



La justice des mineurs en Slovénie

Du social vers le judiciaire : plus de droits mais autant de dialogue ?

François Touret de Coucy¹
Magistrat

La Slovénie est un pays d'un million neuf cent quatre-vingt quinze mille habitants sur vingt mille kilomètres carrés, soit la moitié de la région Rhône-Alpes. Petit Poucet des nouveaux États membres de l'Union européenne venus de l'Est, le bon élève de la classe est entré dans la zone Euro le 1^{er} janvier 2007 et s'apprête à rejoindre le système Schengen. Un pays catholique, avec un gouvernement actuel de centre droit, dont certains ministres cultivent leur proximité avec l'église, tel celui-ci qui n'inaugure jamais un bâtiment public sans associer une bénédiction par un prêtre. Une société culturellement homogène, où les « immigrés » sont les frères et sœurs des anciennes républiques fédérées de l'ex-Yougoslavie. Si les Slovènes savent faire la différence entre eux et des Bosniaques ou des Monténégrins, l'impression générale du pays est néanmoins d'une grande homogénéité ethnique. Peu de délinquance, car les enfants sont globalement sages. Peu d'enfants d'ailleurs, car le pays se dépeuple.

Petit pays, la Slovénie n'en est pas moins intéressante, tant par son passé socialiste dont il reste encore des traces juridiques, que par ses réformes législatives qui la rapprochent des normes européennes actuelles. Indépendante depuis 15 ans seulement, la Slovénie ne connaît une alternance politique que depuis deux ans, car la gauche était restée au gouvernement antérieurement. Quel que soit le sujet abordé, la réponse est invariable : des réformes sont en cours, adoptées ou en passe de l'être.

Les centres sociaux ont longtemps eu un rôle prépondérant en matière de concubinage.

Héritage du passé socialiste, la protection de l'enfance est encore aux mains des centres sociaux et la procédure n'est pas encore judiciaire, même si la judiciarisation s'annonce par une réforme dont l'adoption est prévue en automne 2007.

Déjà du temps de la Yougoslavie, le droit de la famille était slovène, car il ne s'agissait pas d'une compétence fédérale. Jusqu'à dix ans après l'indépendance acquise en 1991, la loi slovène est demeurée inchangée.

Si les parents étaient mariés, la garde des enfants et la pension alimentaire étaient régies par une décision judiciaire. Mais en cas de concubinage, ces questions relevaient des centres sociaux.

En matière de garde, le centre social menait des entretiens approfondis avec les parents. En cas d'échec pour aboutir à un consensus, une « audience » était organisée entre les parents, un juriste, un travailleur social et éventuellement un psychologue. Après que les parents avaient présenté leurs arguments, la décision était prise sur la base d'un consensus entre tous les professionnels de l'audience. Aucune procédure précise ne réglementait ce processus, la loi se contentant de postuler depuis 1976 que « le centre social décide de la garde des enfants » en cas de concubinage.

L'intervention d'un avocat ou l'audition de témoins étaient néanmoins possible. L'appel était déféré au service de la famille du ministère des affaires sociales. Un autre appel était encore ouvert auprès de la cour administrative contre la décision ministérielle, puis un recours en cassation devant la cour suprême.

Au niveau du ministère, l'appel était examiné sur dossier. En cas de cassation par la cour suprême, l'affaire était renvoyée au ministère des affaires sociales qui lui-même demandait au centre social de revoir le dossier. La décision pouvait également être revue à tout moment en fonction de l'évolution de la situation.

Puis la procédure pour le paiement de la pension alimentaire a été transférée à la justice.

Enfin, depuis 2004, les tribunaux connaissent aussi bien de la garde des enfants que de la pension alimentaire, quel que soit le statut du couple parental.

Concernant l'enfance en danger, la procédure demeure aux mains des centres sociaux.

