

AIDE ET PROTECTION DE LA JEUNESSE APPROCHE HISTORIQUE

(Syllabus réalisé en 2007 à l'intention des étudiants de ISFSC)
Amaury de Terwangne

Chapitre premier : Introduction.

Une approche historique de la protection de la jeunesse peut apparaître accessoire au praticien épisodique ou journalier du « droit des jeunes », celui-ci préférant centrer son attention sur l'étude des textes juridiques qui régissent actuellement la matière.

Pourtant, seule la compréhension du contexte socio-culturel qui au cours des siècles a façonné la protection de la jeunesse, permet une lecture plus juste, car plus distante, du cadre juridique actuel. Cette approche historique nous permet aussi de mieux appréhender l'enchevêtrement des normes législatives et décrétales qui rend de nos jours extrêmement ardu l'étude de cette matière pour un non-initié.

L'histoire de la protection de la jeunesse peut se lire au travers de deux préoccupations essentielles.

- La *réaction sociale* face à la délinquance juvénile
- Le *contrôle de l'exercice de la puissance paternelle*, actuellement appelée autorité parentale.

Au cours des siècles, ces deux domaines vont connaître une extension considérable.

- L'action judiciaire, visant dans un premier temps le jeune « délinquant », va s'étendre au jeune en danger, créant une confusion en ces deux catégories de mineurs « à protéger ».
- La « puissance paternelle » ne sera plus considérée comme un droit du père mais comme un devoir des parents. D'absolue, elle deviendra relative et sera guidée par un seul objectif : l'intérêt de l'enfant. L'intervention de l'Etat se fera de plus en plus grande tant au niveau de la sanction de la mauvaise gestion de l'autorité parentale (déchéance) que de l'aide à apporter pour la bonne réalisation de celle-ci. Ce contrôle de l'autorité parentale va englober le soutien aux familles et pour se prolonger dans une approche plus «sociétale» de la situation du mineur.

Ces extensions auront un double effet :

- D'une part, entraîner une *multiplication des intervenants sociaux et judiciaires*.
- D'autre part, créer un *enchevêtrement de normes et de compétences* rendant la matière de l'aide et de la protection de la jeunesse éminemment complexe.

Chapitre deux: De la société romaine à 1912

Résumé/ Mots Clés :

Société romaine : Puissance paternelle absolue

Société médiévale : Droit de correction (galères), Pas d'ingérence dans la puissance paternelle.

Code pénal 1810 : Etat peut assister le père. Mesures : peines, collocation,... Différentes hypothèses : Inconduite,

infraction, vagabondage. Majorité pénale : 16 ans . Application de la notion de discernement.

Code pénal belge 1867 : Peu de modification par rapport au code de 1810. Etablissements de réforme et de charité. Loi de 1891.

Titre I: Dans la société romaine.

Le concept de « puissance paternelle absolue » caractérise les rapports père - enfant dans **la société romaine**.

Ainsi, le père de famille détenait le droit de vie et de mort sur toute sa descendance.

Pubère ou non, marié ou non, un enfant restait sous l'autorité de son père et ne devenait romain à part entière, "père de famille" à son tour, qu'à la mort de celui-ci.

Enfin, le père est le juge naturel de ses enfants et peut les condamner à mort par sentence privée.

Psychologiquement, la situation d'un adulte dont le père est vivant est insupportable. Il ne peut faire un geste sans son père, conclure un contrat, affranchir un esclave, faire son testament. Il ne possède, à titre précaire, que son pécule, exactement comme un esclave".

Ce droit absolu ira s'amenuisant au cours des siècles.

Titre II: De la société médiévale au code de 1867:

Dans la **société médiévale, et jusqu'à la révolution française**, le père, ou à défaut la mère, gardera un droit de correction sur ses enfants. (Ce droit pouvant aller jusqu'à l'envoi de l'enfant aux galères pour plusieurs années.)

L'entière responsabilité de l'enfant continue à appartenir à sa famille.

Avec le **code civil de 1804 et le code pénal de 1810**, une première ingérence de l'Etat dans la gestion de la famille apparaît.

Dans le souci de maintenir l'ordre familial, l'Etat prêtera assistance au père en certaines occasions. *Le mineur devient l'objet de "mesures"*. Selon les cas, on lui appliquera une *peine*, une *collocation*, ou une *remise pure et simple* aux parents.

Différentes hypothèses sont visées :

- L'inconduite.
- Le délit.
- Le vagabondage.

a) En cas **d'inconduite et d'indiscipline** du mineur, le code civil (art 375 à 383) maintient le *pouvoir de correction du père*. Ce droit doit permettre aux titulaires de la puissance paternelle d'exercer d'une manière efficace leur autorité en infligeant, notamment, des châtiments domestiques, c'est-à-dire des punitions légères matérielles ou morales.

Mais, dorénavant, ce droit, qui ne peut être délégué à d'autres par le père, est soumis au contrôle judiciaire lorsqu'il entraîne des abus. (Par le biais de poursuites pénales pour coups et blessures, la procédure en déchéance de la puissance paternelle n'apparaissant qu'avec la loi du 15 mai 1912.)

Au delà du châtiment corporel, d'autres « mesures de correction » pouvaient être infligées au mineur récalcitrant en tenant compte de son âge :

- Si l'enfant était *âgé de moins de 16 ans*, le père avait le droit de le faire détenir par voie d'autorité. Le président du tribunal devait délivrer l'ordre d'arrestation et la détention ne pouvait excéder un mois.

- Si l'enfant était *âgé de plus de 16 ans*, le père pouvait seulement requérir la détention de son enfant. Le président du tribunal délivrait ou refusait l'ordre d'arrestation. La détention ne pouvait excéder six mois. Le délai étant laissé à l'appréciation du magistrat, le père gardant le droit d'abrégé la durée de la détention.

b) En cas d'infraction pénale:

Pour le code pénal de 1810, la *majorité pénale* se situe à l'âge de *16 ans* ce qui signifie que le mineur âgé de plus de 16 ans est passible des mêmes peines que l'adulte.

Le législateur introduira la notion de discernement pour le mineur de moins de 16 ans. Ainsi, le jeune de moins de 16 ans est passible d'une peine, s'il a agi avec discernement. Dans ce cas, l'âge peut jouer pour atténuer la peine. Si, par contre, il a agi sans *discernement*, il n'est passible d'aucune sanction.

le code pénal belge de 1867 va reprendre les grandes lignes du code Napoléon, en précisant toutefois que les mineurs ne pourront plus seulement être placés dans des *maisons de correction*, mais également dans des *établissements de réforme et de charité*. De plus, ces placements pourront se prolonger jusqu'à 21 ans accomplis. Le code exclut la peine de mort à l'égard d'un criminel âgé de moins de 18 ans.

On peut ainsi constater que les mesures vont en se diversifiant et en s'allongeant.

c) En cas de vagabondage ou de mendicité:

Selon la loi de 1866, le vagabond âgé de *moins de 14 ans* pouvait être *mis à la disposition du gouvernement* pour une durée maximum de *2 ans ou de 6 mois*, selon qu'il y avait ou non récidive.

Pour le mineur âgé de *plus de 14 ans*, une peine d'*emprisonnement* de 8 à 15 jours ou de 1 à 7 jours était prévue, selon qu'il y avait ou non récidive.

La loi du 27 novembre 1891 « pour la répression du vagabondage et de la mendicité » sanctionnera pénalement « l'état de mendicité ou de vagabondage qualifié ». (art 342 et svts du code pénal).

Elle permet pas de poursuivre le mineur de moins de 18 ans comme tel mais introduisit une extension considérable des mesures contraignantes, en prévoyant que le mineur de moins de 18 ans en état habituel de vagabondage ou de mendicité serait obligatoirement mis à la disposition du gouvernement pour être interné jusqu'à sa majorité dans une école de bienfaisance de l'Etat.

Les rédacteurs du code civil, par oubli ou peut-être par crainte de porter atteinte à l'autorité des père et mère, n'ont inscrit dans le code civil aucune sanction contre les parents qui abusaient de leurs droits liés à la puissance paternelle.

Et ce sont les cours et tribunaux qui limiteront dans un premier temps les abus portés à leur connaissance par le parquet ou un tiers.

Chapitre III: La LOI du 15 MAI 1912 relative à la protection de l'enfance.

Résumé et mots clés :

La loi de 1912 substitue au code de 1867 (fondé sur la question du discernement) un système de mesures de garde, de préservation et d'éducation à l'égard de mineurs âgés de moins de 16 ans qui se mettent en danger de par leur attitude (délinquance, vagabondage, indiscipline, ...)

(A) Contexte social et culturel , Evolution de la pensée , Nécessité d'une autre approche de la délinquance des mineurs , Développement du mouvement associatif caritatif , Obligation scolaire , Industrialisation de l'Europe , Recrutement massif de main d'œuvre , Education de la main d'œuvre , Nécessité d'entretenir ce patrimoine de travail , Contrôle social , Notion de dangerosité sociale.

