

N° 759

SENAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 juillet 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1), par le groupe de travail (2) sur l'enfermement des mineurs délinquants : évaluation des centres éducatifs fermés et des établissements pénitentiaires pour mineurs,

Par MM. Jean-Claude PEYRONNET et François PILLET,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. Yves Détraigne, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Richard Tuhejava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung, François Zocchetto.

(2) Ce groupe de travail est composé de : MM. Jean-Claude Peyronnet et François Pillet, *co-rapporteurs*.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES 25 PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	5
AVANT-PROPOS	7
I. LES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS (CEF) : UNE EXPÉRIENCE À CONFORTER	12
A. UNE ALTERNATIVE À L'INCARCÉRATION	13
1. <i>Une prise en charge éducative renforcée</i>	13
a) Des conditions de placement strictement définies	13
b) Une présence éducative permanente	14
c) Une prise en charge individualisée et construite dans la durée	14
d) La mise en œuvre d'activités scolaires, éducatives et sportives dans le cadre des projets d'établissement	16
2. <i>Un cadre privatif de liberté : l'ambiguïté de la notion de « centre fermé »</i>	19
a) Une fermeture juridique	19
b) La progressive mise en place de dispositifs de sécurité	20
c) La question des fugues	22
3. <i>Un dispositif destiné à des mineurs délinquants multirécidivistes et multiréitérants</i>	23
a) Un public accueilli qui semble répondre dans l'ensemble aux prescriptions du cahier des charges	23
b) Des adolescents présentant de graves carences éducatives	25
c) La question de l'accueil des jeunes filles en CEF	26
4. <i>Une évaluation insuffisante</i>	26
a) Un manque de données objectives	26
b) Une insuffisance d'outils statistiques	28
c) Un dispositif sollicité	29
B. UN DISPOSITIF QUI MÉRITE D'ÊTRE CONSOLIDÉ	30
1. <i>Assouplir le cahier des charges sans remettre en cause la priorité accordée aux mineurs les plus difficiles</i>	30
a) Une extension aux primodélinquants à n'envisager qu'à titre exceptionnel	30
b) Assouplir les conditions de placement pour les mineurs approchant l'âge de la majorité	32
c) Une réflexion sur la situation des mineurs condamnés à une longue peine de prison	33
2. <i>Renforcer la cohérence globale du dispositif</i>	34
a) Adapter la localisation des CEF aux bassins de délinquance	34
b) Renforcer l'ancrage territorial des CEF	36
c) Mettre en place des dispositifs favorisant les partages d'expériences et les échanges de bonnes pratiques	38
d) Une réflexion nécessaire sur l'accueil en urgence des mineurs déferés	39
e) Améliorer la gestion des places en CEF	40
3. <i>Appuyer les équipes intervenant en CEF</i>	41
a) Mettre un accent particulier sur le recrutement et la formation des personnels	41
b) Maintenir un taux d'encadrement élevé	43
4. <i>Un dispositif qui n'a de sens qu'inscrit dans une large palette de solutions éducatives</i>	44
a) Le rôle essentiel des services de milieu ouvert dans la réussite de la sortie	45
b) Une implication des services d'aide sociale à l'enfance et de l'Éducation nationale	45
c) Un maintien des places disponibles en foyers classiques	46
d) Des moyens supplémentaires pour les mineurs présentant des troubles mentaux	47

II. LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES POUR MINEURS (EPM) : DES RÉAJUSTEMENTS INDISPENSABLES	50
A. UN PROJET PROMETTEUR ET AMBITIEUX	52
1. <i>Un dispositif novateur</i>	52
a) Une nouvelle carte géographique des lieux de détention pour mineurs	52
b) Les lieux : des principes d'organisation identiques	53
c) Une diminution régulière du nombre de mineurs détenus malgré un retournement récent de tendance	55
d) Un très fort taux d'encadrement	58
2. <i>Une organisation très structurée du parcours de détention</i>	58
a) L'accueil des détenus	58
b) La vie quotidienne	60
c) La pluridisciplinarité	61
d) L'intervention du partenaire privé	61
B. CINQ ANS APRÈS : LE POIDS DES DÉMILLUSIONS	62
1. <i>Des choix initiaux contestés</i>	62
a) Une implantation peu équilibrée	62
b) Des équipements parfois inadaptés	63
c) Les interrogations persistantes concernant la mixité	64
d) Les incertitudes persistantes sur les régimes de détention	64
e) Les insatisfactions liées au fonctionnement du binôme	68
2. <i>Une efficacité non avérée</i>	69
a) L'organisation des activités : un équilibre à trouver	69
b) Le difficile maintien des liens avec l'extérieur	70
c) La faiblesse des aménagements de peine	72
C. REDONNER SES CHANCES À UNE EXPÉRIENCE ENCORE INABOUTIE	74
1. <i>Une première exigence : disposer d'instruments fiables de connaissance</i>	74
a) Le coût	74
b) L'efficacité	76
2. <i>Permettre aux moyens considérables déployés en EPM de porter leurs fruits</i>	77
a) La durée de séjour	77
b) Les conditions de l'individualisation de la peine	77
c) La question de la discipline	79
d) Les aménagements de peine	79
3. <i>Redonner une nouvelle dynamique à l'encadrement</i>	80
a) Les personnels	80
b) Les synergies entre administrations différentes	80
EXAMEN EN COMMISSION	83
ANNEXE 1 – AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LES RAPPORTEURS	91
ANNEXE 2 – LA DÉLINQUANCE DES MINEURS	95
ANNEXE 3 – ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ	99
• Angleterre	99
• Espagne	101
• Belgique	104
• Suède	107