Concernant les enfants en danger, l'article 119 de la loi sur la protection de la famille donne compétence aux centres de travail social pour la protection du droit des enfants. Toute personne informée d'une situation de maltraitance a l'obligation de la signaler au centre.

1. François Touret de Coucy a été conseiller résident de jumelage en Slovénie durant un an, pour créer un centre de formation judiciaire en partenariat avec l'Ecole Nationale de la Magistrature française.

Pour rédiger cet article, ont été rencontrées Tanja Dular, ancienne juriste dans un centre de travail social, Irena Veric, qui travaillait dans un centre d'experts pour enfants et qui s'occupe désormais de mineurs délinquants âgés de 14 à 18 ans ; Ljubica Salinger, chef du service de la famille au ministère du travail, de la famille et des affaires sociales ; Léa Kadunc Ilic, juge des enfants en matière pénale au tribunal de Ljubljana.

Chaque travailleur social est chargé d'un secteur géographique spécifique et il s'entoure d'une équipe d'évaluation (psychologues et pédagogues) pour évaluer le signalement. Le travailleur social présente le cas, recueille le plus d'informations possible auprès des écoles et du voisinage.

Une coopération interinstitutionnelle peut être menée avec l'école, le procureur, la police, pour que chacun présente son point de vue sur la situation de l'enfant. Ce choix de concertation décidé localement par le centre social du quartier de Siska à Ljubljana² est opérationnel depuis maintenant 6 ans. Cela a permis une confiance réciproque entre institutions et fonctionne à la satisfaction de tous. 80 à 100 cas par an sont traités par ce centre de travail social. Le centre est seul responsable de la situation dès qu'il est informé d'un signalement. Il a le droit et le devoir d'obtenir toute information nécessaire pour la prise de décision finale, qui peut être soit un non-lieu, une mesure de suivi avec l'accord parental ou un placement. Seul un tribunal peut retirer les droits parentaux. Mais même si un tribunal estime qu'il n'y a pas eu de comportement fautif des parents, le centre social peut néanmoins mener une action éducative au sein de cette famille.

Une coordination particulière est mise en œuvre avec la police dans le cas de suspicion d'abus sexuels.

Si un placement est ordonné, la décision est immédiatement exécutoire, l'appel étant non-suspensif. L'appel est porté devant le ministère de la famille, puis un recours est encore possible devant la cour administrative, et enfin la cour suprême. Apparent paradoxe, ce dispositif privilégie d'abord une approche sociale, puis se borne à un litige administratif aride.

Pour l'instant, la procédure suivie par un centre souhaitant prononcer un placement est assez particulière car elle est officiellement peu formalisée tout en respectant des étapes pratiques précises. Les parents sont reçus par le juriste du centre social qui réalise un premier examen de l'affaire, en coordination avec les travailleurs sociaux. Les parents ont accès à l'ensemble des informations les concernant et peuvent être assistés d'un avocat. Puis une commission présidée par le directeur - qui en fixe également la composition - examine le cas, entend les parents, formule un avis et fait des recommandations qui sont communiquées aux parents et reprises par le juriste du centre. La position de la commission est généralement respectée, sauf si un événement exceptionnel et imprévu s'est produit ensuite. La décision formelle est signée par le directeur. Il est entendu que la commission, le travailleur social et le directeur assument la décision.

En cas de placement, la loi prévoit que le retrait doit s'effectuer par un travailleur social, le rôle de la police étant d'assurer la sécurité de l'intervention.

La durée de la mesure de suivi n'est pas spécifiée, mais ne peut excéder 3 ans. Une révision est possible à tout moment.

En Slovénie également, les travailleurs sociaux ont été mis en cause sur la qualité de leur travail, ceci s'étant traduit soit par des mesures disciplinaires par le ministère des affaires sociales, soit par des procès dans le cadre pénal. Le service de l'inspection sociale peut être saisi par un particulier.

