeunes peut accabler des communautés entières et plonger tout un chacun dans un sentiment d'insécurité. Toutefois, les jeunes exclus socialement et les jeunes délinquants restent d'abord des enfants, et ne sont qu'ensuite des délinquants et/ou des asociaux. Ils ne peuvent donc pas être traités de la même manière que les délinquants adultes.

Il est essentiel de trouver un juste équilibre entre la protection de la communauté – et des autres jeunes – face à la délinquance et le fait qu'un enfant/un jeune est un être humain en devenir, qui apprend et reste ouvert à des influences positives pour sa socialisation. Les mesures répressives et les sanctions doivent être reléguées au second plan, après les mesures sociales, l'éducation et la réadaptation pour les jeunes délinquants. La privation de liberté ne doit intervenir qu'en dernier recours.

En conséquence, les Etats membres sont invités à prendre les mesures nécessaires pour d'abord prévenir la délinquance juvénile, et pour éduquer les jeunes délinquants afin d'éviter les récidives.

1. 2011 - Commission permanente de mars



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par Mme Karamanli, rapporteure	5
1. Remarques préliminaires	5
2. Exclusion sociale et pauvreté et bien-être des enfants en Europe	7
3. Facteurs sociaux ayant une incidence sur l'exclusion sociale, le désinvestissement scolaire et la délinquance juvénile	9
4. Modèles d'intervention: aspects théoriques	11
5. Solutions adoptées: aspects pratiques	12
6. Conclusions	17

A. Projet de résolution²

1. La délinquance des jeunes peut accabler des communautés entières et plonger tout un chacun dans un sentiment d'insécurité. Toutefois, les jeunes exclus socialement et les jeunes délinquants restent d'abord des enfants, et ne sont qu'ensuite des délinquants et/ou des asociaux. Ils ne peuvent donc pas être traités de la même manière que les délinquants adultes.
2. Les jeunes délinquants sont souvent issus des couches sociales les plus défavorisées. Ils sont nombreux à être touchés par le chômage, à avoir rencontré des difficultés scolaires ou à s'être désinvestis de l'école, à présenter des antécédents d'abus de substances psychoactives et de troubles mentaux, ou à avoir grandi dans un environnement familial instable et/ou violent. Les processus systématiques d'exclusion sociale – manque de formation et d'éducation formelle entraînant une faible capacité à gagner sa vie – empêchent souvent les jeunes d'entrer dans l'économie légale, d'où leur attrait pour la délinquance, y compris en termes financiers.
3. L'Assemblée parlementaire estime qu'il est essentiel de trouver un juste équilibre dans la protection de la communauté – et des autres jeunes – face à la délinquance, tout en mettant au mieux à profit le fait qu'un enfant/un jeune est un être humain en devenir, qui apprend et reste ouvert à des influences positives pour sa socialisation. S'il est impératif d'apprendre aux jeunes à assumer la responsabilité de leurs actes, les jeunes délinquants sont avant tout des enfants qui doivent ainsi être protégés par toutes les normes adoptées en matière de droits fondamentaux. Les mesures répressives et sanctions doivent ainsi être reléguées au second plan, après les mesures sociales, l'éducation et la réadaptation des jeunes délinquants. La privation de liberté ne doit intervenir qu'en dernier recours, conformément au principe énoncé dans les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures du Comité des Ministres (Recommandation CM/Rec(2008)11).
4. L'Assemblée partage les inquiétudes du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe quand il juge troublant de constater qu'actuellement en Europe, on enferme plus d'enfants, de plus jeune âge. Par ailleurs, au cours des deux dernières décennies, plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe ont élaboré des politiques et des programmes privilégiant la répression et les programmes axés sur le comportement plutôt que la prévention de la délinquance juvénile et la réponse aux besoins sociaux des jeunes délinquants.
5. L'Assemblée estime que cette tendance va à l'encontre des données disponibles, montrant l'intérêt économique des mesures sociales au niveau local. Des indices sérieux portent à croire que les réponses basées sur le travail social favorisent l'insertion sociale et la participation et renforcent l'intérêt pour l'éducation et les comportements sociaux acceptables. Elles peuvent lutter contre les différentes formes d'exclusion sociale, de délinquance et de marginalisation et comporter des mécanismes garantissant le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et la protection de ses droits. Par ailleurs, un travail intersectoriel et interprofessionnel est indispensable pour la prévention de la délinquance et la réadaptation des jeunes exclus du système scolaire et des jeunes délinquants.
6. En conséquence, l'Assemblée invite les Etats membres:
 - 6.1. à d'abord prévenir la délinquance juvénile:
 - 6.1.1. en mettant en place des services de soutien à la famille dans les zones défavorisées, marquées par un taux élevé de criminalité et de chômage et un faible taux de réussite scolaire;
 - 6.1.2. en encourageant les jeunes à risque à poursuivre l'éducation/la formation au-delà des années de scolarité obligatoire, en proposant éventuellement un soutien renforcé;
 - 6.1.3. en concevant des programmes spécifiques d'assistance aux jeunes et aux enseignants dans les écoles, fondés sur le travail social, le soutien psychologique et psychiatrique, et l'appui d'enseignants spécialisés dans le développement scolaire mais aussi en éducation à la citoyenneté, en compétences relationnelles et en gestion des comportements difficiles;
 - 6.1.4. en favorisant des programmes d'encadrement par des bénévoles, des pairs compétents et des travailleurs à temps partiel qui jouissent d'une crédibilité auprès des jeunes dans un domaine/groupe ethnique/groupe religieux spécifique, et sont susceptibles d'apporter un soutien affectif et de servir de modèle de rôle, pour renforcer le développement de la

2. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 25 janvier 2011.

personnalité, l'intégration sociale et le sentiment d'appartenance à sa propre communauté et à la communauté élargie, tout en évitant de pousser les jeunes sur la voie de la conformité avec les stéréotypes (de genre ou culturels) traditionnels;

6.1.5. en favorisant le développement local et le travail de jeunesse avec des minorités ethniques/groupes religieux dans des secteurs géographiques identifiés;

6.1.6. en mettant en place des services d'information sur l'alcoolisme et la toxicomanie;

6.2. à éduquer les jeunes délinquants afin de prévenir les récidives:

6.2.1. en mettant pleinement en œuvre les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures, qui mettent l'accent sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté tout en protégeant les droits des enfants et des jeunes en tous lieux (depuis la procédure judiciaire jusqu'à la privation de liberté);

6.2.2. en veillant à ne pas fixer trop bas l'âge de la responsabilité pénale et à n'appliquer qu'en dernier recours aux enfants et aux jeunes délinquants des sanctions et mesures qui impliquent la privation de liberté;

6.2.3. en développant des programmes de justice réparatrice et de médiation dans lesquels les victimes ont le sentiment d'être intégrées;

6.2.4. en travaillant avec la police, le ministère public et les juges pour enfants pour promouvoir la déjudiciarisation et les approches fondées sur le travail social.

B. Exposé des motifs, par Mme Karamanli, rapporteure

1. Remarques préliminaires

1. La délinquance juvénile n'est pas un phénomène nouveau. La grande majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe sont confrontés au problème depuis plusieurs décennies (même si parfois la lecture de la presse tend à laisser penser le contraire). Ils ont toutefois élaboré des moyens différents de traiter le problème, fondés sur des approches théoriques et pratiques divergentes.

2. De façon préliminaire, il convient ici de mentionner que, malgré l'enjeu qui s'y attache, il existe peu d'enquêtes quantitatives et qualitatives sur le suivi des jeunes délinquants et les conséquences de leur emprisonnement sur une possible récidive. De plus, les informations disponibles à ce jour dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe ne sont pas suffisamment homogènes. Il est donc difficile d'affirmer la supériorité d'un modèle sur un autre sur un plan général. Néanmoins plusieurs éléments peuvent être pris en compte qui méritent l'attention de l'Assemblée parlementaire.

3. Si on prend le cas de la France, les peines d'emprisonnement représentent un tiers des peines prononcées à l'égard des 13-16 ans et près de 40 % à l'égard des 16-18 ans. Le «taux de réponse pénale» en cas de récidive a parallèlement augmenté, passant de 67,9 % en 2000 à 83,6 % en 2007 (91,5 % pour les mineurs)³.

