



LES INDICATEURS EN JUSTICE JUVÉNILE

Introduction

« Les indicateurs de la justice pour mineurs constituent un cadre qui permet de mesurer et de présenter des informations spécifiques touchant à la situation des enfants en conflit avec la loi. Ces informations concernent à la fois des valeurs quantitatives – comme le nombre d'enfants détenus à un moment déterminé – et l'existence de politiques pertinentes. Les indicateurs ne sont pas censés fournir des informations complètes sur tous les aspects possibles de la situation des enfants en conflit avec la loi dans un pays donné, mais constituent plutôt une série de données de base et un outil comparatif qui peut être un point de départ pour l'évaluation, l'organisation des services et l'élaboration des politiques. »

La promotion de l'utilisation de bons indicateurs de justice juvénile est considérée comme l'une des priorités pour bien évaluer et faire évoluer un système de justice juvénile. Le manque de données et la défaillance du système de récolte de données ont été soulignés par DEI. L'ONG a d'ailleurs rappelé que :

« Il est crucial de disposer d'informations exhaustives et de qualité sur les systèmes et les institutions de justice des mineurs, si tout enfant privé de liberté doit être protégé de toutes formes de violence. Ces informations doivent être largement disponibles, pas seulement pour les fonctionnaires des gouvernements et des législateurs mais aussi pour ceux qui surveillent les systèmes de justice pour mineurs, tels que les ONG, les chercheurs mais également le public en général. Les politiques et les législations sur les enfants en conflit avec la loi font l'objet d'amélioration si elles se basent sur des données fiables et accessibles ».

A l'heure actuelle, il est encore difficile de mesurer les effets des politiques en matière de justice juvénile, d'autant plus que les approches et les pratiques varient considérablement d'un pays à l'autre. L'adoption d'une approche plus globale et compréhensive reste donc l'un des défis actuels. Certaines questions telles que l'âge minimum de la responsabilité pénale, qui est pourtant l'un des piliers de la justice juvénile, sont encore débattues si bien qu'il n'y a pas de consensus au niveau international.

Le but de cette fiche est donc de présenter différents types d'indicateurs existants et expliquer comment ils peuvent être concrètement utilisés.



1. Qu'est ce qu'un indicateur?

Un indicateur offre un moyen commun de mesure et de présentation d'informations permettant de déterminer si les normes applicables en la matière sont respectées. En ce qui concerne la justice juvénile plus particulièrement, il faut noter que les indicateurs sont indispensables pour pouvoir appréhender la situation à l'égard des mineurs en conflits avec la loi et évaluer l'efficacité de toute mesure entreprise. Ils permettent des évaluations tant quantitatives (le nombre d'enfants dans telle ou telle situation) que l'existence de politiques pertinentes. Sans viser à l'exhaustivité (qui est tout simplement impensable) que qualitatives (l'existence de systèmes de contrôle ou de plaintes accessibles aux mineurs placés,...) ; ils permettent de recueillir des données qui vont servir à comparer la situation dans l'espace (entre deux pays, deux régions d'un même pays, voire, deux tribunaux, centres de placement,...) et dans le temps (à cinq ans de distance par exemple, après la mise en œuvre d'une nouvelle législation,...).

2. Les indicateurs de justice juvénile établis par l'UNICEF et l'UNODC

L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) et l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) ont réalisé en 2008 un manuel de mesure des indicateurs de la justice juvénile dont le but est de présenter 15 indicateurs de justice juvénile qui ont été considérés comme prioritaires.

Le but de ces indicateurs est :

- d'évaluer et de suivre les politiques actuelles afin de renforcer la protection de l'enfant en conflit avec la loi;
- de collecter des informations fiables et cohérentes et de les disséminer;
- d'adopter des définitions de référence et de comparer la situation dans différents pays;
- de mettre en place des activités plaidoyer au niveau local, régional et international;
- de renforcer la démocratie et la responsabilité des Etats.