(A) Contexte social et culturel :

La Loi de 1912 se situe à la rencontre d'un *ensemble de facteurs historiques et socioculturels* qui caractérisent l'évolution des mentalités lors du 19^{ème} siècle.

*** Au niveau philosophique et idéologique :**

Ainsi, va apparaître un courant de pensée qui défend de nouveaux principes :

- Une certaine primauté de l'éducation sur la répression.
- La nécessité d'apporter une autre réponse sociale à l'acte délinquant posé par un mineur et d'adapter cette réaction non plus à la gravité du fait mais aux besoins du mineur.
- La recherche de l'étiologie de ce fait, insistant sur la responsabilité sociale plutôt que morale.

Les *sciences humaines prennent leur essor* et élaborent des théories sur le traitement des problèmes humains et sociaux

Le motif de la réaction sociale à la délinquance glisse de la responsabilité morale vers la responsabilité sociale, du libre arbitre vers la notion de danger, du fait vers l'individu.

Ce mouvement verra une prolongation notamment dans *l'éclosion d'institutions spécifiques pour les mineurs* d'âge. (délinquants, vagabonds, mendiants, enfants abandonnés, anormaux...) Elles appartiennent pour la plupart à des congrégations religieuses, soutenues par la *bourgeoisie bien pensante* et se vouant au service des déshérités dans un but caritatif et philanthropique.

Dans un même temps, *l'école primaire est rendue obligatoire.*

*** Au niveau socio-économique :**

Historiquement, le milieu du 19^{ème} siècle marque le début d'une période *d'industrialisation très forte de la Belgique.*

Cette évolution économique amène le *recrutement massif* de femmes et d'enfants qui travaillent dans les usines et dans les mines.

Deux exigences en découlent:

- *Eduquer la main-d'œuvre* aux tâches spécifiques exigées d'elle;
- Assurer les *conditions de reproduction* de cette main-d'œuvre.

L'école obligatoire permet de répondre au premier objectif d'éducation: former et éduquer la main-d'œuvre.

Mais elle appelle immédiatement son corollaire: prévoir une voie secondaire qui puisse recueillir et orienter ceux que l'école ordinaire n'arrive pas à éduquer et qui pourraient être utilisés moyennant un enseignement mieux adapté à leur cas: *les arriérés, les incapables, les vagabonds,*

les réfractaires, qui compromettent le bon fonctionnement de l'école, mais qui ne relèvent cependant pas des hospices d'aliénés.

L'*enseignement professionnel* (et plus tard "spécial") répondra à cette attente et évitera le danger présumé du vagabondage. A noter que ces enfants "anormaux" se recrutent en grande partie dans les quartiers populeux, misérables et insalubres des grandes villes.

Ces différents éléments déterminent le contexte dans lequel apparaîtra la loi de 1912 et qui ne sera pas sans l'influencer. Un contexte où *les exigences d'une société capitaliste impliquaient une organisation de la société basée sur l'éducation et le contrôle social*.

Les enfants sont concernés par ces mesures d'organisation sociale: ils constituent la future classe laborieuse. C'est donc à eux que vont s'adresser en premier lieu les mesures de sauvegarde mises en place par la loi de 1912.

Notons qu'à la fin du 19^{ème} siècle, apparaissent certaines législations concernant le statut et le sort de l'enfant. Deux principes les guident : d'une part, la *nécessité de maintenir intacte la force de travail que les enfants représentent* ; et d'autre part, le *souci de limiter l'oppression et de les protéger contre les "mauvais parents", dits incapables de les éduquer*.

Ainsi les *lois de 1888 et de 1898 sur la protection des enfants maltraités, sur le mauvais exercice de la puissance paternelle, sur la protection du jeune travailleur*.

Citons également la *circulaire ministérielle du 30 novembre 1892, élaborée par Jules Lejeune*, un des promoteurs de la réforme du droit des mineurs. Cette circulaire énonce des principes nouveaux: "abandon du régime répressif, accent mis sur la personne du mineur, adaptation de l'intervention aux besoins du mineur et non plus à la gravité du fait commis, recherche compréhensive de l'étiologie de ce fait". Il s'agit de principes nouveaux, qui annoncent ceux que l'on retrouve dans la loi de 1912.

(B) Analyse de la loi du 15 mai 1912

Résumé et mots clés :

Loi innovatrice, générale, « protectrice », humanitaire : suppression du caractère pénal.

Mesures de garde et de préservation, Apparition timide du concept d'« intérêt du mineur », Spécialisation du juge,

Majorité pénale : 16 ans, Abandon du concept de discernement.

Chap I : déchéance de la puissance paternelle : obligatoire ou facultative.

Chap II : délinquance, indiscipline, vagabondage

Lorsqu'elle est apparue, cette législation fût considérée comme une *innovation dans la mesure où elle représentait la première loi générale applicable aux mineurs*.

Un des objectifs essentiels de cette loi, la protection des enfants, trouve sa justification dans son intitulé: "loi sur la protection de l'enfance".

Elle est également apparue comme *humanitaire*, dans la mesure où son objectif était de *soustraire le mineur à l'emprise du droit pénal* et de substituer aux mesures répressives des *mesures de garde et de préservation* et ce, comme on peut en retrouver trace dans les travaux préparatoires, "dans *l'intérêt de l'enfant*".

Le caractère humanitaire de cette loi apparaît aussi dans le glissement qui s'opère dans sa terminologie. Une volonté claire de s'écarter de la terminologie pénale nous montre que le législateur de 1912 entend se placer dans un champ d'action différent lorsqu'il intervient au profit des mineurs. (ex : On ne parle plus de peine. La notion de discernement est abandonnée.

L'emprisonnement du mineur indiscipliné est remplacé par des mesures de garde, d'éducation et de préservation,...)

La loi de 1912 établit la spécialisation de la juridiction et des mesures ainsi que le principe du juge unique aussi "paternel" et aussi "magistrat" que possible.

La loi renonce à la notion de discernement et supprime totalement les peines. La majorité pénale est fixée à l'âge de 16 ans. Cela signifie qu'une présomption d'irresponsabilité est fixée jusqu'à l'âge de 16 ans et que, jusqu'à cet âge, le jeune n'est pas coupable au sens du droit pénal et ne peut donc faire l'objet d'aucune peine.

Les chapitres premier et second de la loi de 1912 rencontrent les deux préoccupations dont nous avons parlé au début de cet exposé, à savoir : le souci de développer une réaction adéquate à la délinquance juvénile et celui de contrôler de l'exercice de la puissance paternelle¹.

a) Le chapitre premier relatif à la déchéance de la puissance paternelle invoque "la mise en péril de la santé, de la sécurité et de la moralité du mineur", justifiant l'intervention de l'autorité publique là où l'autorité parentale est défaillante.

La paix et l'ordre social exigent que l'Etat fasse régner la police des familles dans le domaine privé du foyer et qu'il sanctionne les carences importantes des parents dans l'exercice de leur puissance paternelle.

La loi de 1912 prévoit deux formes de déchéance: *une déchéance obligatoire et une déchéance facultative*. C'est dans cette dernière que l'on voit apparaître le pouvoir d'appréciation de l'état de danger par les autorités judiciaires.

Sont frappés d'une déchéance obligatoire, les parents condamnés pour attentat à la pudeur, viol ou excitation à la débauche, ou condamnés à une peine criminelle pour des faits commis sur leurs enfants et descendants. (art 1^{er} de la loi de 1912)

Pourront être frappés d'une déchéance facultative, les parents qui tiennent une maison de débauche,

- auront fait preuve d'une inconduite notoire, d'abus d'autorité, de négligence grave dans l'accomplissement de leurs obligations légales et parentales, de mauvais traitements,
- auront été privé de l'exercice des droits de la famille par application des articles 32 à 33 du code pénal.
- auront été condamnés à une peine criminelle du chef d'un crime.

¹ Puissance paternelle :

« Attendu que les mots puissance paternelle, empruntés à la terminologie du droit romain, ont le tort de caractériser un régime auquel les auteurs du code civil ont entendu mettre fin ; ils ont, en effet, suivi, en cette matière, les principes du droit coutumier plutôt que ceux du droit écrit, et ont admis que l'autorité des parents est établie principalement dans l'intérêt des enfants, elle est pour les père et mère un moyen d'accomplir, dans toute son étendue et sans obstacle, le devoir que la nature leur impose d'élever leurs enfants » (C.A. Bxl. 27/7/1903, Pas.1904,II, 29)

La puissance paternelle est désormais considérée comme un devoir et non un droit par la jurisprudence. Le mineur est incapable de se gouverner par lui-même, tant au point de vue de sa personne que de ses biens. Dès lors, il doit être guidé et conduit. Il doit également être représenté dans tous les actes de la vie juridique. L'autorité des père et mère sur leurs enfants, n'a donc pas d'autres causes et d'autre but, dans l'intérêt de leurs enfants, que de remplir cet objectif. La puissance paternelle est d'ordre public et ne pourra faire l'objet de transaction ou d'abandon. Ses principaux attributs sont : les « droits » d'éducation, de garde, de correction, de jouissance et d'administration légales, de consentir au mariage ou à l'émancipation du mineur.

b) Le chapitre 2 de la loi de 1912, relatif à la lutte contre la délinquance juvénile, vise à la fois par des mesures à l'égard des mineurs de moins de 16 ans ayant commis des faits qualifiés infractions mais également des mineurs vagabonds et de tous ceux qui "par leur inconduite et leur indiscipline donnent de graves sujets de mécontentement à leurs parents".