4. De plus, concernant le risque même de récidive après privation de liberté, des recherches menées aux Pays-Bas⁴ en 2005 sur la relation entre la récidive et le profil de personnalité, d'un côté, et les facteurs environnementaux qui présentent des risques et les facteurs qui procurent une protection, de l'autre côté, se sont penchées, entre autres, sur le nombre de jeunes délinquants qui ont récidivé après leur sortie du centre correctionnel juvénile «De Hunnerberg». Les taux de récidive des répondants ont été abordés dans quatre études. Dans l'étude sur la personnalité, la délinquance et la récidive criminelle juvénile, on a constaté que 61 des 95 anciens prisonniers (64 %) avaient été arrêtés une fois ou l'autre après leur départ de «De Hunnerberg». Ce taux de récidive provient des casiers judiciaires. Dans une étude approfondie sur les risques environnementaux suivant leur libération et les facteurs de protection contre la récidive criminelle des mineurs, il a été constaté que 75 % des répondants ont signalé un ou plusieurs actes délinquants après leur libération. Les deux taux de récidive officielle et autodéclarée dans cette étude sont élevés. L'explication la plus plausible pour les différences de taux de récidive officiellement enregistrée et autodéclarée est le nombre de crimes non détectés.

5. Dans le même ordre d'idées⁵, selon Milton L. Barron, la sanction est particulièrement susceptible d'être suivie par la récidive, peut-être parce que la punition ne réforme pas et parce qu'il en résulte un ostracisme social de la personne punie. Plus l'enfant est jeune au moment de son premier arbitrage comme délinquant, plus grande est la probabilité de récidive⁶.

6. Par conséquent, au-delà de la récidive, il faut s'attacher à prévenir la primo-délinquance. Les deux questions doivent être gérées de pair: répondre à la délinquance aujourd'hui et prévenir la délinquance de demain. La recherche d'une alternative à la prison est nécessaire, en privilégiant les lieux à vocation éducative⁷. Le Forum européen pour la sécurité urbaine invite les élus locaux à reconnaître ouvertement que les prisons et la détention devraient être un dernier recours pour les jeunes en conflit avec la loi. Des solutions alternatives à la détention qui encouragent une réinsertion sociale centrée sur l'individu et son parcours personnel doivent être privilégiées (centres éducatifs spécialisés, centres de détention ouverts), tout en prenant en compte les intérêts des victimes. La mise en œuvre de peines alternatives, au bénéfice de la communauté⁸, pourrait être envisagée.

3. Cela n'implique pas que le nombre de jeunes impliqués soit plus grand. Ainsi, la part des mineurs dans l'ensemble des personnes mises en cause par la police et la gendarmerie a diminué en France de 22 % en 1998 à 18 % en 2007.

4. Coleta van Dam, *Juvenile Criminal Recidivism, Relations with personality and post release environmental risk and protective factors*, Nijmegen, 2005, ISBN 90-9018835-5, p. 94.

5. Milton L. Barron, *The Juvenile in Delinquent Society*, Knopf, New York, 1954, p. 319.

6. *Ibid.*

7. Discours de Jean-Pierre Rosenczveig, président du tribunal pour enfants de Bobigny (France) et du Bureau international des droits des enfants (BIDE), New York, 9 mai 2002.

8. *Stratégies innovantes pour la prévention de la récidive, Pratiques et recommandations pour les acteurs locaux*, Forum européen pour la sécurité urbaine, ISBN 2-913181-36-8.

7. L'objectif général de toute politique de lutte contre la délinquance juvénile doit être d'apprendre aux enfants et aux jeunes comment mener une vie épanouissante dans la société – sans commettre aucun délit. Le système de justice des mineurs n'entre en contact avec les enfants ou les jeunes qu'après qu'ils ont commis une infraction (ou qu'ils en sont soupçonnés), tandis que le système fondé sur le travail social peut intervenir tant avant qu'après la commission d'un délit. Le système de justice des mineurs s'efforce de veiller au respect des normes sociétales telles que codifiées par la législation pénale. Contrairement au système de justice pour adultes, la sanction (et la réparation par la sanction) y occupe une place moins prépondérante, le système de justice des mineurs ayant plus pour objectif de prévenir la récidive grâce à l'éducation. C'est précisément là que le système fondé sur le travail social rejoint le système de justice: il tente également de prévenir la délinquance grâce à l'éducation. Toutefois, dans bien des cas, sa contribution peut s'inscrire dans un esprit plus «positif», s'il est interprété comme une aide apportée aux enfants et aux jeunes dans l'exercice de leur droit d'être éduqué et de grandir pour devenir des personnes indépendantes et néanmoins intégrées dans la société⁹.

8. La délinquance des jeunes peut accabler des communautés entières et plonger tout un chacun dans un sentiment d'insécurité. Il est donc important pour chaque pays de trouver la réponse la plus appropriée. Au niveau du Conseil de l'Europe, l'harmonisation des systèmes de justice des mineurs a davantage progressé que celle des systèmes fondés sur le travail social pour les enfants et les jeunes. En 2008, le Comité des Ministres a adopté les «Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures» (Recommandation CM/Rec(2008)11), qui stipulent que toute sanction ou mesure pouvant être imposée à un mineur, ainsi que la manière dont elle est exécutée, doit être fondée sur les principes de l'intégration sociale, de l'éducation et de la prévention de la récidive – et mettent en place un cadre juridique clair régissant les sanctions et mesures appliquées dans la communauté ainsi que la privation de liberté. La rapporteuse est d'avis que cette recommandation est très complète et qu'il convient simplement de la mettre en œuvre. C'est pourquoi le présent rapport s'attache principalement à la contribution des services sociaux destinés aux enfants et aux jeunes, en d'autres termes les mesures sociales, l'éducation et la réadaptation pour les jeunes délinquants – un sujet quelque peu négligé jusqu'à ce jour.

9. Il reste néanmoins une question fondamentale: dans quelle mesure les juridictions pour mineurs tiennent-elles compte du bien-être et de l'intérêt supérieur de l'enfant/du jeune, en le considérant comme un être humain en devenir, qui apprend et reste ouvert à des influences positives pour sa socialisation?

10. Dans ce contexte, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a fait remarquer récemment qu'il était «troublant de constater qu'actuellement, en Europe, on enferme de plus en plus d'enfants, de plus en plus jeunes. L'âge de la responsabilité pénale est déjà très bas dans certains pays comme le Royaume-Uni». Il a néanmoins reconnu que «l'impératif, c'est d'apprendre aux jeunes à assumer la responsabilité de leurs actes». Enfin, il a souligné que «les jeunes délinquants sont avant tout des enfants, qui doivent être protégés par toutes les normes adoptées en matière de droits fondamentaux»¹⁰.

11. La rapporteuse entend examiner les liens entre ces différentes questions dans le présent rapport¹¹. Le 12 décembre 2008 à Paris, la commission des questions sociales, de la santé et de la famille a organisé une audition à laquelle ont participé des représentants de plusieurs ONG et instituts de recherche¹². Afin de nourrir ses réflexions sur ce sujet, la rapporteuse a visité, le 11 juin 2009, l'Institut pour jeunes délinquants de Rochester (Kent, Royaume-Uni), et a fait part de ses conclusions à la commission en novembre 2009.

12. Il apparaît que la meilleure politique de prévention de la délinquance est la politique sociale, et que la politique sociale la plus efficace est celle qui se décline du niveau national au niveau local.

9. *Jugendhilfe und Jugendgerichtsbarkeit: Die Unterschiede als Chance verstehen* («Services de protection sociale pour jeunes et justice des mineurs – Percevoir les différences comme une chance!»), avis de l'Institut allemand pour les services à la jeunesse et le droit de la famille (DIJuF), 13 août 2007.

10. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, «Droits de l'homme en Europe: il est temps d'honorer nos engagements», 2 février 2009.

11. La rapporteuse tient à remercier le professeur Brian Littlechild, professeur du travail social à l'université Hertfordshire, pour sa précieuse contribution au présent rapport.

12. Défense des Enfants International (Belgique), Prisma (Prison Fellowship Allemagne), Institut de criminologie de Louvain (Belgique).

2. Exclusion sociale et pauvreté et bien-être des enfants en Europe

13. En Europe, un nombre croissant de jeunes n'a pas les moyens de participer pleinement à la vie économique, sociale, culturelle ou politique ou en est exclu du fait de sa situation défavorisée sur le plan économique, d'un manque de compétences et de connaissances, de la discrimination ou de son comportement personnel.