L'absence de mesure imposée en milieu ouvert

Il faut relever que le centre social ne peut décider une mesure éducative en milieu ouvert que si les parents l'acceptent. Une mesure imposée n'est pas possible dans ce cadre, car non prévue par la loi. Ce manque est regretté et une réforme à venir prévoit de donner au juge le pouvoir d'ordonner une telle mesure de milieu ouvert. Pour l'instant, en cas de motifs trop ténus pour un placement mais suffisamment inquiétants, le centre social est réduit à une action de surveillance en coopération avec l'école ou la police, pour assurer un suivi de l'évolution de l'enfant, mais sans travail approfondi en relation avec la famille, si celle-ci refuse une action en milieu ouvert.

Vers une réforme de la protection de l'enfance

Le mouvement de transfert des compétences du secteur social au judiciaire, amorcé depuis plusieurs années en Slovénie concerne maintenant la protection de l'enfance. Ce processus de judiciarisation est considéré souhaitable par les interlocuteurs des services sociaux, car ils estiment ne pas pouvoir être à la fois décideurs et exécutants des mesures.

La motivation d'une réforme de la protection de l'enfance provient d'une décision de la cour constitutionnelle slovène qui a déclaré que la procédure actuelle de recours devant la cour administrative n'était pas suffisamment respectueuse des besoins des enfants. Également, la cour constitutionnelle a considéré que le centre de travail social ne pouvait pas rester décisionnaire d'une mesure dont il assurait ensuite la mise en œuvre.

Après une étude comparative menée par un professeur d'université, il a été choisi d'opter pour un système inspiré de l'Allemagne, dont la législation est proche du système slovène. Le calendrier de la réforme prévoit une adoption par le Parlement à l'automne 2007, avec une année de transition. L'objectif est de transférer la compétence décisionnaire en matière de protection de l'enfance des centres sociaux aux tribunaux.

Le choix d'un juge commun ou pas à l'assistance éducative et au pénal sera fait par le ministère de la justice. Pour l'instant, l'orientation privilégie un juge de la famille également compétent pour la protection de l'enfance, distinct du juge pénal des mineurs. Le centre social ne conserverait une compétence de retrait de l'enfant qu'en cas d'urgence et pour

2. Il existe 65 centres sociaux en Slovénie dont 4 à Ljubljana.



une durée limitée à une semaine, une décision judiciaire devant ensuite confirmer ou infirmer cette mesure.

Le nouveau système slovène souhaite se placer à égale distance entre les deux extrêmes présentés par les systèmes anglais et français de protection de l'enfance. Une interlocutrice nous a aimablement déclaré que le système français représentait sans doute à ses yeux le meilleur des dispositifs, mais la réglementation et la tradition slovènes sont plus proches de l'Allemagne pour des raisons historiques.

Toute la question est de savoir jusqu'où la réforme conduira à un système légaliste focalisé sur la preuve de la maltraitance, ou si les juges vont avoir une démarche proche du justiciable privilégiant le dialogue. Des éléments clés comme la procédure d'audience ne sont pas encore définis.

Une première analyse des transferts de compétence déjà réalisés des centres sociaux vers la justice, démontre que les juges prennent beaucoup plus de temps avant de décider, ce qui peut être considéré comme un gage de prudence et de réflexion, mais peut aussi s'expliquer par des raisons moins flatteuses de travail insuffisant, de lenteur judiciaire ou d'inexpérience des juges.

Contrairement à la France, le droit pénal de mineurs n'est pas soumis à débats.

La responsabilité pénale d'un mineur commence à l'âge de 14 ans. Auparavant, c'est au service social d'adopter les mesures appropriées, en sachant qu'aucun centre fermé n'existe en Slovénie dans un cadre civil. Cet âge de responsabilité pénale n'est pas remis en question, grâce à une délinquance des mineurs qui reste faible. Même le meurtre de sa mère par un enfant de 12 ans n'a pas ouvert de brèche dans le consensus sur l'âge de responsabilité pénale. L'enfant a été placé dans une structure éducative par le service social et la classe politique n'a pas remis en cause le système de réponse sociale pour les mineurs.