Se constitue ainsi, dans la loi elle-même, le principe d'une *assimilation entre les jeunes délinquants et les jeunes indisciplinés* dont le comportement laisse supposer un danger moral et craindre une délinquance future.

(C) Appréciation critique de la loi de 1912

Résumé et mots clés :

- évolution de la déchéance facultative. (rôle accru du PR)
- avènement du service social.
- développement de la notion de danger passif : interprétation extensive de la loi et pratiques prétorienne.
- contexte scientifique
- incertitude juridique, respect des garanties individuelles, incohérence dans l'intervention.

a) L'évolution de la déchéance de la puissance paternelle est significative.

Les *déchéances facultatives* qui, rappelons-le, impliquent un élément d'appréciation de l'état de danger par les autorités judiciaires, prennent *une place de plus en plus importante* parmi l'ensemble des déchéances.

Celles-ci auront même doublé entre 1935 et 1955.

Cette évolution traduit le rôle accru du *parquet* en cette matière qui, soucieux des problèmes humains et sociaux des familles pour lesquelles une déchéance est envisagée, *étend insensiblement le champ de ses préoccupations et de ses interventions*.

b) Mais cette mission nouvelle – connaître la réalité et la complexité des situations familiales que l'on veut atteindre - *requiert nécessairement des moyens nouveaux*: c'est l'avènement du service social.

Dans un premier temps, des bénévoles, suivis par des travailleurs sociaux mis à la disposition des parquets par le Ministre de la Justice, collaboreront à cette mission.

Les écoles de « service social » créées dès 1920 par l'Office de la protection de l'enfance contribueront à la professionnalisation de ces acteurs de terrain.

Enfin, la *loi du 20 mai 1949* institue des *délégués à la protection de l'enfance* auprès des parquets.

c) Notion de danger : La grande faiblesse de la loi de 1912 consistait dans le fait que toute action visant à la protection du mineur ne pouvait intervenir qu'à la suite d'un comportement personnel et blâmable du mineur par lequel il troublait ou mettait en danger l'ordre public ou enfreignait gravement la discipline familiale. (Acte de délinquance, indiscipline, vagabondage,...)

Progressivement, se développe la notion de danger qui englobe non seulement l'état actif du sujet (le jeune représente un danger pour autrui) mais aussi son état passif (le sujet se trouve lui-même en danger).

Une telle conception de la notion de danger inclut des situations non répertoriées dans la loi où une action se justifie sans que le comportement du mineur ne doive être mis en cause et sans que l'on ne se retrouve automatiquement dans les hypothèses permettant une déchéance de l'autorité

paternelle.

Par rapport à cette lacune, le monde judiciaire va réagir de deux manières :

- Certains juges feront une interprétation très extensive de la loi.

Ainsi, verra-t-on apparaître la pratique des « délits prétextes » qui permettrait au juge de se saisir d'une situation.

- Le ministère public développera des pratiques prétoriennes.

Ainsi, le parquet comblera cette zone d'ombre par le biais d'une *mesure officieuse qui, de la surveillance, passera bientôt à un embryon d'action sociale éducative*, exercée sous la menace de la déchéance. L'affinement de l'intervention provoque une amplification de celle-ci, à l'initiative et sous le contrôle du parquet.

La multiplication de ces pratiques amène, progressivement, le parquet à *concevoir sa mission comme essentiellement préventive*.

Cette évolution ou extension des missions du parquet va être un facteur de *confusion dans les rôles* attribués à chacun qui entraînera une polémique importante : une action préventive peut-elle être exercée par un organe du pouvoir judiciaire ou doit-elle rester dans le giron social ?

Cette controverse va perdurer et entachera les débats normatifs liés au secteur de la protection de la jeunesse.

On la retrouvera, par exemple, dans les débats liés la création de décrets communautaires sur l'aide à la jeunesse, mais aussi lors de la répartition des compétences entre les communautés et le pouvoir fédéral.

Le *contexte scientifique* contribuera lui aussi à cet élargissement de la protection judiciaire et sociale.

"Les infractions à la loi pénale qualifiées délit ou crime ne sont chez l'enfant et l'adolescent que des manifestations d'inadaptation aux conditions de vie qui lui sont imposées par sa famille, son milieu socio-culturel et économique, son éducation".

A la notion d'enfant délinquant puis d'enfant constitutionnellement anormal s'est substituée celle *d'enfant inadapté* aux valeurs en vigueur dans la société où il vit.

La notion d'inadaptation superposée à celle de délinquance a pour effet de transposer le problème du plan juridique au *plan psycho-pédagogique*.

Par ailleurs, sur le plan des méthodes d'intervention, les scientifiques observent que celles-ci s'appliquent à toutes les formes de l'inadaptation car, chez les délinquants comme chez les inadaptés, on relève les mêmes troubles de comportement: instabilité, fugue, violence, ... Ce sont le plus souvent des circonstances fortuites qui ont mis en contact l'un avec la police, l'autre avec le médecin.

d) Cette volonté d'élargir l'action judiciaire à d'autres catégories de jeunes, soit par une interprétation extensive de la loi, soit par des pratiques prétorienne comportent des risques : Elle peut être un facteur *d'incertitude juridique* en rendant flou les critères de saisine des magistrats.

Elle risque de créer une *incohérence au niveau de l'intervention des services*. (Apparaissant tantôt avec une casquette de prévention sociale, tantôt avec une casquette d'action judiciaire curative.)

Et dans certains cas, elle ne rencontre plus *les conditions de garanties individuelles* lorsque sous le couvert de techniques sociales, c'est en réalité une intervention de type judiciaire que l'on impose

sans cadre légal.

Un demi-siècle plus tard, ces différentes raisons auxquelles s'ajoutent les progrès des sciences humaines autant que la transformation profonde du paysage socio-économique vont justifier une refonte de la loi. C'est en 1947 que s'entame le processus de réforme qui donnera naissance à la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse.

Chapitre IV : la LOI du 8 AVRIL 1965 relative à la protection de la jeunesse

Résumé et mots clés :

La loi du 8/4/1965 instaure un régime protecteur sans différence de traitement entre l'enfant en danger et l'enfant délinquant. Ce système s'inscrit dans une perspective d'ordre thérapeutique où dans l'intérêt du mineur, un juge, aux larges pouvoirs, prendra les mesures qu'il estime adéquates. Centré sur l'enfant plus que sur les actes qu'il commet, ce système constitue une approche globale de l'enfance inadaptée, dans une volonté de dépenalisation.

- Principe : protection et mise en danger.
- Intérêt de l'enfant : seul critère.
- Mineurs en danger : notion centrale.
- Piliers de la loi : famille, protection sociale (CPJ), protection judiciaire (TJ)
- Majorité pénale : 18 ans
- Contrôle de la puissance paternelle : civile, protectionnel
- Spécialisation des outils : CPJ, TJ et OPJ.

1) Principes fondateurs de la loi de 1965 :

La loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à l'instar de la précédente, est *saluée dans le monde entier comme un modèle.*

a) Cette législation repose tout entière sur le principe selon lequel, en raison de son *incapacité à mener une existence autonome, tout enfant mineur doit être protégé lorsque sa santé, sa sécurité, sa moralité ou son éducation sont mises en danger, que le danger soit créé ou aggravé par son milieu ou par son comportement.*

b) *La notion d'intérêt de l'enfant, sujet de droits, devient le critère essentiel de l'agir du juge et des intervenants.*

Ce n'est donc plus, comme en 1912, l'intérêt de la société contre la délinquance juvénile qui inspire le législateur de 1965, c'est l'intérêt de l'enfant
Cet intérêt prime tous les autres (intérêts des parents, des enseignants, des éducateurs, de la famille, etc.).

L'objectif poursuivi par la loi du 8 avril 1965 est donc d'apporter une solution d'ensemble aux problèmes soulevés par le traitement de la jeunesse inadaptée ou délinquante.

Elle dépassera le champ d'application de la loi de 1912 en ajoutant aux catégories :

Du jeune qui se met en danger par son comportement (délinquance, indiscipline,...), pour lequel le juge de la jeunesse pourra prendre des mesures,

Du jeune mis en danger grave par la mauvaise gestion de la puissance paternelle, pour lequel elle pourra sanctionner le ou les parents par une déchéance.

Celle du jeune se trouvant en danger de par son milieu familial ou élargi qu'il faudra protéger et aider.

c) La loi du 8 avril 1965 *supprime la distinction faite habituellement entre « jeune délinquant » et « jeune victime du milieu dans lequel il grandit » : l'un comme l'autre sont des mineurs en danger.*

En réalité, le centre de gravité de la loi devient l'enfant en danger et non plus l'enfant délinquant, et le souci du législateur est de pouvoir découvrir et traiter les enfants en danger de manière suffisamment précoce et de mettre en œuvre dans ce but une grande variété de moyens de dépistage et une approche efficace.