14. Les jeunes délinquants sont souvent issus des couches sociales les plus défavorisées et présentent des besoins complexes. Ils sont nombreux à avoir rencontré des difficultés scolaires et/ou à s'être désinvestis de l'école, à présenter des antécédents d'abus de substances psychoactives et de troubles mentaux¹³, ou à avoir grandi dans un environnement familial instable et/ou violent. Les processus systématiques d'exclusion sociale – manque de formation et d'éducation formelle entraînant une faible capacité à gagner sa vie – empêchent souvent les jeunes d'entrer dans l'économie légale, un phénomène exacerbé par la crise économique et financière actuelle. Bien des jeunes sont tributaires des prestations sociales, telles que les allocations chômage, et ont de plus en plus de mal à accéder à des emplois qui favorisent leur intégration au sein du tissu économique et social. Le taux de chômage chez les jeunes a augmenté de 4,6 points de pourcentage entre 2008 et 2009 dans les économies développées et l'Union européenne et de 3,5 points en Europe centrale ainsi qu'en Europe de l'Est (hors Union européenne) et dans les pays de la Communauté d'Etats indépendants (CEI)¹⁴. Ces questions structurelles ne peuvent être dissociées des effets de ces changements sur la situation personnelle des individus.

15. Il a été démontré que la pauvreté vécue dans l'enfance constitue un facteur prédictif majeur des difficultés économiques et scolaires, ainsi que d'un faible niveau d'instruction et de bien-être à l'âge adulte. En 2005, 22 % des enfants vivaient en dessous du seuil de pauvreté relative (défini comme étant égal à 60 % du revenu national médian) au Royaume-Uni, contre 8 % en Suède et 10 % au Danemark. Exclue de ces processus d'établissement de liens sociaux et économiques, les jeunes risquent d'avoir plus de difficultés à adhérer aux autres valeurs de l'intégration et aux normes sociales généralement acceptées.

16. La rapporteuse constate que les statistiques confirment l'existence d'éléments communs dans les déterminants de l'exclusion sociale qui conduisent à la délinquance et aux difficultés scolaires. A titre d'exemple, au Royaume-Uni, près de la moitié des jeunes placés en détention au sein du système de justice pénale étaient des enfants sous assistance et n'avaient pas les compétences en lecture, en écriture et en calcul requises des enfants de 11 ans. Les taux de récidive dans l'année qui suit la remise en liberté étaient supérieurs chez les sans-abri¹⁵.

17. Les théories sociologiques telles que celle du *labelling* («étiquetage») ont leur importance dans les considérations politiques, notamment pour ce qui est de comprendre l'influence de ces étiquettes sur la réaction des organismes et des professionnels face à un jeune, en fonction de la zone géographique où il vit, de son origine ethnique, de ses antécédents judiciaires et de ses problèmes de santé mentale. Combiné aux inégalités structurelles et économiques, à la discrimination dans les secteurs de l'emploi, du logement et de l'éducation et au traitement des jeunes dans le système de justice des mineurs, cet étiquetage peut aggraver l'exclusion et la délinquance.

18. De l'avis de la rapporteuse, ces aspects doivent être pris en considération dans l'élaboration de politiques ainsi que dans l'organisation, la formation professionnelle et la supervision des services éducatifs et sociaux. Si les théories sociologiques telles que celle du *labelling* peuvent permettre d'expliquer la survenance de tels problèmes, elles n'aident pas à comprendre le ressenti personnel des jeunes face à leur situation ou la façon d'appréhender ces problèmes. Il s'agit justement des points que la rapporteuse souhaiterait aborder dans ce rapport. Il est nécessaire de prendre en compte les sentiments individuels des jeunes et d'adapter les interventions personnelles, en tenant compte notamment des facteurs suivants : leur désir d'accéder à des revenus socialement acceptables, leur comportement à l'égard des autres et leur sentiment de responsabilité sociale, leurs besoins de santé mentale, leur expérience de la maltraitance, ou encore les brutalités vécues ou infligées aux autres.

13. Voir la Recommandation Rec(2004)10 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes atteintes de troubles mentaux.

14. *Global employment trends for youth, Special issue on the impact of the global economic crisis on youth* (2010) Organisation internationale du travail, Genève (voir www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_143349.pdf).

15. Archives des statistiques nationales du Royaume-Uni.

19. Les services sociaux, l'école et les programmes d'utilité collective peuvent aider les jeunes à renoncer à toute forme de comportement criminel ou contraire aux règles sociales, notamment la violence, les brimades, le vol, la criminalité et les actes d'intimidation en bande, et les crimes à motivation raciale, voire le terrorisme.

20. Une importante étude de l'UNICEF (2007) a évalué le bien-être des jeunes dans 21 des pays économiquement les plus avancés, selon six critères: relations avec la famille et les pairs, éducation, santé et sécurité, bien-être matériel, comportements et risques, et bien-être subjectif. Elle a notamment conclu que la richesse d'un pays n'est pas un indicateur du bien-être des enfants (conclusion à laquelle était également parvenue l'OCDE selon les statistiques de 2009¹⁶). Les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, la Suisse et la Norvège étaient les sept premiers pays du classement général sur le bien-être, la France occupait la seizième place et le Royaume-Uni la dernière. En ce qui concerne le bien-être matériel, l'étude de l'UNICEF révèle également que, si l'on prend en compte la proportion d'enfants vivant dans des foyers dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu médian national (pauvreté relative de l'enfant liée au revenu), on constate que cette proportion est inférieure à 4 % dans l'ensemble des pays scandinaves, 7 % en Belgique et en France, 9 % aux Pays-Bas et 16 % en Irlande, en Italie et au Royaume-Uni¹⁷. Les pays scandinaves (Suède, Norvège, Finlande et le Danemark) ont obtenu les meilleurs scores pour ce qui est du bien-être matériel.

21. Il est probable que les facteurs de bien-être aient une incidence sur l'opinion qu'ont les jeunes d'eux-mêmes, sur leurs perspectives d'avenir et leurs relations, ainsi que sur la marginalisation et la délinquance.

22. La rapporteuse a constaté que les pays qui ont adopté des stratégies basées sur le travail social dans le cadre de politiques de cohésion sociale sont ceux dans lesquels les jeunes se sentent le plus en sécurité dans leurs relations personnelles et familiales, et ne craignent pas pour leur avenir du point de vue économique et social. Ces pays ont les systèmes éducatifs les plus efficaces et ouverts et les taux d'incarcération les plus faibles¹⁸. Dans l'étude de l'UNICEF, les Pays-Bas, l'Espagne, la Grèce, l'Autriche et l'Irlande étaient en tête du classement sur le plan du bien-être subjectif, tandis que la France occupait la dix-neuvième position et le Royaume-Uni la vingtième. En termes de bien-être éducationnel, la Belgique était première, le Royaume-Uni dix-septième et la France dix-huitième. Enfin, en ce qui concerne la réussite scolaire, la Finlande était première et la France treizième.

23. Dans l'ensemble, les pays scandinaves ont maintenu une approche sociale face à la délinquance juvénile, comparativement à bien d'autres pays européens, et n'en ont pas été détournés par la pression médiatique et politique. Sept des dix pays en tête du classement du bien-être des enfants, parmi lesquels figuraient tous les pays scandinaves, présentaient des taux d'incarcération inférieurs à 80 pour 100 000. Par rapport à la population de jeunes, le nombre de mineurs placés en détention est négligeable dans l'ensemble des pays scandinaves, tout comme en Belgique, en France, en Italie et en République tchèque.

24. Cela étant, ces faibles taux d'incarcération au cours des dernières années n'ont pas entraîné une augmentation anormalement importante du nombre d'infractions dans ces pays. Inversement, ceux qui ont eu davantage recours à l'incarcération n'ont pas vu leurs taux de criminalité baisser de manière disproportionnée par rapport à d'autres pays. Les Pays-Bas, l'Irlande, l'Ecosse, le Portugal, l'Angleterre et le pays de Galles présentent des taux élevés d'incarcération des jeunes. Sur les dix pays en bas du classement dans le rapport de l'UNICEF, six avaient des taux d'incarcération supérieurs à 100 pour 100 000. Début 2009, il y avait 2 625 jeunes de moins de 18 ans placés dans les centres de détention pour jeunes délinquants d'Angleterre et du pays de Galles – qui présentent l'un des taux les plus élevés d'incarcération de jeunes en Europe – contre trois en Finlande et en Norvège.

16. OCDE, «Assurer le bien-être des enfants», 2009.

17. UNICEF, «Rapport Innocenti 7, La pauvreté des enfants en perspective: Vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches», 2007.