À partir de 14 ans, la compétence dépend de différents tribunaux selon la gravité de l'infraction.

Après l'enquête préliminaire, un accord peut intervenir entre le mis en cause et la victime pour qu'à la demande du procureur, un travail d'intérêt général valant réparation soit effectué pour une durée de 20 à 60 heures. Si celui-ci est mené à bien, cela entraîne l'absence de poursuite et le classement du dossier. Un accord pour une mesure de réparation entre procureur, victime et auteur peut également intervenir ultérieurement devant le juge, ce qui clôture la procédure.

Si des poursuites sont ordonnées, la chambre des mineurs du tribunal peut décider une mesure éducative. Une enquête sociale est réalisée par le centre social pour tout mineur poursuivi, une recommandation étant formulée

sur la méthode de traitement. Dans son rapport, le centre social analyse la personnalité du mineur et son rapport à l'acte commis, mais n'émet pas d'opinion sur la réalité des faits reprochés. Le centre est en outre chargé de la mise en œuvre des mesures éducatives. Au centre social de Siska à Ljubljana, une rencontre annuelle regroupe les juges, les procureurs et les travailleurs sociaux.

Le centre considère qu'une grande confiance est témoignée par les acteurs judiciaires à l'égard du travail réalisé par les éducateurs, qui offrent également un soutien pour les familles.

Trois types de mesures peuvent être décidés par le tribunal : la réprimande, des instructions ou prohibitions (s'excuser, restituer), un travail d'intérêt essentiel au profit d'associations caritatives.

Si une mesure contraignante est décidée, elle est mise en œuvre par un centre de rééducation et le centre social est chargé du suivi.

Le centre social assiste et est entendu à l'audience. En théorie, il est possible au juge d'ordonner une mesure avant jugement, mais ceci ne se fait pas en pratique. Si le tribunal décide un suivi, le centre social transmet un rapport tous les trois ou six mois au juge qui peut reconvoquer le mineur devant le tribunal en cas de non-coopération.

À Ljubljana, trois juges sont spécialisés en matière de délinquance des mineurs pour les 14-18 ans. Maribor - deuxième ville du pays avec 115.000 habitants - n'en a qu'un seul et toutes les autres juridictions en sont dépourvues car le peu d'affaires traitées ne le justifie pas.

Les audiences se tiennent à publicité restreinte, en présence de la famille et le nom des mineurs ne peut être publié dans les médias. Des recherches approfondies sont menées sur le passé de l'enfant et sa personnalité. Les règles de procédure pénale sont appliquées avec quelques aménagements spécifiques. L'avocat (spécialisé pour les mineurs) n'est obligatoire que si une peine d'emprisonnement est encourue (soit une infraction passible de plus de 5 ans de prison pour un adulte). L'avocat est soit choisi, soit désigné d'office. En cas de flagrant délit, l'assistance d'un avocat est toujours obligatoire. La durée de la garde-à-vue est de 48 heures.

Une détention provisoire avant jugement peut être ordonnée pour une durée d'un mois par le seul juge des enfants et être augmentée de deux mois supplémentaires par décision d'une collégialité composée d'un juge et de deux assesseurs, qui sont des professionnels de l'enfance (pédagogues, psychologues, anciens juges). La durée maximale de détention provisoire est donc de 3 mois, ce qui est considéré suffisant pour définir la manière de traiter l'affaire une fois l'enquête préliminaire terminée. La chambre pénale des mineurs de Ljubljana traite environ 5 cas de viols commis par des mineurs par an, pour une population totale de 270.000 habitants.

Pas d'emprisonnement avant l'âge de 16 ans.