Une fois découvert, cet enfant en danger pourra faire l'objet de mesures de protection et d'éducation directes, et non plus seulement par le truchement de mesures prises à l'égard de ses parents, comme c'était le cas en 1912.

d) La philosophie de la loi du 8 avril 1965 repose sur l'articulation de *trois lignes différentes de protection* contre l'inadaptation: La famille, la protection sociale, la protection judiciaire.

§ 1^{er}. La famille :

La famille est le *noyau essentiel de toute relation sociale* et le milieu le plus propice à l'épanouissement de l'enfant. Elle est le *lieu qu'il faut privilégier par priorité*.²

Elle doit rester le moteur de la protection du mineur. Elle doit par priorité être invitée à recourir librement aux moyens médicaux, pédagogiques et sociaux mis à sa disposition.

En cas de difficultés, il *convient d'intervenir auprès de la famille pour lui permettre de se ressaisir dans l'intérêt de l'enfant*.

§ 2. La protection sociale :

La protection de la *jeunesse ne peut plus se contenter de mesures "curatives"*; elles doit surtout s'orienter vers la *prévention*. Celle-ci s'exerce d'abord par des mesures de prophylaxie générale, applicables à l'ensemble de la population juvénile et qu'il importe de promouvoir.

Cette action préventive se situe en amont de l'intervention judiciaire et a pour objet d'aider suffisamment tôt les jeunes en danger et les familles en difficulté.

L'action sociale préventive est constituée par l'ensemble des mesures susceptibles d'enrayer à la fois les déficiences familiales et la délinquance juvénile avant l'intervention judiciaire.

La protection sociale concerne donc les familles qui ne peuvent résoudre les difficultés d'éducation posées par leurs enfants sans une aide extérieure et qui, par ignorance, indifférence ou obstination, ne font pas appel aux services médicaux, sociaux ou psychologiques existants ou refusent de collaborer avec ces derniers.

Elle vise à offrir à temps une aide aux familles en difficulté avant qu'une intervention judiciaire ne se justifie. Une telle protection doit se situer à un *stade suffisamment précoce pour qu'elle ait sa véritable utilité, tout en évitant de s'ingérer de manière intempestive dans la vie familiale*.

Cette intervention extrajudiciaire est mise en œuvre par l'intermédiaire des **comités de protection de la jeunesse**.

2 // Convention ONU 89 :

*Article 9a11 :Les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités ne décident,..., que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt de l'enfant.

* Article 16a11 : Nul enfant ne fera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile,...

Elle est conçue comme une *protection libre et non contraignante*.

En cas d'insuccès ou de refus, il appartient au comité de protection de la jeunesse d'évaluer la situation. Si celle-ci lui apparaît grave, il *doit prévenir le procureur du Roi*.

Cette question est évidemment très délicate car ce dessaisissement peut faire apparaître le *comité de protection de la jeunesse* comme l'*antichambre de la protection judiciaire*.

§ 3. La protection judiciaire :

La protection judiciaire est **contraignante**.

Elle se justifie dans les cas graves où le mineur ou ses parents refusent ou négligent de mettre en œuvre les mesures de protection sociale et, à ce titre, doit apparaître comme supplétive.

Il n'y a cependant aucune obligation du ministère public de justifier l'impossibilité de recourir à des mesures de prévention sociale pour saisir le tribunal de la jeunesse.

La protection judiciaire peut être utilisée à l'égard des parents ou du mineur.

A l'égard du mineur en danger, le choix est laissé au ministère public de mettre en cause soit le mineur lui-même, soit ses parents ou personnes qui en ont la garde.

L'intervention judiciaire à l'égard des parents se justifie surtout lorsque la situation dangereuse et les progrès souhaités dépendent principalement des parents.

Toute *idée de gradation ou de gravité des mesures est exclue* en raison du fait qu'il s'agit d'une loi qui se présente comme animée par un pur idéal de protection dans un cadre familial.

La durée des mesures prises n'est pas précisée par le tribunal de la jeunesse et celui-ci dispose d'un maximum de souplesse pour lui permettre d'adapter les mesures à l'évolution du jeune et de son milieu

2) Autres notions importantes dans la loi de 1965 :

a) La loi porte l'âge de la majorité pénale à 18 ans. L'irresponsabilité pénale étant la règle avant cet âge.

Les mineurs ayant commis des faits qualifiés infraction avant l'âge de 18 ans sont donc en principe considérés comme juridiquement irresponsables et doivent être protégés, la délinquance étant perçue comme une expression de l'inadaptation du mineur.

La loi introduira une exception à ce principe par la voie du dessaisissement possible dès l'âge de 16 ans.

b) La loi du 8 avril 1965 étend le contrôle de l'exercice de la puissance paternelle sur deux plans :

- Sur le plan civil, la loi consacre le *principe de l'égalité des père et mère dans l'exercice de la puissance paternelle*, en disposant que cet exercice se fait concurremment, alors que l'ancien article 373 du Code civil le confiait au père seul durant le mariage. Les parents se contrôlent mutuellement.

La loi a toutefois *maintenu une certaine prépondérance* en prévoyant qu'en cas de dissentiment la volonté du père prévaut.

La loi prévoit également des *cas où la liberté du père peut être limitée dans l'intérêt de l'enfant*.

Ainsi, le tribunal peut, dans certains cas, autoriser le mariage d'un jeune malgré le refus de ses parents.

- Sur le plan protectionnel, la loi prévoit qu'une *aide peut être donnée aux parents* dans le cadre de la protection sociale, pour autant que ceux-ci l'acceptent librement.

Elle introduit également *deux nouvelles mesures* contraignantes à l'égard des parents, mesures qui sont cependant moins radicales que la déchéance et qui ont pour objet de restaurer les parents dans leur capacité éducative : la *tutelle aux prestations familiales et l'assistance éducative*.

c) La loi de 1912 avait consacré la spécialisation du « Juge des enfants ». A côté du tribunal de la jeunesse, outil de la protection judiciaire, le législateur de 1965 créera le comité de protection de la jeunesse³ (CPJ), pierre angulaire de la protection sociale. Son souci est de permettre une identification claire entre acteurs d'une protection sociale librement proposée et d'une protection judiciaire contraignante.

d) La loi du 8 avril 1965 prévoit que, désormais, c'est l'administration qui prend en charge l'agrément des établissements où sont placés les mineurs, la fixation des subsides et des frais d'entretien, le statut du service social, l'exécution de la mise à la disposition du gouvernement, etc.

C'est ainsi que naît l'Office de Protection de la Jeunesse (O.P.J.) au sein du Ministère de la Justice.

Par là, le législateur reconnaît la complémentarité des deux niveaux de protection et organise une collaboration entre eux. Ceux-ci relèvent d'un même département, celui de la Justice, et d'une même administration, l'Office de protection de la jeunesse (OPJ).

La loi du 8 avril 1965, comme toute autre loi, est l'expression de la société à un moment donné de son histoire. En l'occurrence, cette loi est née dans l'optimisme des années 60 : la guerre est terminée, l'essor économique bat son plein de même que l'idéalisme social, l'adulte est généreux, l'enfant peut être roi et irresponsable.

3) Quelques critiques relatives au fonctionnement de la loi :

Résumé et Mots clés :

- Déjudiciarisation. Désinstitutionnalisation. Décriminalisation. Diversion. Due process. Priorité au préventif. Carence des moyens d'action. Malaise du secteur social

Durant les trente années qui ont suivi, sept grandes revendications sont formulées au regard de l'application qui est faite de la loi du 8 avril 1965.

Deux discours s'affrontent et se superposent : un discours réformiste et un discours radical. Ils sont tenus par des personnes et des groupes (Union des juges de la jeunesse du Royaume, Ligue belge de défense des droits de l'homme, Conseil de la jeunesse d'expression française, ...) représentant des *perspectives idéologiques sensiblement différentes*.

A. La déjudiciarisation :

Le législateur de 1965 souhaitait limiter l'intervention judiciaire aux seuls cas où la protection sociale n'avait pu être utilement mise en œuvre.

³ CPJ : Un CPJ est créé par arrondissement judiciaire. Il est composé de 12 à 24 membres (citoyens bénévoles représentant divers secteurs et horizons idéologiques.) Le but du CPJ était de coordonner l'action sociale préventive par rapport aux mineurs en danger pour autant que celle-ci ait été sollicitée ou acceptée, de promouvoir une politique d'aide à la jeunesse, d'apporter son concours aux autorités compétentes de la manière et dans les cas déterminés par la loi (ex : assistance éducative imposée, recherche de protuteurs, surveillance,...), de signaler aux autorités compétentes les faits de nature à exercer une influence défavorable sur la santé physique ou morale de la jeunesse.