18. Il convient cependant de noter que ces pays ont également mis en place une politique visant à réduire au strict minimum le taux de détention des jeunes: cela ne signifie pas nécessairement que le taux de délinquance soit inférieur.

3. Facteurs sociaux ayant une incidence sur l'exclusion sociale, le désinvestissement scolaire et la délinquance juvénile

25. Les données disponibles montrent que les principaux facteurs associés à la délinquance juvénile sont la pauvreté, le manque d'éducation, les perspectives d'emploi médiocres, les mauvaises conditions de logement ou l'absence de domicile, la mauvaise santé physique et mentale, l'accès insuffisant aux ressources financières, les comportements antisociaux, la consommation abusive de drogues et d'alcool, ainsi que les difficultés à établir et à maintenir des relations avec les autres.

26. Les comportements à risque, mis en exergue par des études sociologiques sur le comportement des jeunes – notamment l'usage de substances psychoactives licites ou illicites telles que l'alcool, le tabac et le cannabis, la violence, qu'elle soit dirigée contre soi ou contre les autres, les comportements dangereux au volant, les pratiques sportives à risque et les comportements sexuels à risque¹⁹ –, doivent être prévenus, car la situation peut facilement et très rapidement s'aggraver. Ces conduites à risque ont souvent à la base un sentiment de mal-être, d'où la nécessité de s'assurer du bien-être des enfants et des adolescents, y compris de leur santé mentale. On notera ici que les troubles de la conduite et du comportement chez les enfants et les jeunes font peser par ailleurs des coûts importants sur la collectivité et qu'il serait possible de les traiter plus efficacement par la prévention²⁰. Parallèlement, dans la Recommandation Rec(2004)10 relative à la protection des droits de l'homme et de la dignité des personnes atteintes de troubles mentaux, le Comité des Ministres invite les Etats membres à prendre les dispositions nécessaires.

27. Les comportements à risque représentent également une quête d'autonomie et d'indépendance²¹. L'acquisition de l'indépendance suppose, en effet, l'engagement dans le risque. Elle se situe à l'interface du connu et de l'inconnu, du permis et de l'interdit, du licite et de l'illicite. S'opposant fréquemment aux normes et transgressant les règles, ces comportements permettent, grâce au dépassement de soi, d'apprécier la signification réelle des conduites sociales et individuelles. Cet engagement dans le risque manifeste une volonté de contrôler son environnement, mais aussi son propre comportement et, en ce sens, est appréhendé par le jeune comme une étape cruciale à son autonomisation²². De ce fait, la rapporteuse voudrait souligner l'importance d'un encadrement positif le plus tôt possible pour prévenir les risques et pour permettre au jeune d'utiliser d'autres moyens pour qu'il puisse se construire et se développer sans «nuire» à son bien-être. En l'absence d'un tel encadrement, le risque de problèmes, telle la délinquance, évolue considérablement.

28. L'influence des pairs joue pour de nombreux jeunes un rôle déterminant dans le désinvestissement scolaire et la délinquance²³. Dans l'étude de l'UNICEF, la Suisse était en tête du classement pour la catégorie «pairs aimables et serviables», la France dix-huitième, la République tchèque dix-neuvième, et le Royaume-Uni vingt-et-unième. Concernant le soutien de la famille et des pairs, l'Italie était première, la France douzième, la Finlande dix-septième et le Royaume-Uni était en queue de classement, ce qui démontre l'importance des influences positives de ces groupes au sein des sociétés qui ne mettent pas en œuvre des politiques répressives.

29. La France était le pays dans lequel le pourcentage de jeunes ayant déclaré avoir été ivres en deux occasions ou plus était le plus faible, tandis que le Royaume-Uni présentait le pourcentage le plus élevé; les chiffres étaient relativement faibles dans les pays scandinaves. En ce qui concerne le pourcentage de jeunes de 15 à 19 ans non engagés dans des études, une formation ou un travail, la France arrivait à la vingt-et-unième place avec le pourcentage le plus élevé; la Finlande était dix-huitième, et la Norvège, le Danemark, la Pologne et la Suède étaient en tête du classement, avec les pourcentages les plus faibles. Les pays scandinaves représentaient le plus faible pourcentage de jeunes vivant dans une pauvreté de revenu relative, et la France occupait la huitième place de ce classement. Enfin, concernant le pourcentage de jeunes ayant participé à des bagarres et/ou subi des brimades, c'est en Finlande, en Suède et en Allemagne que les jeunes étaient le moins exposés à ce type de violences, la France étant dernière avec le pourcentage le plus élevé.

19. Bantuelle M. et Demeulemeester R., *Comportements à risque et santé: agir en milieu scolaire, référentiel de bonnes pratiques*, Editions INPES, ISBN 978-2-91619203-1, p. 38.

20. Voir les constats opérés par l'Union européenne dans le Livre vert intitulé «Améliorer la santé mentale de la population – vers une stratégie sur la santé mentale pour l'Union européenne», COM(2005)484. Ces constats ne préjugent pas des mesures à mettre en œuvre pour prévenir ces troubles chez les personnes ou les soigner.

21. Bantuelle M. et Demeulemeester R., op. cit, p. 38.

22. *Ibid.*

23. Stephenson M., *Young People and Offending: Education, youth justice and social exclusion*, Editions Willan, Cullompton, 2007.

30. La rapporteuse note que la marginalisation de la personne est un facteur de risque. Des études récentes²⁴ ont montré que l'appartenance à un groupe, en temps que telle, n'est pas apparentée à la délinquance. Si un jeune rejoint un groupe de délinquants, plutôt qu'un groupe classique, c'est, en grande partie, déterminé par son propre fonctionnement dans d'autres systèmes conventionnels, tels que l'école. Dans la mesure où il est marginalisé, il cherchera la compagnie d'autres jeunes marginalisés, où la consommation d'alcool ou de drogues est encouragée et où le comportement délinquant est considéré comme normal²⁵.

31. Dans les quartiers/localités les plus pauvres, les sources de revenus illégales telles que le trafic de drogue et la vente de téléphones portables volés s'ajoutent souvent aux sources de revenus légitimes, voire les remplacent. Les jeunes qui rejoignent une bande expliquent souvent qu'ils la considèrent comme un groupe de référence, en dehors duquel ils n'ont pas de vie. Elle leur offre une reconnaissance et une position sociales que l'école, les sources de revenus légitimes, l'emploi et les relations ne leur apportent pas.

32. L'attitude des parents est un autre facteur de risque essentiel lorsqu'il s'agit de parents criminels, de parents présentant des troubles de santé mentale, de parents trop stricts, trop laxistes ou inconstants, de parents opposés à l'éducation de leurs enfants ou ne s'y intéressant pas. Il a été déterminé, par exemple, que l'impact de l'absence du père sur la délinquance pouvait être plus fort que l'absence d'une mère, et cela pour les filles au même titre que pour les garçons²⁶.

33. La rapporteuse remarque une concentration des facteurs de risque chez les enfants les plus défavorisés. La probabilité de voir ces jeunes adopter des comportements antisociaux et plonger dans la délinquance augmente de façon exponentielle avec le nombre de facteurs de risque.

34. Le nombre insuffisant de services de jeunesse dotés de ressources adéquates a été mis en évidence parmi les facteurs contribuant à l'exclusion des jeunes, et plus particulièrement des membres de certains groupes religieux ou minorités ethniques. La rapporteuse est convaincue que la mise en place de programmes spécialisés d'éducation renforcée, ainsi que de programmes d'encadrement des parents et des jeunes par des modèles d'identification crédibles appartenant à leur propre communauté, peut contribuer pour beaucoup à éviter cette marginalisation. Le mouvement associatif joue lui aussi un rôle important, car il permet de motiver les jeunes et de les faire participer à des activités qu'ils jugent utiles pour leur culture et leurs ambitions.

35. En même temps, il est important de souligner que certains jeunes ont besoin de s'émanciper des modèles de rôle traditionnels, notamment au sein des minorités ethniques et des groupes religieux. C'est tout particulièrement vrai pour les jeunes filles, auxquelles sont traditionnellement assignés des rôles fondés sur la passivité et la soumission, des rôles de «victimes», mais cela concerne aussi les garçons, orientés vers des rôles «machos» et tenus de prouver qu'ils sont «forts», agressifs, voire violemment «protecteurs». Les jeunes, tant filles que garçons, devraient être davantage encouragés à développer leur propre personnalité.