Pour toute infraction commise avant l'âge de 16 ans, aucun emprisonnement ne peut être décidé. Il n'est possible qu'à partir de 16 ans, à condition que l'infraction soit passible d'une peine supérieure à 5 ans. Le tribunal doit disposer d'une expertise psychiatrique et retenir une responsabilité pénale particulièrement élevée. La peine se purge dans un établissement spécifique situé à Celje. L'emprisonnement pour les mineurs ne peut pas être inférieur à 6 mois ni supérieur à 5 ans. Seule exception au quantum : une peine de 10 ans peut être prononcée lorsque l'infraction est passible de 30 ans de prison pour un adulte, ce qui est le maximum prévu en Slovénie. Selon la juge rencontrée, la peine ne doit pas être inférieure à un an pour être suffisamment « éducative ». Outre les faits, le tribunal doit prendre en compte les éléments suivants pour déterminer la peine : les circonstances atténuantes et aggravantes, le niveau de développement personnel du mineur et le temps nécessaire pour son éducation, sa rééducation et sa formation, les causes et les circonstances de l'infraction, le comportement du mineur lors des faits, la dangerosité, le passé personnel du mineur et sa personnalité.

Pour un mineur primo délinquant ayant commis une infraction vénielle, la décision du tribunal peut être une réprimande, une obligation (présentation d'excuses à la victime, paiement d'une indemnisation, obligation scolaire ou de formation, travail dans une association caritative).

Une règle non écrite est que les juges débutants ne peuvent se porter candidats aux fonctions de juge des enfants pénal. Ceci permet de compenser partiellement l'absence de toute formation initiale dans ce domaine, le cursus des futurs juges étant très lacunaire. Le magistrat souhaitant traiter les affaires pénales de mineurs doit postuler auprès du président de son tribunal qui le désigne dans cette fonction et peut y mettre fin.

Deux types de placement peuvent être ordonnés par le tribunal : dans un institut éducatif sous tutelle du ministère de l'éducation ou dans un institut de rééducation encadré par des surveillants sous tutelle du ministère de la justice, et ce pour une durée de 3 ans maximum.

Le pénal est traité par les centres sociaux pour les mineurs de 14 ans.

Pour un mineur de moins de 14 ans (et donc non responsable pénalement) la police, après avoir mené son enquête, contacte le procureur qui sollicite le service social. Le procureur n'effectue pas un suivi de l'action du centre, qui est seul compétent pour décider de la mesure appropriée. C'est ainsi, qu'il y a quelques années, un mineur de 12 ans qui avait tué sa mère a été placé dans un institut d'éducation, sans l'intervention de la justice.

Il s'agit d'un foyer classique, non-fermé, ce qui nécessite la coopération du mineur, ou en tout cas son acceptation de la mesure. La méthodologie s'appuie sur une approche individualisée. Durant le premier mois, le mineur n'a pas l'autorisation de sortir du centre d'éducation. En cas de fugue, la police est compétente pour rechercher le mineur.

Un placement peut aussi être organisé dans un institut éducatif encadré par des enseignants, mais cela arrive rarement, car le suivi éducatif en milieu ouvert est généralement pratiqué.

Selon une interlocutrice, la classe politique est plutôt satisfaite du dispositif légal en œuvre pour les mineurs. La Slovénie ne connaît pas les sempiternels débats français sur l'irresponsabilité des mineurs et la montée en puissance des sauvages. Sans doute est-ce le signe d'une vie sociale encore équilibrée et de valeurs suffisamment partagées. Ceci s'explique aussi par l'absence de jeunes criminels en Slovénie. Il n'existe pas d'enfant violeur ou meurtrier comme dans d'autres pays de l'Union européenne, sauf l'exception de l'enfant de 12 ans ayant tué sa mère. Pour donner un ordre d'idées, le centre social de Siska suit une population de 80.000 personnes (adultes et mineurs) et ne connaît que 20 à 25 affaires de délinquance par an concernant des enfants de moins de 14 ans, s'agissant principalement de vols de bonbons ou de départs de feu volontaires.