Le législateur avait aussi entendu répondre aux critiques faites par rapport à l'action préventive menée sans cadre légal notamment par le parquet depuis la première moitié du XXème siècle. La loi a donc institué en son sein la protection sociale (CPJ) proposée et la protection judiciaire imposée (TJ).

Mais, très rapidement, il est apparu que les comité de protection de la jeunesse ne remplissaient pas leur mission et ce pour deux raisons principales.

- D'une part leurs *moyens sont restés embryonnaires* parce qu'entre-temps est intervenue une extension du champ de l'action sociale préventive notamment à la suite des lois de 1974 et 1976 relatives aux missions des C.P.A.S. 4

En conséquence, les comités n'ont pas été en mesure de traiter tous les dossiers rentrant dans leur champ de compétence et le surplus a été soumis aux autorités judiciaires.

- D'autre part, la protection sociale est souvent apparue comme *l'antichambre de la protection judiciaire*.

Deux éléments ont renforcé cette idée :

* *l'appartenance du service social du comité de protection de la jeunesse à un service social unique* qui comprenait également celui mis à la disposition des autorités judiciaires

* le fait que la loi confiait aux comités de protection de la jeunesse l'exécution de différentes mesures décidées par le tribunal de la jeunesse, tâche qui a très vite monopolisé la majeure partie de leurs ressources.

L'amalgame qui va se créer *entre les fonctions de protection sociale et de protection judiciaire* constituera un handicap grave pour l'action préventive.

A cette ambiguïté des interventions s'ajoute une ambiguïté des intentions. S'agit-il de protéger les jeunes contre la société ou la société contre les jeunes ?

Il n'est d'ailleurs pas évident que les jeunes demandent à être protégés.

Des critères aussi équivoques et imprécis que ceux de « *mineurs en danger* » ou « *d'intérêt de l'enfant* » provoquent de multiples dérapages et entraînent la protection de la jeunesse dans la logique du "*pouvoir mystificateur du langage*", voilant la nature - bel et bien pénale - de certaines mesures instituées.

Quant à la prévention qui cherche à identifier et à prendre en charge les personnes et les groupes à risque, elle contribue à la *stigmatisation, à l'étiquetage, et au développement du contrôle social*.

La *déjudiciarisation* sera une revendication très diffuse et très centrale qui trouvera dans la communautarisation de la protection de la jeunesse un allié objectif et un début d'aboutissement.

4 * « ...Les dépenses à exposer dans l'intérêt des mineurs ne sont autorisées que dans la mesure où le comité démontre que l'intervention du CPAS a été préalable, recherchée ou provoquée... » ds Circulaire ministérielle de 1979 où le Ministre J Hoyaux insiste sur le caractère résiduaire de l'action des CPJ.

* art. 57 L 8/7/76 : « Le CPAS a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité...Le Centre... ou à tout le moins assure la garde, l'entretien, l'éducation des enfants mineurs d'âge, lorsqu'ils lui sont confiés par la loi , les parents ou les organismes publics. »

B. La désinstitutionnalisation :

Depuis 1965, malgré la volonté du législateur de faire du placement une mesure ultime, le *nombre d'enfants placés est en augmentation constante*. Parmi ceux-ci, on trouve aussi bien des jeunes en danger que des jeunes délinquants.

D'aucuns ont réclamé d'autres *moyens d'action dans le milieu de vie des jeunes*. Des expériences pilotes ont été menées lesquelles ont démontré à la fois l'efficacité d'une telle action et le moindre coût de celles-ci par rapport au placement. Le développement de l'action en milieu ouvert (A.M.O.) est cependant restée limitée⁵.

Ainsi, l'arrêté royal du 4 février 1981, fixant les conditions d'octroi de subsides aux organismes collaborant à la protection de la jeunesse, devait permettre de subventionner des actions en ce domaine. Or, au prix de multiples difficultés, quelques projets seulement – une vingtaine tout au plus pour la Communauté française en 1986 – seront "conventionnés".

C. La décriminalisation ou la division :

La loi de 1965 a créé une *confusion entre les mineurs en danger et les mineurs délinquants*, ces derniers n'étant qu'une sous-catégorie des premiers.

Les mineurs délinquants et les mineurs en danger relèvent des mêmes instances sociales et judiciaires et peuvent faire l'objet des mêmes mesures. Ils se côtoient donc dans les mêmes institutions.

Or, pour certains, il est inadmissible de traiter un mineur délinquant de la même manière qu'un enfant à problèmes, simplement parce qu'il n'a pas 18 ans.

Le recours à des moyens identiques (même centres d'hébergement, ...) pour ces deux catégories distinctes de jeunes est jugé inadéquat , voire pathogène.

D. La diversion

5 Le milieu ouvert :

Sans doute plus radicale et plus novatrice, l'aide en milieu ouvert se veut une alternative aux moyens développés classiquement vis-à-vis du mineur en danger

Le point de départ de ce type d'intervention est de prendre en compte les situations dans lesquelles se trouve le jeune et les positions qu'il occupe dans la société.

Les *logiques d'intervention* ne visent pas l'*adaptation des individus* ni l'intégration des jeunes mais la *recherche des conditions de socialisation*.

Sur ces bases, les actions en milieu ouvert s'articulent autour de certaines axes qui constituent des possibilités d'approches différentes.

- Abandon de la protection au profit de l'aide sociale aux jeunes en difficulté, par rapport au jeune lui-même et par rapport à son milieu.

- Travail dans - à partir de - et sur le milieu de vie: d'une part, il faut lutter contre la déresponsabilisation et la dépendance que provoque le placement; d'autre part, il importe aussi d'entreprendre des actions dans et sur le milieu ou les difficultés se posent: la famille, l'école, le quartier, ...

-Le travail en M.O. entend "insérer les jeunes dans un processus dynamique de développement personnel en leur accordant progressivement des droits, sans lesquels ils ne pourraient exercer leurs responsabilités" (déclaration du Ministre HANSENNE en 1978).

- Le travail en M.O. se réalise en dehors de tout mandat judiciaire et doit respecter l'anonymat. Il s'opère à partir de la demande du jeune et d'une démarche volontaire de sa part.

Cette revendication part du principe qu'un effort tout particulier doit être fait *pour éviter que le jeune n'entre dans le système judiciaire* ou pour qu'il en sorte au plus tôt, en ce compris pour les mineurs délinquants.

D'où l'idée qu'il ne faut pas charger le système de la justice de toutes les interventions, et qu'il convient de *décriminaliser certains comportements* et trouver d'autres modes de gestion des conflits en dehors de la scène pénale.

E. Les droits du mineur et le due process :

La loi du 8 avril 1965 repose sur un *objectif de protection du mineur*. Tous les acteurs du processus de protection sont censés rechercher l'intérêt du jeune. Ce dernier est donc au centre de l'intervention sociale ou judiciaire et tous recherchent et oeuvrent pour son bien.

Dans cette optique, *l'intervention du tribunal de la jeunesse consiste à gérer des intérêts plutôt qu'à trancher un conflit de droits*.

Dans ce système, le juge occupe une fonction de « toute puissance » puisqu'il agira, avec paternalisme, dans l'intérêt de l'enfant.

La pratique révèle progressivement qu'au nom de cet intérêt l'enfant peut faire l'objet de mesures et de procédures qui violent les droits les plus fondamentaux.

Progressivement, la revendication du respect des droits de l'enfant se fait entendre. Le 29 février 1988, la Cour européenne des droits de l'homme rend *l'arrêt Bouamar* qui condamne la Belgique à propos de l'article 53 de la loi du 8 avril 1965. Le 20 novembre 1989 est signée à l'O.N.U. la Convention internationale des droits de l'enfant.

La revendication de la reconnaissance des droits de l'enfant porte tant sur les droits matériels, procéduraux, que sur les droits fondamentaux propres à tout être humain et spécifiques à l'enfant.

Dans le même esprit, certains vont plus loin et préconisent une politique qui donnerait aux jeunes plus d'autonomie et de responsabilité : une *politique d'émancipation de la jeunesse*.

F. Une priorité reconnue à la prévention générale :

L'objectif de « prévention » de la loi du 8 avril 1965 n'a pas été atteint pour deux raisons évoquées plus haut: le *manque de moyens* qui lui a été consacré et le *recours massif à la protection judiciaire*.

En pratique, *l'action curative a donc été préférée à la prévention*, et le peu de prévention qui fut développée était essentiellement spécifique et défensive.

D'autres éléments amèneront à une certaine distanciation vis-à-vis d'une politique centrée uniquement sur la prévention.

Aussi, la découverte d'une « délinquance cachée » révèle qu'il existe aussi une délinquance des "honnêtes gens" et que, dès lors, le jeune délinquant ne peut plus être considéré comme le représentant d'une catégorie sociale particulière.

La *délinquance juvénile* est répandue dans toutes les couches sociales et semble un *phénomène normal et transitoire lié à l'adolescence*.

Par ailleurs, il apparaît bientôt, et de manière de plus en plus nette, que *la délinquance n'est pas un donné mais un construit*.

L'individu n'est considéré et ne se considère comme délinquant que du jour où il s'est laissé prendre.