36. Sur le plan personnel, une mauvaise image de soi peut être un facteur de risque (notamment de recrutement au sein d'une bande), tout comme les problèmes de santé mentale. La rapporteuse souligne la nécessité de compléter les stratégies de lutte contre l'exclusion par une évaluation des risques et d'assurer une liaison avec les services sociaux spécialisés et les services de santé mentale. Il y a également lieu de procéder à une évaluation précise des risques de toxicomanie et d'alcoolisme, par le biais d'un ensemble de mesures d'évaluation clinique et sociale, en coopération étroite avec les écoles, les services sociaux et les agences locales de lutte contre la toxicomanie et l'alcoolisme.

37. Etant donné la multitude de facteurs de risque associés au faible degré d'instruction, à la marginalisation et à la délinquance, la rapporteuse est fermement convaincue que la prévention de la criminalité ne peut se concevoir sans la participation active d'organismes extérieurs au système judiciaire et, notamment, des services d'éducation et de santé.

38. Les stratégies de lutte contre le désinvestissement scolaire et la pauvreté prévoient l'identification des problèmes d'engagement et d'assiduité scolaire chez les groupes et individus, par un travail avec les écoles et les centres éducatifs spécialisés, le recrutement de psychologues scolaires et de travailleurs sociaux, ainsi que des programmes d'encadrement par les adultes et les pairs, dans le cadre de programmes exécutés à

24. Junger-Tas J., Marshall I. H., Enzmann D., Killias M., Steketee M., Gruszczynska B. (dir.), *Juvenile Delinquency in Europe and Beyond, Results of the Second International Self-Report Delinquency Study*, Springer Editeurs, 2010, ISBN 978-0-387-95982-8, p. 2-3.

25. *Ibid.*, p. 2-3.

26. *Ibid.*, p. 2.

l'échelon local. L'objectif est d'encourager la participation des jeunes à la formation et à l'emploi, pour renforcer leur participation et leur confiance dans l'éducation et accroître ainsi leurs chances de réussite dans la vie.

39. En comparant le niveau d'instruction des jeunes pris en charge par la justice des mineurs à celui de l'ensemble de la population, on constate que, de manière générale, les jeunes délinquants ont rencontré des difficultés scolaires, tant en termes d'investissement personnel que de résultats. Le faible niveau d'études, l'absentéisme chronique, l'exclusion, les besoins éducatifs spéciaux et les handicaps tels que la dyslexie font partie des principaux facteurs de risque associés aux comportements délinquants. Les corrélations entre faible niveau d'études, délinquance, récidive et d'autres formes de comportements antisociaux sont bien établies²⁷. L'éducation pourrait jouer ici un rôle préventif majeur, l'absence d'enseignement obligatoire étant l'un des principaux facteurs associés à la récidive.

40. Dans leurs orientations pédagogiques, certains pays axent le système éducatif sur le développement social plutôt que sur la seule performance scolaire. Les pays scandinaves tels que la Suède font état de taux de réussite scolaire élevés sans pour autant recourir grandement à l'exclusion de l'école ou à d'autres formes d'exclusion sociale (par exemple placement en détention). A l'inverse, d'autres pays tels que le Royaume-Uni affichent des taux de réussite scolaire faibles alors qu'ils mettent fréquemment en œuvre des mesures d'exclusion scolaire ou de placement en détention²⁸. L'Allemagne, par exemple, a recours à des cours de «formation sociale» qui consistent en des rencontres régulières avec des travailleurs sociaux et des week-ends complets d'activités et de compétitions sportives, favorisant le développement des qualités relationnelles des jeunes et l'acquisition de comportements adéquats.

41. Les écoles tiennent souvent à l'écart les jeunes qui souffrent déjà d'exclusion sociale en raison de leur situation familiale, de facteurs économiques ou d'une discrimination fondée sur l'origine ethnique ou la religion. Dans de nombreux pays, les taux les plus élevés d'exclusion scolaire s'observent chez les jeunes appartenant à des groupes ethniques ou religieux minoritaires. Cette question mérite une attention particulière.

42. L'acquisition des compétences de base que sont l'aptitude à lire, à écrire et à compter doit être inscrite dans les stratégies de prévention des établissements scolaires pour identifier les élèves en difficulté et les aider, mais également dans les programmes menés au niveau local et en milieu carcéral pour les délinquants. Sans minimiser l'importance de cette question, la rapporteuse tient à souligner que les politiques ne doivent pas s'adresser uniquement aux jeunes et à leurs familles. Elles doivent également tenir compte des systèmes de valeurs de l'école et des comportements du personnel à l'égard des jeunes délinquants et marginalisés, ainsi que des jeunes qui présentent un risque de décrochage scolaire. Il faudrait vaincre, par la formation et l'assistance aux écoles, la réticence des établissements scolaires à mettre en place des programmes de soutien pour ces jeunes.

43. De l'avis de la rapporteuse, aucun organisme ne peut à lui seul identifier et traiter tous les problèmes des jeunes qui mènent à l'exclusion sociale par le décrochage scolaire et la délinquance. L'élaboration de politiques efficaces impliquant une coordination et une planification entre différents services en faveur de l'intégration sociale en Europe se heurte généralement à deux grandes difficultés: associer les établissements d'enseignement traditionnels à des stratégies préventives tenant compte de l'ensemble de ces facteurs de risque, et travailler à la réinsertion sociale des jeunes en difficulté à l'école et/ou délinquants.

4. Modèles d'intervention: aspects théoriques

44. Les modèles d'intervention par le travail social, par la justice et par la justice réparatrice et la médiation sont les principaux moyens de faire face aux problèmes précités. Il y a presque toujours des chevauchements entre ces divers modèles et, selon les pays, certains aspects seront plus ou moins privilégiés.

27. Stephenson M., *op. cit.*; UNICEF, 2007.

28. Voir Estrada J. S. F., *Juvenile Crime in Sweden: A trend report on criminal policy, the development of juvenile delinquency and the juvenile justice system*, 2004.

www.esc-eurocrim.org/files/youth_crime_in_sweden_sarnecki_estrada_final_version.doc; et «ELLEN-SZER» (Antidote) *Secondary School Youth Protection Program of the Police in Hungary*, 2007, Réseau européen de prévention de la criminalité: www.eucpn.org/gpdocs/HUNGARY-%20ELLEN-SZER.pdf.

45. Les modèles d'intervention par le travail social consistent en des stratégies d'évaluation et d'intervention tirées en grande partie d'approches psychologiques, écologiques et systémiques en matière de compréhension et de traitement des jeunes en échec scolaire et des jeunes délinquants. Ces modèles mettent l'accent sur les difficultés des familles à assurer l'éducation et la socialisation des enfants, ce qui se traduit par des stratégies d'intervention au sein et en dehors de la famille.

46. Cette approche privilégie les méthodes et interventions extérieures au système judiciaire, par exemple la déjudiciarisation, une pratique très courante dans les pays scandinaves, où elle s'accompagne souvent de services d'aide à la famille. Ces pays ont également largement recours aux interventions psychologiques et psychiatriques, axées sur la famille, l'encadrement de proximité et la prise en charge en établissement. Ces méthodes donnent d'excellents résultats pour la grande majorité des jeunes socialement exclus; toutefois, pour la petite minorité recrutée en vue de la perpétration de crimes de haine ou au sein des groupes terroristes, d'autres méthodes sont nécessaires, comprenant notamment des programmes plus ciblés et un travail policier mené en coordination avec d'autres services.

47. Les modèles d'intervention par la justice, contrairement au travail social, considèrent que les jeunes doivent faire l'objet de procédures judiciaires en bonne et due forme (généralement devant les tribunaux), où leurs droits devant la loi peuvent être défendus. Ils partent du principe que la sanction est la principale raison d'être de la justice des mineurs, les peines étant définies suivant une échelle de sévérité croissante, en fonction de la gravité de l'infraction et des antécédents judiciaires de l'auteur. Les pays qui ont adopté cette approche recourent beaucoup à l'incarcération et à la sanction, et très peu aux condamnations avec sursis – fréquentes en Belgique – ou à la déjudiciarisation. Cela dit, dans de très rares circonstances, il est tenu compte des facteurs de risque d'infractions particulièrement graves et de la nécessité de prévoir un placement en établissement, un travail social et une prise en charge psychologique/psychiatrique, parfois pendant de longues périodes, au-delà de l'entrée dans l'âge adulte.