Les 15 indicateurs sont les suivants :

Les indicateurs quantitatifs :

1. Nombre d'enfants arrêtés (pour 100.000 enfants pendant une période de 12 mois)
2. Nombre d'enfants détenus (pour 100.000 enfants)
3. Nombre d'enfants en détention provisoire (pour 100.000 enfants)
4. Durée de la détention des enfants avant jugement
5. Durée pendant laquelle les enfants sont détenus après avoir été jugés
6. Nombre d'enfants décédés (pour 100.000 enfants pendant une période de 12 mois)
7. Pourcentage des enfants détenus qui ne sont pas totalement séparés des adultes



8. Pourcentage d'enfants détenus qui ont reçu une visite de leurs parents, de leur tuteur ou d'un adulte membre de la famille au cours des trois mois écoulés ou qui leur ont rendu visite
9. Pourcentage d'enfants jugés condamnés à une peine privative de liberté
10. Pourcentage de tous les enfants déjudiciarisés ou condamnés qui participent à un programme de déjudiciarisation avant jugement
11. Pourcentage d'enfants libérés qui bénéficient d'un accompagnement post-détention

Les indicateurs qualitatifs :

12. Existence d'un système garantissant une inspection périodique indépendante des lieux de détention et pourcentage de lieux de détention ayant reçu une visite indépendante d'inspection au cours des 12 mois écoulés
13. Existence d'un système de plaintes pour les enfants détenus et pourcentage de lieux de détention où existe un système de plaintes
14. Existence d'un système spécialisé de justice pour mineurs
15. Existence d'un plan national de prévention de la délinquance juvénile

Les 5 indicateurs fondamentaux :

1. Enfants en détention
2. Enfants en détention provisoire
3. Condamnation à une peine privative de liberté
4. Recours à des mesures déjudiciarisation
5. Système spécialisé de justice pour mineurs

Il est important de souligner que les informations collectées peuvent être plus pertinentes si d'autres considérations sont prises en compte telles que le sexe, l'âge, l'origine ethnique, la catégorie d'infraction, le type d'établissement de détention ou la localité d'origine du mineur.

Ces informations permettent notamment de mieux comprendre certaines causes du phénomène et met en lumière la situation particulière de groupes plus vulnérables. Il est donc indispensable d'inclure les enfants en danger ou en risque de délinquance, les enfants en situation irrégulière et les enfants demandeurs d'asile. Il faut aussi rappeler que la question de la détermination de l'âge doit absolument être prise en compte notamment en ce qui concerne les enfants dont l'âge ne peut être prouvé, les enfants en dessous de l'âge minimum de la responsabilité pénale et les enfants soumis au système de justice pénale pour adultes. Enfin, il faut prendre en compte le fait qu'il existe différents institutions dans lesquelles les enfants peuvent être détenus, telles que les postes de police, les centres de garde à vue, les prisons (y compris pour adultes), les foyers de détention provisoire fermés, les camps de travail, les colonies pénitentiaires, les écoles spécialisées fermées, les maisons de redressement, les établissements d'éducation ou de formation professionnelle, les camps ou prisons militaires, les centres pour immigrants, les foyers de jeunesse fermés, etc...



3. L'établissement préalable d'une « carte » détaillée du système de justice juvénile afin de définir de bons indicateurs

Selon l'UNODC et l'UNICEF, les indicateurs ne peuvent être véritablement utiles que si le système de justice juvénile est parfaitement compris. Ainsi, l'établissement d'une carte détaillée du système de justice juvénile doit être le point de départ de tout processus de collecte de données. Cette carte permet de donner une image du contexte dans lequel sont rassemblées les informations nécessaires aux indicateurs. Cette carte permet notamment d'identifier les sources d'informations pertinentes et les populations d'enfants concernés.

Cette carte doit décrire :

- Les lois applicables aux enfants en conflit avec la loi (code pénal, code de procédure pénale, lois relatives à la protection de l'enfance de manière générale et à la protection des mineurs en conflit avec la loi de manière plus spécifique, ainsi que les autres types de réglementations comme les directives ou les circulaires). Les éléments qui doivent être identifiés sont notamment l'existence de lois et de procédures spécifiques pour les mineurs en conflit avec la loi, incluant notamment l'âge minimum de responsabilité pénale, différents seuils de responsabilité, l'existence d'infractions spécifiques pour les mineurs et de mesures de déjudiciarisation, l'identification des autorités compétentes.
- Les systèmes utilisés en présence d'enfants en conflit avec la loi : la justice formelle, la protection sociale, le système administratif ainsi que les systèmes plus informels ; y compris les organes ou institutions responsables de l'arrestation du mineur, des poursuites et de l'enquête, de la décision, de la privation de liberté, de la protection de l'enfance et des mesures extrajudiciaires. Il est indispensable ici de souligner que le processus commence à partir du moment où l'enfant est arrêté et se termine à partir du moment où l'enfant est réintégré dans sa famille.
- Les liens entre ces différents systèmes et notamment la manière dont les différents organes ou institutions responsables collaborent entre eux.