Enfin, conçue en termes de difficultés d'adaptation, on constate aussi que *la délinquance n'est pas toujours une inadaptation et que l'inadapté n'est pas toujours délinquant*.

La société ou le groupe dans lequel le jeune évolue, influenceront grandement le comportement de ce dernier. Ils lui dicteront des règles de vie (« un code d'honneur » diront certains jeunes) qui ne seront qualifiées « d'inadaptées » que par d'autres groupes ou parties de la société, mais qui apparaîtront comme justes pour le jeune.

Ainsi, une prévention centrée uniquement sur le sujet empêchera de prendre en compte à la fois les problèmes liés au fonctionnement social lui-même et les situations d'interrelations des personnes.

C'est pourquoi, certains réclameront une prévention générale digne de ce nom.

Celle-ci devrait présenter trois caractéristiques :

* Elle *doit être offensive*, c'est à dire promouvoir le potentiel social à travers notamment celui du jeune (participation, rôle actif de partenaire,...), de la famille (les jeunes qui s'en sortent sont ceux dont les parents tiennent le coup), l'école et les institutions d'éducation, la communauté (l'enfant doit trouver autour de lui des services et des programmes correspondants à ses besoins et ceux de sa famille), les médias, etc.

* La *prévention doit également être positive*, c'est à dire qu'elle doit avoir pour objectif d'améliorer la qualité de vie et le bien-être du jeune. Elle ne peut se contenter d'être défensive et d'affronter des problèmes bien définis et partiels liés à des situations problématiques.

* Enfin, la *prévention doit être générale*, c'est à dire qu'elle doit viser à améliorer la situation de tous les jeunes, et ne pas s'adresser qu'aux jeunes en difficulté.

G. Un accroissement des moyens :

Dès le début, nombreux sont ceux qui ont dénoncé les moyens dramatiquement insuffisants pour mettre en œuvre un texte de loi présenté comme remarquable. Le manque de moyens a souvent été invoqué pour justifier des pratiques qui s'écartaient de l'esprit du texte.

Mais cette revendication d'une augmentation des moyens est cependant une question piège. Elle enferme ses tenants dans une réflexion stérile lorsque la société se trouve dans une situation économique qui ne lui permet pas de dégager des moyens supplémentaires pour l'action sociale, et elle élude parfois d'autres questions tout aussi fondamentales.

Ainsi, la question de la mauvaise gestion des ressources existantes ou de la réorganisation des moyens actuellement disponibles devrait être plus régulièrement posée. A titre d'exemple, il est apparu que le milieu ouvert coûtait moins cher que le placement. Pourtant le milieu ouvert est resté le parent pauvre de la protection de la jeunesse.

H. Le malaise des travailleurs sociaux :

Une *évolution importante* s'est manifestée *au sein du travail social*. Cette évolution aura une

influence déterminante sur la conception même de la protection sociale.

D'une part, un certain *sentiment d'impuissance et d'échec* commence à prévaloir.

D'autre part, les travailleurs sociaux remettent en cause leur rôle d'agent normalisateur et créateur de ségrégation; *invalidant en quelque sorte la légitimité de leur travail.*

Deux idées émergent :

- La protection peut devenir un instrument de pouvoir et servir au maintien d'un ordre socialement injuste.

- L'intervention individuelle - à l'égard du jeune ou de sa famille – peut mettre en péril le droit à la différence.

Les travailleurs sociaux s'orientent dès lors progressivement vers une prise en charge plus communautaire et collective. Agir sur le social.

Chapitre V: La communautarisation de la protection de la jeunesse :

Résumé et mots clés :

Dans le cadre de l'évolution institutionnelle de la Belgique, l'aide à la jeunesse est communautarisée.

La protection sociale, non contraignante et subsidiaire à l'aide de première ligne, sera donc exercée en dehors du giron judiciaire.

Mutation institutionnelle. Loi du 8/8/1980 : matières personnalisables. Débat sur la répartition des compétences.

Question de l'appartenance de la protection judiciaire. Avant projets de décret et de loi. Avis du Conseil d'Etat 20/6/84 : protection judiciaire appartient au fédéral. Cour d'arbitrage 30/6/88 : Communautés peuvent recourir à l'aide imposée.

Loi de réforme institutionnelle : 8/8/88 : élargissement des compétences communautaires. Décrets pris par chaque communauté.

Aide contraignante ne pourra être imposée que par le TJ.

Depuis 1970, la Belgique a entamé une *mutation institutionnelle*. Un article 59 bis est inséré dans la Constitution.

Il crée, pour chaque communauté, un conseil culturel et lui attribue la gestion des affaires personnalisables, retirées au pouvoir fédéral.

Par la suite, les conseils culturels sont remplacés par les conseils de communauté.

Nombreux sont ceux qui voient dans ce processus l'occasion d'une réorganisation en profondeur du secteur de l'aide et de la protection de la jeunesse.

La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles détermine quelles sont les matières personnalisables, c'est-à-dire étroitement liées à la vie de la personne dans la Communauté. Au terme de son **article 5 § 1°, II, 6°**, elle mentionne parmi ces matières “ *la protection de la jeunesse, à l'exception des matières relevant du droit civil, du droit pénal et du droit judiciaire* ”.

Comme, aucune définition claire des matières réservées à l'Etat national n'est donnée, différentes interprétations vont s'opposer et animer les discussions entre 1980 et 1988. Un important débat de fond a lieu dont *l'enjeu principal est de savoir si la protection judiciaire est ou non une compétence des Communautés.*

En effet, si chacun s'accorde à reconnaître que les Communautés sont compétentes pour tout ce

qui relève de la protection sociale, c'est-à-dire de la prévention et de l'aide consentie ; il en va tout autrement des mesures judiciaires qui :

- pour les uns, ne peuvent être assimilées à des mesures pénales et sont, en conséquence, de la compétence des Communautés,
- et pour les autres comprennent au contraire toutes les mesures contraignantes, tant à l'égard des parents qu'à l'égard des mineurs ayant ou non commis un fait qualifié infraction, en ce qu'elles participent à la sécurité publique et relèvent donc du seul législateur fédéral.

Dès 1982, plusieurs initiatives ont été prises en vue d'organiser les nouveaux pouvoirs des Communautés. Sont notamment préparés *deux avant-projets de décret* :

- L'un par l'Exécutif de la Communauté Française (dit avant-projet MONFILS),
- L'autre par l'Exécutif de la Communauté Flamande (dit avant-projet STEYAERT).

Chacun de ces projets de décret considère qu'en vertu de la loi du 8 août 1980, il peut quasiment régler l'ensemble de la matière et revoir la quasi-totalité de la loi de 1965.

Par ailleurs, sur le *plan fédéral*, un avant-projet de réforme de la loi de 1965 est également préparé par le Ministre de la Justice (dit *avant-projet GOL*). Ce texte considère que la protection judiciaire rentre dans le droit civil, le droit pénal ou le droit judiciaire et à ce titre relève de sa compétence. Il reconnaît cependant que la protection sociale appartient aux Communautés.

Vu ces divergences, le Conseil d'Etat fut consulté.

Il rendit un *avis le 20 juin 1984, dans lequel il reconnaît la compétence exclusive des Communautés en matière de protection sociale, mais dénie à celles-ci le pouvoir de prendre des mesures de contrainte.*

La Communauté Française s'incline devant l'avis du Conseil d'Etat et entame la négociation d'un accord avec le Ministre de la Justice pour coordonner les textes.

Par contre, prétextant que l'avis du Conseil d'Etat n'est qu'un avis, le Conseil de la Communauté Flamande, adopte le *27 juin 1985 le projet STEYAERT qui devient décret relatif à l'assistance spéciale de la jeunesse.*

Ce décret fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'Arbitrage. Celle-ci rend son arrêt le *30 juin 1988* et s'écarte nettement de l'avis rendu par le Conseil d'Etat quatre ans auparavant.

Selon cet arrêt, *la compétence des Communautés n'est pas limitée à l'aide consentie mais s'étend également à l'aide imposée, même par un juge, à ses bénéficiaires.*

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988, modifiant la loi spéciale du 8 août 1980, s'inscrit dans la ligne de cet arrêt et augmente considérablement la compétence des Communautés.

Toute la protection de la jeunesse est communautarisée, en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire, à l'exception :

- a) des *règles de droit civil* relatives au statut des mineurs et de la famille, telles qu'elles sont établies par le Code civil et les lois qui le complètent;
- b) les *règles de droit pénal érigeant en infractions les comportements qui contreviennent à la protection de la jeunesse* et établissent des peines qui punissent ces manquements, en ce compris les dispositions qui ont trait aux poursuites;
- c) *l'organisation des juridictions de la jeunesse, leur compétence territoriale et la procédure* devant ces juridictions;
- d) la détermination des *mesures* qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un

fait qualifié infraction;

e) *la déchéance de l'autorité parentale et la tutelle aux prestations familiales.*

Selon cette nouvelle répartition des compétences, l'intervention au profit du « mineur en danger » relèvera désormais de la sphère communautaire alors que le mineur délinquant continuera à faire l'objet de mesures prises par le tribunal de la jeunesse. Mais, la création et le financement des services chargés d'exécuter ces mesures est une compétence des Communautés.