48. Les modèles d'intervention par la justice réparatrice et la médiation ont été proposés ces dernières années en tant qu'alternative aux deux modèles d'intervention précités. Ils reposent sur l'idée d'une réparation du préjudice causé à la victime, permettant à cette dernière d'obtenir des excuses et/ou un dédommagement. Il s'agit de susciter chez l'auteur de l'infraction un sentiment de honte et de peine par rapport aux actes qu'il a commis et de lui apprendre à mesurer les effets de son comportement sur autrui. Ces méthodes ont été utilisées avec succès pour résoudre tous types de conflits, par exemple entre groupes ethniques et religieux, et en particulier dans le cadre de l'Accord de Belfast en l'Irlande du Nord. Elles sont également largement employées dans les pays scandinaves, intégrées à leurs modèles basés sur le travail social.

49. Ces modèles se heurtent à des difficultés dans les pays qui privilégient la sanction, s'expliquant en partie par le fait que le principe du contradictoire appliqué dans de tels systèmes est peu propice à une reconnaissance par le délinquant de ses actes et des effets de ces derniers, ce qui peut avoir des répercussions négatives sur l'issue de la procédure le concernant.

50. Ces approches ont également été utilisées en milieu scolaire pour venir à bout des conflits, de la délinquance et du harcèlement, qui influent sur les résultats scolaires et jouent un rôle dans le désinvestissement des élèves. Si cette méthode peut être utile dans la grande majorité des situations, il convient toutefois de tenir dûment compte du risque pour les victimes, ainsi que de la nécessité d'une protection de ces dernières, par exemple dans les cas graves de brimades.

51. Les initiatives de justice réparatrice et de médiation peuvent s'avérer très efficaces lorsque les auteurs d'infractions sont véritablement disposés à y prendre part; il est toutefois à craindre que certains jeunes se disent prêts à coopérer mais qu'ils ne le fassent pas en réalité. Les victimes peuvent alors redouter de nouveaux actes d'intimidation. Cela est également vrai pour les crimes de haine et les conflits au sein des communautés.

5. Solutions adoptées: aspects pratiques

52. La partie suivante analyse les mesures, politiques et pratiques actuellement en vigueur en matière de lutte contre la délinquance juvénile.

5.1. Age de la responsabilité pénale

53. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant encourage l'établissement d'un âge de la responsabilité pénale, «âge minimal au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale». Il y a une forte corrélation entre l'âge de la responsabilité pénale et le type

de système, social ou répressif. Dans les pays scandinaves, il est fixé à 15 ans, avec un recours très limité aux sanctions, en particulier l'incarcération, pour les adolescents plus âgés. Cet âge varie grandement d'un pays européen à l'autre: il est de 8 ans en Ecosse, 10 ans en Irlande du Nord, en Angleterre et au pays de Galles, 13 ans en France, 14 ans en Espagne, en Italie et en Allemagne, et de 18 ans au Luxembourg et en Belgique. Par ailleurs, l'article 37.b de la Convention des Nations Unies stipule que:

«Les Etats parties veillent à ce que:

Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire: l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible».

Cet article, comme beaucoup d'autres, souligne que les enfants et les jeunes devraient être soumis, dans toute la mesure du possible, à des méthodes de réadaptation socialement inclusives plutôt qu'à des mesures répressives. La Convention des Nations Unies établit d'autres obligations pour les Etats en matière de participation des enfants aux prises de décision, de représentation juridique des enfants et d'interdiction des peines capitales ou dégradantes.

54. La rapporteuse estime qu'il faudrait réfléchir en profondeur sur la question de l'âge de la responsabilité pénale, comme l'a également fait observer récemment le Commissaire aux droits de l'homme: «Je souhaiterais que l'on cesse de polariser le débat sur la fixation arbitraire de l'âge de la responsabilité pénale. Dorénavant, les gouvernements devraient chercher une solution globale au problème de la délinquance juvénile.»²⁹

55. En 2003, le Réseau européen des médiateurs pour enfants (ENOC) a affirmé qu'il devrait y avoir un système judiciaire séparé pour les moins de 18 ans. Toutes les mesures – placement en établissement, prise en charge psychiatrique, incarcération et travail d'intérêt général – devraient donc être adaptées aux mineurs.

5.2. Détention et traitement en liberté

56. Nombreux sont les jeunes placés en détention qui ont connu une ou plusieurs des situations suivantes: la pauvreté, les conflits et la violence au sein de la famille, le placement, la toxicomanie et l'alcoolisme, les troubles mentaux et la souffrance psychologique, la mauvaise santé, les violences affectives, physiques et sexuelles, l'automutilation et les tentatives de suicide, l'absence de domicile, l'isolement, la mauvaise éducation, le manque de compétences, de formation et le chômage, toutes situations associées aux difficultés et au désinvestissement scolaires. Ces problèmes doivent être détectés à un stade précoce au sein des familles et chez les jeunes afin de lutter contre l'exclusion sociale et de réduire la délinquance juvénile.

57. La rapporteuse est d'avis que l'incarcération et les mesures punitives que l'on observe dans un certain nombre de pays européens n'atteignent que rarement, sinon jamais, cet objectif. A quelques louables exceptions près, telles que l'Institut de Kent que la rapporteuse a visité en juin 2009, l'incarcération éloigne les jeunes de toute perspective d'éducation et d'emploi. Ils sont étiquetés comme criminels et nuisibles à la société par les professionnels, par leurs pairs et par leurs familles, ce qui les prive en plus du soutien positif de ces derniers. Comme l'affirment les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile: «Qualifier un jeune de “déviant”, de “délinquant” ou de “pré-délinquant” contribue souvent au développement chez ce dernier d'un comportement systématiquement répréhensible.»

58. Les jeunes placés en détention ont besoin de mesures spéciales qui tiennent compte de leur vulnérabilité, et notamment du risque de maltraitance, de haine raciale et d'intimidation. Ces facteurs contribuent aux meurtres et suicides de jeunes et aggravent les problèmes de toxicomanie et de santé mentale.

59. La rapporteuse est d'avis que les établissements pénitentiaires traditionnels ne tiennent compte ni des difficultés scolaires ni de l'insertion sociale des jeunes, contrairement aux centres de détention de petite dimension, fondés sur des modèles d'action sociale et de traitement, comme il en existe par exemple en Scandinavie.

60. Les critiques graves et nombreuses concernant le bien-être des mineurs incarcérés démontrent que cette incarcération peut être considérée comme contraire à leurs droits fondamentaux, en vertu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit que nul ne peut être soumis à des traitements inhumains ou dégradants. Les violences, l'intimidation et le nombre élevé d'incidents

29. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Points de vue 2009, «On ne peut traiter les enfants comme des criminels», février 2009.

d'automutilation et de suicide peuvent également emporter violation de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies, et notamment de l'article 3, selon lequel l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale, de l'article 19, concernant le droit de l'enfant d'être protégé contre toute forme de violence, d'abus ou de négligence, ou encore de l'article 24, qui reconnaît le droit de l'enfant et des jeunes de jouir du meilleur état de santé possible, ce qui englobe également la santé mentale et affective.

61. Compte tenu de ce qui précède, la rapporteuse affirme que la détention ne doit pas être la solution à privilégier pour les jeunes délinquants, mais qu'elle ne doit être utilisée qu'en dernier ressort, lorsque ces jeunes ont commis des délits graves et qu'ils représentent un danger pour les autres. A cet égard, des principes directeurs – sur les modèles norvégien, danois ou finlandais – seraient les bienvenus pour déterminer quand et à partir de quel degré de gravité du délit il est acceptable que des jeunes soient placés en détention pour la sécurité des autres. Lorsqu'une telle détention s'impose, elle devrait avoir lieu dans de petites unités prévoyant une prise en charge psychiatrique, psychologique et sociale, situées à proximité des familles et du domicile du jeune. Des services de santé mentale devraient également être mis à disposition dans les unités de sécurité, du fait du taux élevé de violences et de suicides.

62. Ces facteurs sont importants pour assurer la réinsertion des jeunes dans leurs familles et leur cadre de vie habituel après leur libération ainsi que pour le suivi et l'assistance postpénale. Dans de nombreux pays, la transition est difficile; la souplesse qui existe en Allemagne est louable à cet égard. Cela étant, il peut y avoir une réticence marquée de la part des institutions sociales (écoles, lycées, hôpitaux ou foyers d'accueil) à accepter d'anciens détenus: cette question mérite l'attention des groupes intersectoriels locaux.