La procédure de décision devant le centre social ne prévoit pas l'intervention d'un avocat, mais prend en compte la présence de la famille. Cependant, la pratique prend en considération le rôle d'un avocat, si l'accumulation de faits délictuels laisse penser à un symptôme de désordre familial et que l'objectif est alors d'extraire le mineur de son milieu d'origine. La famille peut alors choisir l'assistance d'un avocat et le mineur peut prendre un conseiller, c'est-à-dire toute personne de confiance de son choix, mais pas nécessairement un avocat. Le centre social recherche toujours l'adhésion de la famille et du mineur en cas de projet de placement. Il n'est pas rare que des mesures de protection prises par le centre social et des mesures judiciaires se superposent.

La négation des faits par le mineur est l'affaire de la police et le centre social n'est pas tenu de rendre compte à la police ou de se concerter avec elle en cas de dénégations ultérieures. Pour le centre social, ces dénégations ne sont pas d'une importance telle que cela remette son rôle en cause. Ce qui importe est plus la répétition des mises en cause dans des actes de délinquance et la situation sociale du mineur. Le centre social s'attache à la situation éducative globale de l'enfant et non à la preuve de tel ou tel fait particulier de délinquance. Il est cependant peu probable qu'un suivi éducatif ait quelque effet sur un mineur niant toute responsabilité et cela ne semble qu'exceptionnel. Ceci étant, il n'existe que peu de récidivistes et très peu d'affaires de vols multiples. Lorsque des récidives sont notées, elles ne se



montent qu'à 5 ou 6, alors qu'on peut les compter par dizaines en France. Le centre social considère que sa compétence en suivi éducatif est largement suffisante pour faire face aux situations qu'il doit traiter.

La Slovénie, pays idéal pour un juge des enfants français.

Alors qu'en France, l'approche éducative du traitement de la délinquance est de plus en plus critiquée, elle semble encore naturelle et logique en Slovénie.

Responsabilité pénale à 14 ans seulement, emprisonnement à 16 ans seulement, médiations auteur-victime et réparations privilégiées par rapport aux procédures judiciaires, prédominance du travail social sur le respect formel des droits, la Slovénie est un petit pays dont on peut beaucoup apprendre.

Certes, la Slovénie ne connaît pas le pourrissement français du lien social. Même si les jeunes se permettent quelques excès de comportement, le respect des règles est encore bien établi. De son côté, la France se caractérise par son passé colonial, l'incapacité à intégrer ses enfants issus de l'immigration, un chômage

désespérément tenace malgré une baisse officielle et un racisme latent. Bref, la situation sociale française est bien plus dégradée que celle de Slovénie.

L'exemple de la Slovénie (comme le Portugal, le Danemark, la Suède, la Finlande, l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, l'Italie)³ démontre que la France n'est plus le pays des Lumières qu'elle se plaît à croire. Elle n'est plus la patrie des droits de l'homme qui rayonne sur le monde avec ses idées humanistes, mais court désormais après les solutions outre-atlantiques les plus répressives sans se soucier des conséquences.

L'évolution législative slovène rapproche ce pays des normes européennes, les prochaines réformes prévoyant de judiciairiser les procédures en protection de l'enfance.

Cette évolution est souhaitable si la Slovénie conserve cet esprit de dialogue et de consensus qui la rend idéale pour un juge des enfants français. La Slovénie est dans l'Union européenne et dans la zone Euro. Les mœurs slovènes ne viennent pas de la planète Mars. Sans être totalement naïfs, ne pouvons-nous pas nous en inspirer pour un avenir meilleur en France ? ■

3. L'âge de la responsabilité pénale est fixé à 16 ans au Portugal, 15 ans au Danemark, en Suède et en Finlande, 14 ans en Allemagne, Autriche, Espagne, Italie.

En France, aucun âge limite n'est fixé et la loi prévoit des sanctions pénales éducatives dès l'âge de 10 ans.