Suite à cette évolution, chaque communauté adoptera une législation particulière :

- la Communauté Flamande a adopté le décret du 4 avril 1990 relatif à l'assistance spéciale à la jeunesse,
- la Communauté Française a adopté le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse
- la Communauté Germanophone a adopté le décret du 20 mars 1995 concernant l'aide à la jeunesse.

Chacun de ces décrets a rendu le *tribunal de la jeunesse compétent pour prononcer les mesures d'aide contraignantes à l'égard des mineurs non délinquants.*

Cependant, les règles de procédure devant le tribunal de la jeunesse devant être déterminées par le législateur national, les *volets judiciaires des décrets* de la Communauté Flamande et de la Communauté Française n'ont pu entrer en vigueur immédiatement. Il a fallu attendre l'entrée en vigueur de la loi du 2 février 1994 réformant la loi du 8 avril 1965 (voir *infra*).

Chapitre VI: La loi du 19 janvier 1990 abaissant la majorité civile à 18 ans.

Résumé et mots clés :

Majorité civile : 18 ans. Influence sur la protection de la jeunesse. Prolongation des mesures jusqu'à 20 ans dans certaines hypothèses prévues par la loi et le décret.

La loi du 19 janvier 1990 ramène *l'âge de la majorité civile* de 21 à 18 ans. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1990.

L'article 36,4° de la loi de 1965 fixe la majorité pénale à 18 ans. Cependant tous les jeunes, même les délinquants, qui, avant la loi du 19 janvier 1990, faisaient l'objet d'une mesure de protection de la jeunesse pouvaient se voir imposer ladite mesure jusqu'à leur majorité civile, soit 21 ans, la loi du 8 avril 1965 stipulant que les mesures de protection de la jeunesse prennent fin à l'âge de la majorité civile.

En abaissant la majorité civile à 18 ans, la loi du 19 janvier 1990 a pour conséquence de mettre fin à toutes les mesures de protection de la jeunesse à l'âge de 18 ans. Pour éviter une quasi impunité ou une généralisation des dessaisissements à l'égard des jeunes qui commettent des faits peu avant l'âge de dix-huit ans, le *législateur a prévu la possibilité de prolonger les mesures jusqu'à l'âge de vingt ans.*

Les *Communautés ont également prévu une possibilité de prolongation* des mesures à la demande des jeunes pour un terme qui ne peut dépasser l'âge de vingt ans.

Chapitre VII: La loi du 2 février 1994 modifiant la loi du 8 avril 1965.

Résumé et mots clés :

Réforme urgente

Trois objectifs : Concordance avec textes internationaux. Comblent certaines lacunes de la loi du 19/1/90. Définir les procédures applicables devant le TJ lorsqu'il intervient dans le cadre des décrets communautaires.

Selon l'exposé des motifs, cette loi se limite aux réformes urgentes (on parlera à son sujet de « projet moyen » ou « transitoire ») et poursuit **trois objectifs**.

1° Elle met tout d'abord la législation interne en concordance avec certaines dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art 5 §§ 1^{er} et 4) *et de la Convention internationale des droits de l'enfant.* (art 37 et 40)

* Elle adapte les règles de procédure applicable devant le tribunal de la jeunesse pour *mieux garantir les règles du due process.*

* Elle régit plus précisément le *recours aux mesures de placement en institution publique* de protection de la jeunesse.

* Elle *abroge l'article 53* et, dans l'attente de l'entrée en vigueur de cette abrogation, limite les possibilités de recours au placement en maison d'arrêt.

* Elle *limite également toute mesure de placement* à la durée maximale d'un an renouvelable.

2° Elle comble certaines lacunes de la loi du 19 janvier 1990 abaissant l'âge de la majorité civile à 18 ans, dont les dispositions relatives à la prolongation des mesures, ont entre-temps été annulées par la Cour d'arbitrage.

Elle règle également de manière plus précise l'intervention des juridictions de la jeunesse à l'égard des jeunes qui sont déférés devant elles après avoir atteint l'âge de dix-huit ans pour des faits qu'ils ont commis durant leur minorité.

3° Elle détermine la procédure applicable devant les tribunaux de la jeunesse lorsqu'ils interviennent dans le cadre des décrets communautaires.

Chapitre VIII: Les projets de réforme de la protection de la jeunesse.

Résumé et mots clés :

Abandonnant le modèle protectionnel pour des raisons d'ordre juridique, la Commission Cornélis propose d'adopter un modèle sanctionnel réparateur qui se recentre autour de l'acte délinquant du mineur. En apportant une réponse proportionnée à cet acte, la Commission entend responsabiliser le jeune et le reconnaître comme sujet de droit, acteur à part entière dans la vie sociale.

- Evolution du contexte scientifique et idéologique.

- Déclin de l'idéal de réhabilitation.

Dans le domaine de la justice pénale, le contexte scientifique qui s'est singulièrement transformé.

La protection de la jeunesse s'est construite historiquement dans la mouvance de ce qu'on appelle la "*criminologie du passage à l'acte*", *s'attachant aux causes de la délinquance et de l'inadaptation perçues dans les déficiences de personnalité et susceptibles d'être modifiées par l'effet du traitement.*

Les deux dernières années ont vu se développer, dans le cadre de la *criminologie de la réaction sociale* mettant directement en cause l'intervention accrue du système juridique dans la gestion de la déviance et suscitant un intérêt pour la création de *formes alternatives de résolution des conflits.*

Mais aujourd'hui ces politiques et ces pratiques se trouvent à leur tour "débordées".

Depuis les années 1980, le *déclin de l'idéal de réhabilitation est un fait acquis, irréversible*. Quant à la *politique de non-intervention, elle n'est plus dans l'air du temps*.

Mais c'est dès lors la légitimité du système pénal qu'il importe de retrouver. Un nouveau discours se pointe soutenant que la vocation authentique du pénal est de dénoncer les conduites gravement délinquantes et d'infliger à leurs auteurs leur "juste dû".

Dans le domaine de la justice des mineurs, nous assistons à la réémergence de la pénalisation: réapparition des concepts tels que ceux de responsabilité et de sanction et restauration des principes de rétribution et d'intimidation.

Le 9 octobre 1991, le Ministre de la justice institue la Commission nationale pour la réforme de la législation relative à la protection de la jeunesse, plus connue sous le nom de "Commission CORNELIS" du nom de son président. (Procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles.)

Cette Commission a pour *mission* de formuler en vue de l'instauration d'une politique adéquate, des propositions concernant la réforme de la législation relative à la protection de la jeunesse.

Elle est notamment chargée de faire des propositions concernant la modification éventuelle des mesures de protection et le cas échéant concernant l'instauration des *mesures pénales spécifiques*, qui peuvent être prises à l'égard de jeunes ayant commis un fait qualifié infraction.

Lors de l'élaboration de son rapport, la Commission va mettre en place un large processus de concertation, malgré de nombreuses critiques et observations n'aura qu'une influence minime sur son rapport final qu'elle dépose le 20 janvier 1996.

La Commission propose *d'abandonner le modèle protectionnel* à l'égard des mineurs délinquants et d'instaurer un *modèle sanctionnel*.⁶

6 Modèles analysés par la Commission :

* Modèle protectionnel :

Modèle où le fait pénal joue un rôle secondaire, dans la mesure où il ne fait que révéler un état dangereux qui justifie l'intervention judiciaire. Cette intervention est de nature thérapeutique et n'est donc ni limitée dans le temps, ni dans sa durée, ni dans ses moyens.

Il rappellerait moins l'existence de la norme et assurerait moins les garanties juridiques individuelles.

* Modèle pénal :

Modèle fondant la réaction sociale à l'acte délinquant sur l'application d'une peine à l'auteur des faits pour autant que ce dernier ait une faculté de discernement suffisant et une liberté d'agir (Double postulat.)

Il présente des garanties juridique de et par le principe de la légalité des infractions et des peines et de par la rigidité de la procédure pénale.

La Commission le pense inadéquat pour les mineurs en raison de leur moindre degré de maturité et leur perméabilité plus grande aux influences extérieures.

* Modèle restauratif :

Modèle fondant la réaction sociale à l'acte délinquant sur le rétablissement du lien social rompu entre l'auteur et la victime.

La Commission, tout en soulignant la valeur de ce modèle d'un point de vue éducatif, estime que le système restauratif se saurait viser suffisamment de situation pour être érigé en modèle général et qu'en outre son coût social est élevé.

* Modèle sanctionnel :

Modèle fondant la réaction sociale à la délinquance sur le fait commis et responsabilisant le jeune en lui appliquant des sanctions éducatives qui seront proportionnées à la gravité de l'acte.

Il s'agit de fonder la réaction sociale à la délinquance sur le fait commis et de responsabiliser le jeune en lui appliquant des sanctions éducatives.