4. Exemples de mise en oeuvre

Deux études réalisées par DEI montrent comment les indicateurs pouvaient être utilisés de manière plus concrète.

1. Etude n°1

En 2008, Défense des Enfants international a fait une étude comparative sur la violence contre les enfants en centres de détention en Belgique, en Angleterre et au Pays de Galle, en France et aux



Pays-Bas. Afin d'évaluer la situation dans ces pays, les chercheurs ont utilisé 12 indicateurs, dont 6 indicateurs développés par l'UNICEF et l'ONU DC.

Les indicateurs de violence contre les enfants privés de liberté utilisés sont les suivants :

Les indicateurs quantitatifs :

1. Nombre d'enfants détenus (pour 100.000 enfants)
2. Nombre d'enfants décédés en détention (pour 1.000 enfants pendant une période de 12 mois)
3. Pourcentage d'enfants détenus qui sont victimes de lésions auto-infligées (pendant une période de 12 mois)
4. Pourcentage d'enfants détenus qui sont victimes d'abus sexuels (pendant une période de 12 mois)
5. Pourcentage d'enfants détenus qui ne sont pas totalement séparés des adultes
6. Pourcentage d'enfants détenus ayant vécu l'enfermement ou l'isolement au moins une fois (pendant une période de 12 mois)
7. Pourcentage d'enfants détenus qui ont reçu une visite de leurs parents, de leur tuteur ou d'un adulte membre de la famille au cours des trois mois écoulés ou qui leur ont rendu visite
8. Pourcentage d'enfants libérés soumis à des entretiens confidentiels de sortie par une autorité indépendante

Les indicateurs de politiques générales :

9. Existence d'un système garantissant une inspection périodique indépendante des lieux de détention et pourcentage de lieux de détention ayant reçu une visite indépendante au cours des 12 mois écoulés
10. Existence d'un mécanisme de plaintes pour les enfants détenus et pourcentage des lieux de détention où existe un système de plaintes
11. Existence de règles et de normes spécialisées concernant le recours aux contraintes physiques et à l'usage de la force par le personnel vis-à-vis des enfants privés de liberté et pourcentage d'enfants détenus ayant connu l'usage de contraintes ou de la force par le personnel au moins une fois (dans une période de 12 mois)
12. Existence de règles et de normes spécialisées concernant les mesures et procédures disciplinaires vis-à-vis des enfants privés de liberté et pourcentage d'enfants détenus ayant connu une mesure disciplinaire au moins une fois (dans une période de 12 mois)

Cette étude a été qualifiée d'exemplaire par Paulo Sérgio Pinheiro, expert indépendant qui a mené l'Étude du Secrétaire Général des Nations Unies sur la Violence contre les Enfants. L'une des conclusions de cette étude était que « les enfants privés de liberté sont dans un grand risque de violence de la part des membres du personnel, à la fois dans les lieux de détention et lorsqu'ils se trouvent sous la garde de la police et les forces de sécurité, mais aussi d'une violence venant des détenus adultes et des autres enfants, ou encore d'une violence à l'égard d'eux-mêmes, en ce compris l'auto-mutilation et le suicide ». Il souligne que l'Étude de la Violence contre les Enfants ne



peut avoir d'effet que si elle est suivie d'actions concrètes et immédiates de la part des gouvernements, des organisations internationales et non gouvernementales. Ainsi, il conclut en disant que :

« ce rapport est à ce titre un remarquable exemple d'un tel suivi et il en va de mon sincère espoir que ses précieuses conclusions, ainsi que les indicateurs proposés, soient progressivement examinés et adoptés par les autorités judiciaires et les autorités de protection de l'enfance, tant en Europe qu'ailleurs dans le monde » .

2. Etude n°2

DEI a réalisé en 2007 une carte détaillée du système de justice juvénile dans 15 pays (comprenant tous une section nationale de l'ONG) : l'Albanie, l'Argentine, la Belgique, la Bolivie, le Canada, le Chili, le Costa Rica, la France, le Ghana, l'Italie, les Pays-Bas, le Niger, la Palestine, la Sierra Leone et l'Ouganda.

Les données sont regroupées sous 5 catégories : l'administration de la justice juvénile, l'âge minimum de la responsabilité pénale, la prévention de la délinquance juvénile, la détention d'enfants, les mesures alternatives.

Cette étude permet de bien comprendre et mesurer la situation dans ces 15 pays, et aide ainsi l'ONG à mieux orienter ses activités de recherche et de plaidoyer. Au-delà, elle permet de cibler des problèmes spécifiques dans chacun des pays, mais aussi des problèmes communs au niveau régional et global.