5.3. Programmes ciblés

63. Les programmes d'intervention précoce peuvent s'avérer efficaces pour réduire le risque de délinquance juvénile s'ils sont axés sur les enfants et les jeunes à risque élevé dans des zones géographiques reconnues comme étant pauvres et défavorisées, s'ils sont mis en œuvre en temps utile et s'ils tiennent compte des besoins spécifiques des différents groupes économiques, ethniques, religieux et culturels. Ces programmes, qui s'inscrivent dans une politique de prévention plus large, doivent tenir compte des questions familiales et communautaires ainsi que des facteurs individuels. Ils doivent être basés sur un travail d'assistance et ne pas considérer les familles comme criminogènes.

64. La résolution de ces problèmes multifactoriels passe par un véritable regroupement des différents services concernés et la mise en œuvre de politiques efficaces aux niveaux local et national. Il doit y avoir une coordination entre les services d'aide sociale et les services d'éducation aux niveaux primaire, secondaire et tertiaire, afin d'éviter toute exclusion initiale ou supplémentaire à l'école. Il s'agit de renforcer l'éducation des jeunes, en mettant l'accent sur la formation théorique et pratique dans le cadre de programmes carcéraux et postpénaux.

65. Le faible niveau d'instruction des jeunes s'explique en partie par des facteurs familiaux. Les stratégies visant à ce que les parents adhèrent aux objectifs de l'école, participent à leur réalisation et apportent un soutien à leurs enfants dans leur éducation restent essentielles. Le désinvestissement scolaire des jeunes est en partie lié à un encadrement insuffisant de la part des parents et à un manque d'attachement aux parents et à la fratrie. Ces questions doivent être prises en compte dans les programmes d'accompagnement des parents – collectifs ou individualisés – par des professionnels et des tuteurs.

5.4. Crimes motivés par la haine et l'origine ethnique ou la religion

66. Les effets des inégalités systématiques liées à l'origine ethnique ou à la religion se font souvent ressentir dans les secteurs de l'éducation et de l'emploi et, au-delà, jusque dans le système de justice pénale. Les inégalités structurelles liées à la «race» sont à l'origine d'une tendance à la sous-représentation de certaines minorités ethniques, et en particulier de leurs membres masculins, dans les programmes de formation et l'enseignement supérieur, tandis qu'ils sont surreprésentés à tous les niveaux du système de justice pénale, en particulier dans les prisons.

67. D'après l'étude britannique sur la criminalité (*British Crime Survey*) de 2008, les crimes motivés par la haine présentent une dimension de proximité, c'est-à-dire que les auteurs et les victimes vivent souvent dans le même quartier. Ces résultats montrent la nécessité d'améliorer la formation de tous les professionnels et la surveillance de ces phénomènes, et d'y apporter des réponses à l'échelon local, tant institutionnelles que communautaires.

5.5. Déjudiciarisation

68. La déjudiciarisation peut être un moyen très efficace de traiter les infractions mineures, voire – quand les circonstances le permettent – les infractions plus graves. Elle englobe des mesures telles que le soutien à l'éducation et à la formation et les conseils en matière d'emploi et d'orientation professionnelle, ainsi que l'importance d'adopter une conduite appropriée pour conserver son emploi, notamment par un accompagnement sur le plan du comportement et des relations avec les autres. Les pays scandinaves accordent une grande place à la déjudiciarisation, tant au niveau du ministère public que des tribunaux. En Belgique, il existe une autre forme de déjudiciarisation, la mise à l'épreuve avant jugement. Dans les systèmes répressifs tels que celui du Royaume-Uni, le recours à la déjudiciarisation préalablement au procès ou dans les peines prononcées par les tribunaux a diminué ces vingt dernières années, du fait de réformes politiques et juridiques.

69. Au Royaume-Uni, les ordonnances de renvoi (*«referral orders»*), émises pour la quasi-totalité des jeunes comparaissant pour la première fois devant un tribunal pour mineurs, constituent une autre forme de déjudiciarisation. En présence de ses parents et d'autres personnes, par exemple la victime, le jeune délinquant rencontre un panel composé de membres de la société civile et d'un professionnel de la «Youth Offending Team», afin d'examiner la situation à l'origine de l'infraction et les facteurs ayant pu jouer un rôle dans son comportement délinquant.

70. Ils peuvent aborder des questions aussi diverses que les conflits familiaux ou avec les autres, l'éducation ou l'emploi/la formation, le logement, la toxicomanie, ou encore les problèmes de santé mentale. Ils définissent ensuite les mesures à prendre, et notamment la réparation, les excuses, le traitement des éléments à risque identifiés dans l'ordonnance, ainsi que les dates des rencontres ultérieures où seront évalués les progrès du jeune. Si ce dernier remplit son contrat avec succès, l'infraction ne sera pas inscrite dans son casier judiciaire. Il existe en Italie un système similaire, dans lequel les jeunes se voient généralement imposer un programme avant tout procès. S'ils le respectent, l'infraction n'est pas inscrite au casier judiciaire.

5.6. Participation

71. Les jeunes qui se livrent à des activités criminelles sont des «experts par expérience»: en menant des recherches sur leur expérience personnelle, on obtient des informations très utiles pour s'attaquer aux antécédents de la délinquance et adopter des solutions plus efficaces. Cela permet également de rendre attentif à tous les éléments qui influent sur la vie des jeunes dans les quartiers défavorisés à haut risque et des jeunes appartenant aux minorités ethniques et aux groupes marginalisés, afin d'enrichir la base de connaissances sur les problèmes rencontrés et les solutions à apporter au niveau local.

72. Au niveau local, la participation des jeunes peut être renforcée par la création de panels de jeunes, qui donneront leur avis sur leur situation et proposeront des solutions aux problèmes qu'ils rencontrent. De façon plus générale on notera qu'il existe dans certains pays des «conseils d'école», qui favorisent la participation des jeunes et contribuent en amont à leur intégration et à leur responsabilisation. A l'inverse, rien ne semble être fait spécifiquement pour les jeunes marginalisés.

5.7. Travail avec les jeunes délinquants victimes d'exclusion sociale mettant l'accent sur l'origine ethnique

73. Les enfants et les jeunes appartenant à certaines minorités ethniques ou communautés religieuses continuent d'être largement surreprésentés dans le système de justice pénale de nombreux pays. Des rapports officiels concernant le système policier et carcéral britannique ont relevé certaines formes de discrimination à l'égard des jeunes noirs et minorités ethniques. Certains processus, attitudes et comportements – préjugés involontaires, ignorance, manque de prévenance et stéréotypes racistes – qui désavantagent les membres des minorités ethniques équivalent en effet à de la discrimination³⁰.

74. La rapporteuse est d'avis que ce phénomène existe dans bien d'autres pays européens, à un degré plus ou moins important. La formation des agents des institutions concernées – policiers, personnel judiciaire, personnel pénitentiaire, personnel scolaire, travailleurs sociaux – et le suivi de leurs méthodes de travail sont importants pour assurer un meilleur respect des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant et des normes du Conseil de l'Europe³¹.

30. Sir William MacPherson, *The Stephen Lawrence Inquiry*, The Stationery Office, Londres, 1999.

5.8. Aspects géographiques et démographiques

75. Des données de plus en plus nombreuses montrent l'existence dans certaines zones géographiques de concentrations élevées de délinquants, jeunes et adultes, connus du système de justice pénale et désaffectés sur le plan de l'éducation, de la formation et de l'emploi. Pourtant, il apparaît nécessaire de procéder à une analyse détaillée de la démographie, des taux de réussite scolaire et de criminalité, afin d'explorer de nouveaux modes de répartition des ressources et de mise à disposition de services et d'activités d'aide à la famille et aux jeunes dans ces zones.

76. Il convient également de souligner ici l'utilité de l'éducation renforcée: quelquefois axée sur les groupes ethniques/religieux, celle-ci permet également de venir à bout des réticences familiales, du désintérêt pour l'éducation ou des comportements agressifs/criminels. Il importe donc d'identifier les points communs entre les différents groupes sociaux présents au sein des zones géographiques défavorisées au plan social, afin de faciliter un travail intersectoriel efficace dans un certain nombre de domaines. Parallèlement, comme évoqué précédemment, il est important d'aider les jeunes à s'émanciper des modèles traditionnels de rôles et des attentes (notamment celles liées au genre) susceptibles d'être imposés par les familles, les clans, et les groupes ethniques/religieux. Des activités éducatives diversifiées, organisées en dehors du cadre scolaire et ouvertes à tous, peuvent renforcer la personnalité des participants et contribuer au développement d'une dynamique de groupe positive.