On pourrait résumer les lignes principales du projet de la manière suivante :

- L'intervention judiciaire est désormais centrée sur le fait, sur l'atteinte à la norme.
- Cette intervention doit être proportionnée par rapport à l'acte. Le juge doit donc indiquer la durée de la mesure. Il peut mettre fin à la sanction si le but éducatif est atteint. Ces sanctions peuvent durer jusqu'à la 20^{ème} année du jeune. Une procédure de révision existera et pourra amener à une diminution de la sanction.
- Cette intervention consiste en une sanction qui « à la différence de la peine, ne consiste pas en un mal qui est infligé comme tel à l'auteur d'une infraction, c'est-à-dire qu'elle n'a pas de vocation répressive » (rapport 1.4.3.2) La sanction est éducative et ressort de la compétence des tribunaux de la jeunesse. (? ? ?)
- La majorité pénale est maintenue à 18 ans et son correctif, le dessaisissement est maintenu pour les jeunes âgés de plus de 16 ans.
- Le jeune ne pourra faire l'objet de mesure que si il a plus de 12 ans.
- Les garanties de procédure et droits des parties se voient beaucoup plus rigoureusement protégés.
- Diversification des moyens d'intervention du parquet (le classement assorti d'un avertissement ou d'une obligation ponctuelle, la médiation, les mesures de diversions.)
- Le tribunal de la jeunesse pourra infliger au jeune une sanction qui sera facultative (en vertu de son caractère éducatif), diversifiée, qui essaiera autant que possible de maintenir le jeune dans son milieu et surtout proportionnée.
- Parmi ces sanctions se retrouveront : la réprimande, la contribution à un fonds, la prestation au profit de la collectivité ou de la victime, la liberté surveillée, le placement dans un établissement ouvert ou semi-ouvert, le placement dans une institution publique fermée, certaines interdictions.
- Le système de détention préventive serait affiné.
- Création de deux formes de déchéances d'autorité parentale : La décharge de l'autorité parentale et la déchéance à proprement parler.

Sans constituer un réel droit pénal spécifique aux jeunes, le système proposé par la Commission traduit le *courant de repénalisation de la protection de la jeunesse qui se manifeste depuis les années quatre-vingt.*

Il est intéressant de noter que la Commission de réforme souligne que le choix d'un modèle sanctionnel est aussi dicté par des contingences d'ordre matériel.

Différentes critiques ont été émises à l'encontre des propositions la Commission de réforme :

- *Le manque de fondements scientifiques justifiant l'abandon du modèle protectionnel au profit d'un autre modèle.*

Françoise Tulkens, qualifiant ce projet « dans l'air du temps » de coupable régression, stigmatisera en des mots durs la méconnaissance totale du profil de la délinquance juvénile en Belgique et l'absence d'une approche scientifique globale de ce problème.

A défaut d'une réflexion approfondie sur cette délinquance et sur les enjeux des différents modèles proposés, on est dans le flou, dans une réaction émotionnelle par rapport à une société qui

se sent insécurisée. La réponse apportée risque alors de ne véhiculer que de nouvelles illusions.

- *Le retour vers un modèle de « type pénal » que l'on cache derrière le concept mystificateur de droit sanctionnel réparateur.*

Ce centrage sur l'acte délinquant et la sanction à y apporter, le modèle de la Commission de réforme pose question quant à la prise en charge globale de la situation du jeune. L'acte délinquant étant souvent l'expression d'un mal-être plus profond du mineur, on peut s'interroger sur la réponse que la sanction apportera à cette inadaptation ou « a socialisation ». Et si l'on considère que ce problème relève de l'action sociale (AMO, SAJ,...) et non de l'intervention judiciaire quelles sont les passerelles destinées à rendre cohérente la simultanéité de ces deux types d'intervention ?

De manière générale, cette démarche revient à poser la question suivante : Où dans le modèle sanctionnel, la société amorce-t-elle un dialogue avec le discours que le jeune entend faire passer par son acte délinquant ?

- *Le modèle sanctionnel serait-il plus apte à faire du mineur un sujet de droit ?*

La Commission de réforme a souligné que pour elle, dans le modèle protectionnel, le mineur n'était pas un sujet de droit mais plutôt un « objet d'intérêt ».

D'autres ont rétorqué à cet argument que la construction du jeune en tant que sujet de droit se faisait au départ à un autre niveau et qu'il importait que la société donne aux jeunes les moyens de pouvoir créer leur espace de sujet de droit dans leur vie quotidienne.

Il ne suffit pas de dire que le jeune a droit à ses droits. Encore faut-il créer dans la société les conditions nécessaires à l'émergence du sujet détenteur de ces droits.

Par ailleurs, d'autres ont soutenu qu'un modèle à dominante protectionnelle pouvait parfaitement garantir les droits individuels du jeune. (La loi du 2/2/94 a d'ailleurs été dans ce sens.)

- Enfin, plusieurs voix se sont élevées contre le rapprochement des concepts de « sanction » et « d'éducation » tels que la Commission de réforme le sous-entend en parlant de sanction éducative.

Au delà de ces critiques, il est manifeste que cette volonté de répénalisation est indissociable des changements intervenus depuis 1965 dans le contexte économique (crise), social (développement du chômage, pénurie de logements, *sentiment d'échec de l'idéal de réhabilitation*), culturel (problème de l'immigration), etc. qui est à la base d'une demande sécuritaire renforcée.

Suite au dépôt de ce projet, le Ministre de la justice a demandé au professeur WALGRAVE de la K.U.L. de proposer un projet de modèle sanctionnel réparateur.

La justice restauratrice est fondée sur un nouveau paradigme qui veut que l'intervention a pour objet d'amener le délinquant à réparer le mal fait à la victime et à la société.

La justice ne se focalise donc plus sur la personne du délinquant mais bien sur la victime et le dommage. L'intervention est réussie lorsque le dommage est réparé.

Le Ministre de la Justice a aussi mis sur pied un groupe de travail ayant pour mission de réaliser un avant projet sur base du rapport final de la Commission Cornélis.

BIBLIOGRAPHIE :

- Jean Lenoir, « Aide à la jeunesse et protection de la jeunesse », syllabus réalisé pour l'ISEC.
- Thierry Moreau, «Aide et protection de la jeunesse», syllabus réalisé pour la Formation en management communal.
- Répertoire Pratique du Droit Belge, « Puissance paternelle », T. X
- Dalloz, Répertoire pratique de législation, v° Puissance paternelle, 1951
- Horion (A.), La loi du 15 mai 1912 sur la protection de l'enfance. Texte et commentaire, Bxl, 1913
- Materne (A.), La charte de l'enfance, Commentaire de la loi du 15 mai 1912,, Bxl 1913.
- Velghe (H.), La protection de l'enfance dans la législation et dans les œuvres en Belgique, Bruxelles, 1925 ; La protection de l'enfance en Belgique. Son passé, son avenir, Bruxelles, 1919.
- Lascoumes Pierre, « Prévention et contrôle social – les contradictions du travail social », pp 44 et svt
- Carton de Wiart, Pasinomie 1912
- Tulkens Françoise, «Généalogie de la protection sociale... », ds Contact n°4 mai 1987
- Doc. Parl. Chambre 1962-63, n°167, exposé des motifs. Doc. Parl. Chambre, 1963-64, n° 637, Rapport
- Preumont Marc, « De la protection à l'aide à la jeunesse », ds Revue de droit de l'ULB, 1996, n°1, p.55
- Tulkens Fr, « Bilan et orientations de la loi du 8/4/65... », C. De Troy, Fr Tulkens et M van de Kerchove, « Délinquance des jeunes. Politiques et Interventions », Bxl, Ed. Story Scientia, 1986
- Les Nouvelles, « Protection de la jeunesse », Bxl, Larcier, 1978
- Verlynde P. , « Le mineur et le juge », ds Formation jeunesse et droit 1998-99, p. 143

- Slacemuyder, « Législation protectrice de la jeunesse », Presse universitaire de Bruxelles, ed. 1983-84
- Kellens G, « Le tribunal de la jeunesse », ds Formation jeunesse et droit 1998-99, p.146
- Rapport de la Commission nationale pour la réforme de la législation relative à la protection de la jeunesse.
- Panier Ch, Table ronde sur le rapport de la commission dite Cornélis, ds JDJ n°158, p.355
- Wettinck Ch, « Propos de table », ds JDJ n°158, p.362
- Cornélis P, « La position de la commission de réforme de la loi sur la protection de la jeunesse », JDJ n°159, p.419
- Macq V, « Contribution de la commission jeunesse de la Ligue des Droits de l'Homme », ds JDJ n° 159, p.422
- Moreau Th, «La Réforme de la loi du 8/4/65 », JDJ n°134, avril 1994
- Ann. Parl. Sénat, sess. Ord. 1992-93, scéance du 8/7/93, p.3371
- Doc. Parl. Chambre, sess. extr., 1991-92, 532/1 91/92
- Doc. Parl. Chambre, sess. extr., 1992-93, rapport, 532/9- 91/92
- Doc. Parl. Sénat, sess. 1992-93, rapport, 633/2- 92/93