Ce module pédagogique a été réalisé par DEI-Belgique dans le cadre de ses actions en matière d'éducation aux droits de l'enfant.

Cette fiche a été rédigée par **Laurene Graziani** sous la supervision de **Benoit Van Keirsbilck**.



Fiche pédagogique

Objectifs ?	<ul style="list-style-type: none">• Se familiariser avec les indicateurs en matière de justice juvénile• Définir de bons indicateurs en matière de justice dans son pays qui reflètent les enjeux et les difficultés locales.
Groupe-cible ?	Adultes/Professionnels
Méthode ?	Action participative Etablir une carte détaillée du système de justice juvénile
Matériels ?	<ul style="list-style-type: none">• une grande feuille et des stylos de couleurs• une liste de questions est disponible en annexe afin d'orienter les participants
Déroulement ?	<ol style="list-style-type: none">1. L'animateur divise le groupe en deux ou trois sous groupes en fonction du nombre de participants (le nombre idéal de personnes par groupe est 5).2. Chaque participants se présente et explique ce sur quoi il travaille exactement afin que chacun se connaisse et puisse apporter son expertise.3. La première étape est d'établir une carte détaillée du système de justice juvénile en Belgique. Il est possible d'utiliser des schémas, des organigrammes, des tableaux, etc...4. La deuxième étape est de réfléchir à une dizaine d'indicateurs qui pourraient être utilisés en Belgique. Afin de définir les bons indicateurs, les participants peuvent utiliser les exemples de questions qui sont posés en annexe.5. Les différents groupes confrontent leurs solutions.

Annexe : Quelques questions à se poser avant de définir de bons indicateurs

Comme nous l'avons déjà mentionné, la problématique de la justice juvénile est diverse et complexe.

* Nous avons donc défini sept catégories de questions qui permettent de bien comprendre le phénomène de la délinquance juvénile dans son pays et de mesurer si le système de justice juvénile est effectif (Cette liste est bien entendue non-exhaustive).



1. La réalité des droits de l'enfant

L'Etat a-t-il adopté une politique nationale globale sur les droits de l'enfant? Cette politique est-elle reflétée dans des programmes d'action ? Cette politique est-elle suivie aux niveaux inférieurs ? Les droits de l'enfant sont-ils considérés comme une priorité transversale ? Existe-t-il un Défenseur des droits de l'enfant ? Est-il indépendant? La société civile est-elle active dans ce domaine? Rencontre-t-elle des difficultés pour mener à bien ses activités de plaidoyer?

2. Le système de justice juvénile

De quelle manière est ce que les réalités économiques, sociales, politiques et culturelles dans le pays considéré entravent la mise en place d'un système de justice juvénile effectif ? Le système de justice juvénile est-il cohérent et prend-il en compte les différents aspects du phénomène de la délinquance juvénile ? Des définitions légales existent-elles (comme l'âge minimum de responsabilité pénale, ou les délits et les peines spécifiques aux mineurs) ? Qui définit les délits et les peines ? Ces définitions reflètent-elles les standards internationaux ? Comment fonctionne le système de signalement des délits ? Quels sont les différents acteurs impliqués ?

3. Le phénomène de délinquance juvénile

Les délits sont-ils commis en groupe ou de manière individuelle ? Des données concernant l'origine ethnique, l'âge et le genre sont-elles disponibles? Quels sont les facteurs de risques criminologiques (contexte économique, familial, scolaire) ? Quels sont les facteurs de risque individuels (personnalité et comportement) ? Ces facteurs sont-ils pris en compte dans la mise en œuvre des stratégies de prévention ? Quelle est l'image de délinquance juvénile diffusée dans les médias ? par les politiques ? par l'opinion publique ?

4. Les données

Des statistiques sont-elles disponibles? Qui est responsable de la collecte de données ? Les statistiques actuelles sont-elles fiables, transparentes et objectives ? Les données collectées sont-elles prises en compte dans la mise en œuvre des lois, programmes et politiques ? L'ensemble des données collectées est-il compatible et complémentaire ?

5. La législation et les recours en justice

Des lois ont-elles été adoptées dans le domaine ? Respectent-elles les standards internationaux et régionaux ? Permettent-elles de répondre aux problématiques liées à la délinquance juvénile dans le pays ? Quel est leur impact sur le court et le long terme ? Qui sont les acteurs responsables de la mise en œuvre de la législation ? Ces différents acteurs coopèrent-ils entre eux ? Leurs actions sont-elles coordonnées ? Existe-t-il des voies de recours pour les mineurs en conflit avec la loi dont les droits auraient été violés? Quel est l'état de jurisprudence ? Qui est responsable de la collecte de preuves ? La société civile joue-t-elle un rôle dans ce domaine ?