77. D'après la rapporteuse, l'offre de services de qualité pour les jeunes (clubs, activités, éducation renforcée, services de justice réparatrice/médiation, offres de formation et d'emploi) est essentielle pour assurer la cohésion sociale. Outre ces services de base, d'autres peuvent être proposés aux enfants et aux familles connues des autorités, voire à l'ensemble des familles vivant dans les zones défavorisées, où les signes de pauvreté – mauvaises conditions de logement, faibles revenus, rares perspectives d'emploi, conflits interpersonnels ou interethniques et taux de criminalité élevés – sont nombreux.

78. Des groupes intersectoriels locaux peuvent être chargés de recenser les zones et groupes de jeunes nécessitant des interventions, puis d'élaborer des plans d'action en faveur de programmes de proximité et de réhabilitation, ainsi que des plans d'action pour les jeunes affichant clairement un comportement délinquant et rebelle. A titre d'exemple, il existe en Angleterre un programme proposant les services de tuteurs et de professionnels et invitant les familles et les jeunes connus à la fois des services sociaux, des écoles et de la police à prendre part à un programme d'accompagnement. De tels programmes de soutien familial sont encore plus largement utilisés en Suède, ainsi qu'en Norvège dans le cadre de programmes de lutte contre le harcèlement.

79. Plutôt que de les présenter de manière négative comme un processus d'étiquetage, il conviendrait de mettre en valeur ces programmes, en insistant sur le fait qu'ils améliorent la sécurité et la santé au sein des communautés par le renforcement des facteurs de protection. Cette approche est conforme aux Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile, qui recommandent de n'avoir recours qu'en dernier ressort aux services classiques de contrôle social. De ce fait, pour prévenir la criminalité, en particulier chez les jeunes, une approche plus large s'impose. Elle doit être centrée sur les influences essentielles – famille, école et communauté –, lier les possibilités sociales et économiques, et assurer la responsabilisation et le renforcement du capital social des jeunes eux-mêmes³².

5.9. Justice réparatrice et médiation

80. L'exclusion sociale ne se caractérise pas uniquement par des difficultés économiques ou touchant à l'éducation/la formation et l'emploi, mais également par des difficultés d'ordre relationnel. De plus en plus de pays envisagent le recours à la justice réparatrice et à la médiation pour associer à l'approche sociale – qui met l'accent sur les besoins, le développement et le bien-être du jeune délinquant/marginalisé – un moyen de faire comprendre aux jeunes qu'ils sont responsables de leurs actes, tant criminels qu'antisociaux, vis-à-vis d'autrui. Ces méthodes s'appliquent aussi bien en milieu scolaire qu'au sein des communautés, où règnent des tensions entre groupes (ethniques/religieux ou autres).

31. Sender H., Littlechild B. et Smith N., *"Black and Minority Ethnic groups and Youth Offending"*, Youth and Policy, 2006.

32. «Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés: s'attaquer aux racines de la violence», Soto Hardiman P., Jones S., McAdam S., Hallsworth S. et Allain A., *Tendances de la cohésion sociale no 8*, Editions du Conseil de l'Europe, avril 2004, ISBN 92-871-5389-2.

81. En 1999, le Comité des Ministres a adopté des recommandations pour le développement de la médiation en matière pénale. La Finlande et d'autres pays scandinaves ont activement recours à ces méthodes à toutes les étapes du processus.

82. La justice réparatrice vise la réparation du tort causé à la victime, directement ou indirectement, par un travail sur des projets d'intérêt collectif, ainsi que par la présentation d'excuses sincères à la victime, de préférence en face-à-face. Il a été établi qu'elle permet d'accroître le sens des responsabilités et de la culpabilité, qu'elle donne le sentiment que le jeune comme les victimes ont pris part au processus, qu'elle sensibilise au fait que tous les actes ont des conséquences, qu'elle renforce les compétences des individus en matière de gestion des conflits, leur empathie et leur sentiment d'appartenance à une communauté, et qu'elle favorise le respect mutuel. Une autre forme de justice réparatrice/médiation, la «conférence en famille ou en communauté», permet quant à elle de réduire les taux de récidive.

83. Il est quelquefois reproché à la justice réparatrice/médiation de ne pas permettre au jeune de se faire assister d'un avocat, ce à quoi on peut rétorquer qu'un jeune défendu par son représentant n'aurait à engager sa responsabilité personnelle pour aucune des infractions commises ou aucun des préjudices causés. Quoi qu'il en soit, tout système reposant sur le travail social ou la réparation doit tenir compte des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne la proportionnalité et l'interdiction des traitements dégradants³³.

6. Conclusions

84. La rapporteuse a pris note des nombreux exemples de bonnes pratiques en Europe. Il apparaît que les réponses basées sur le travail social favorisent l'insertion sociale et la participation et renforcent l'intérêt pour l'éducation et les comportements sociaux acceptables. Elles doivent lutter contre les différentes formes d'exclusion sociale, de délinquance et de marginalisation et comporter des mécanismes garantissant le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et la protection de ses droits.

85. La reprise économique et une plus grande justice sociale sont indispensables pour la prévention de la délinquance. Mais cela ne va pas tout résoudre, car il faudra mettre en place une politique familiale, une politique sociale, une politique d'intégration et une politique citoyenne qui prennent en considération la vie et les besoins des jeunes d'aujourd'hui.

86. Les mesures juridiques et politiques nationales doivent considérer les jeunes défavorisés au plan social ou délinquants en premier lieu comme des enfants, et en second lieu seulement comme des délinquants et/ou des asociaux. De l'avis de la rapporteuse, les mesures de répression et les sanctions qui présupposent que les jeunes sont responsables de leurs actes, qu'il faut les soumettre à contrôle et les punir pour les transgressions à caractère pénal ne sont pas seulement secondaires, elles s'inscrivent dans une approche fondamentalement erronée. Il est important de trouver le juste équilibre entre la protection de la communauté – et des autres jeunes – face à la délinquance et le fait qu'un enfant/un jeune est un être humain, qui apprend et reste ouvert à des influences positives pour sa socialisation. Les services axés sur le travail social et le système de justice des mineurs peuvent et doivent travailler de concert, main dans la main, pour éduquer les enfants et les jeunes dans l'optique d'en faire des personnes indépendantes et néanmoins intégrées dans la société et respectueuses de ses normes (évitant les comportements délictueux et antisociaux).

87. Un travail intersectoriel et interprofessionnel est indispensable pour la prévention et la réadaptation des jeunes exclus du système scolaire et des jeunes délinquants. Ces équipes locales, interprofessionnelles et intersectorielles devraient comporter des représentants de la direction des établissements scolaires, des services de protection de l'enfance, de la police, des services de probation, des services de santé (y compris de santé mentale), des services de lutte contre la toxicomanie et l'alcoolisme et des services d'emploi pour les jeunes. Des services proposant une aide et des conseils en matière d'éducation, de formation, d'orientation professionnelle et d'emploi seraient également utiles pour identifier les risques et définir des plans d'action pour les groupes, les communautés et les jeunes victimes d'exclusion.

33. Le système écossais des «auditions d'enfants», basé sur l'action sociale, a par exemple été modifié récemment pour veiller à ce que la culpabilité soit déterminée par un système approprié, avant toute mesure sociale ou de justice réparatrice.

88. Ces vingt dernières années, différents Etats européens, comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ont élaboré des politiques et des programmes privilégiant la répression et les programmes axés sur le comportement plutôt que la prévention de la délinquance juvénile et la réponse aux besoins sociaux des jeunes délinquants. La rapporteuse estime que cette approche va à l'encontre de toutes les données disponibles, montrant l'intérêt économique des mesures sociales au niveau de la collectivité locale.

89. L'Assemblée parlementaire devrait de ce fait recommander aux Etats membres de renforcer encore les services sociaux destinés aux enfants et aux jeunes afin de d'abord prévenir la délinquance (et la récidive) en se concentrant sur les mesures sociales, l'éducation et la réadaptation des jeunes délinquants. Les Etats membres devraient par ailleurs être encouragés à mettre en œuvre pleinement les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures (Recommandation CM/Rec(2008)11), qui mettent l'accent sur les sanctions et les mesures appliquées dans la communauté tout en préservant les droits des enfants et des jeunes en tous lieux (depuis la procédure judiciaire jusqu'à la privation de liberté).