6. Le respect des droits de l'enfant tout au long de la procédure

Le droit au procès équitable est-il respecté dans les procédures judiciaires impliquant le mineur ? Combien de temps dure la procédure ? Les droits fondamentaux de l'enfant sont-ils respectés au cours de cette procédure ? L'enfant a-t-il accès à l'éducation, à la santé ? Est-il protégé contre toute forme de violence ? Est-il traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne



humaine ? et de manière à favoriser son développement physique, mental, spirituel, moral et social ?
Le principe de proportionnalité est-il respecté (c'est-à-dire le fait de ne pas seulement prendre en compte le délit mais aussi les circonstances propres du délinquant) ?

7. Les sanctions

La privation de liberté est-elle une mesure de dernier ressort et utilisée pour la période de temps la plus courte et appropriée possible ? Quelles sont les différentes formes de privation de liberté ? Quels sont les différents types d'institutions qui existent ? Quelles sont les conditions de vie dans ces institutions ? Sont-elles fréquemment inspectées et par qui ? Des mesures alternatives sont-elles prévues (ex. médiation ou justice restauratrice) ? Des mesures sont-elles prévues pour prévenir de nouveaux délits ? pour permettre une réintégration sociale du mineur délinquant ? Des facteurs de protection sont-ils pris en compte dans la mise en œuvre de ces mesures (ex. sport, gestion du stress, auto-critique) ? Des thérapies cognitives ou comportementales sont-elles utilisées ? Une cure de désintoxication est-elle possible pour les enfants drogués ? Les parents sont-ils intégrés dans ce processus ? Existe-t-il des programmes permettant aux parents de mieux s'occuper de leurs enfants ? La communauté est-elle impliquée dans ce processus ? A-t-on répondu aux besoins et aux intérêts de la victime ?

* Il est également possible d'utiliser le cadre conceptuel développé par Katarina Tomasevski (Rapporteur des Nations Unies sur le droit à l'éducation, entre 1998 et 2004) afin de se poser les bonnes questions.

Bien que ce cadre conceptuel ait été développé pour mesurer le droit à l'éducation, il nous semble être un moyen particulièrement efficace, et peut, à notre avis, être réutilisé afin de mesurer le système de justice juvénile. En effet, il est particulièrement simple puisqu'il tourne autour de quatre grands critères : le système est-il disponible, accessible, acceptable et adapté ? Afin de répondre à ces quatre critères, une série de questions peut se poser (ici encore la liste est non-exhaustive et doit être adaptée au contexte).

- **Disponible**

Un système de justice juvénile existe-t-il ? Des moyens financiers suffisants sont-ils alloués ? L'Etat prend-il des mesures concrètes afin de mettre en œuvre un système de justice juvénile garantissant la réalisation effective des droits de l'enfant ? Les professionnels travaillant dans ce domaine sont-ils suffisamment bien formés ? Travaillent-ils dans des conditions décentes et appropriées ? Les institutions accueillant les mineurs garantissent-elles la sécurité du mineur ?

- **Accessible**

Des mesures alternatives à la détention du mineur sont-elles mises en œuvre ? La détention est-elle une mesure de dernier ressort ? La prévention est-elle une priorité des politiques de développement ? Le principe de proportionnalité est-il respecté ? Le droit au procès équitable est-il respecté ? Les institutions sont-elles accessibles et inspectées ?

- **Acceptable**

Les droits fondamentaux de l'enfant sont-ils respectés tout au long de la procédure ? Les enfants ont-ils accès à l'éducation et aux soins de santé ? Le système de justice juvénile respecte-t-il les droits fondamentaux de l'enfant ? Les enfants reçoivent-ils un traitement approprié ? Sont-ils soutenus et



surveillés de manière satisfaisante ? Les standards minimums de la justice juvénile sont-ils respectés et mis en œuvre par le gouvernement?

- **Adapté**

Le système de justice juvénile est-il adapté aux besoins des enfants? Le système de justice juvénile mis en place dans le pays répond-il aux réalités ? Le système social, économique et scolaire est-il adapté aux mineurs en conflit avec la loi ou risquant d'être en conflit avec la loi ? Le système de justice juvénile offre-t-il une réponse constructive ?