LES 25 PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Proposition n° 1 : Réserver les CEF aux mineurs multirécidivistes ou multiréitérants. La présence de primodélinquants devrait être limitée aux mineurs ayant commis des faits de nature criminelle ou pour lesquels le risque de réitération apparaît particulièrement élevé.

Proposition n° 2 : Assouplir les conditions de placement en CEF afin de permettre à ces établissements de continuer à prendre en charge un jeune au-delà de sa majorité.

Proposition n° 3 : Privilégier l'affectation en EPM d'un mineur condamné au cours de son placement à une peine d'emprisonnement ferme de longue durée pour des faits commis antérieurement à celui-ci.

Proposition n° 4 : Veiller à l'adéquation de la localisation des CEF avec les bassins de délinquance. Un effort particulier devrait être porté sur les régions les plus urbanisées, telles que la région parisienne et la région sud-est notamment.

Proposition n° 5 : Sensibiliser les élus locaux au dispositif des CEF et aux projets qui y sont menés afin de les impliquer davantage dans l'implantation et le fonctionnement de ceux-ci.

Proposition n° 6 : Systématiser la conclusion de conventions avec les partenaires essentiels du CEF afin de garantir la cohérence et la célérité des réponses apportées aux difficultés rencontrées par les équipes éducatives. Des réunions régulières du comité de pilotage devraient être tenues de façon plus systématique.

Proposition n° 7 : Mettre en place les outils nécessaires pour favoriser les échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre l'ensemble des équipes éducatives intervenant en CEF.

Proposition n° 8 : Engager une réflexion sur la question de l'accueil en urgence des mineurs susceptibles d'être placés en CEF.

Proposition n° 9 : Insister pour que le programme de formation proposé à l'ensemble des personnels exerçant en CEF soit rapidement mis en place.

Proposition n° 10 : Privilégier l'affectation ou le recrutement en CEF de personnels volontaires, adhérant au projet éducatif mis en place et ayant soit reçu une formation initiale adaptée, soit bénéficiant d'une expérience professionnelle significative dans la prise en charge d'adolescents difficiles.

Proposition n° 11 : Maintenir un taux effectif d'encadrement élevé, notamment en veillant à limiter au maximum la durée des vacances de postes.

Proposition n° 12 : Impliquer davantage les conseils généraux et les services de l'Éducation nationale dans le suivi des mineurs à l'issue du placement.

Proposition n° 13 : Maintenir la capacité d'accueil globale des foyers classiques relevant de la PJJ. L'augmentation du nombre de places en CEF ne devrait pas se faire au détriment de ces foyers, qui offrent une prise en charge adaptée pour un grand nombre de mineurs placés dans le cadre d'une décision pénale.

Proposition n° 14 : Améliorer substantiellement la prise en charge des mineurs présentant des troubles mentaux, par une meilleure articulation avec les services de santé mentale, d'une part, et par l'augmentation du nombre de places disponibles en ITEP, d'autre part.

Proposition n° 15 : Mettre en œuvre une évaluation complète et précise, fondée sur des critères pertinents, de l'incidence d'un placement en CEF sur la récidive, d'une part, sur la réinsertion, d'autre part. Au besoin, la loi devrait autoriser la mise en œuvre d'évaluations à partir d'un suivi des mineurs après leur majorité.

Proposition n° 16 : Évaluer de manière précise et complète le coût d'une journée de détention en EPM prenant en compte non seulement les dépenses prises en charge par le ministère de la Justice mais aussi celles assurées par le ministère de l'Éducation nationale et celui de la Santé.

Proposition n° 17 : Améliorer les connaissances statistiques sur le devenir des jeunes à l'issue de leur incarcération.

Proposition n° 18 : Réserver la détention en EPM aux mineurs devant être incarcérés pour une durée au moins égale à trois mois.

Proposition n° 19 : Garantir l'individualisation de la peine, en particulier à travers la mise en place des régimes de détention différenciés, ce qui implique le respect absolu du *numerus clausus*.

Proposition n° 20 : Engager une réflexion sur le rééquilibrage des lieux de détention des mineurs en fonction des écarts de taux d'incarcération entre régions.

Proposition n° 21 : Préserver les règles d'autorité, tout en clarifiant le cadre disciplinaire.

Proposition n° 22 : Organiser une politique dynamique d'aménagement de peine en particulier en créant des quartiers de semi-liberté.

Proposition n° 23 : Encourager la stabilité et la qualité des personnels affectés en EPM, notamment par un profilage des postes.

Proposition n° 24 : Développer de réelles synergies au sein du binôme, en particulier par la mise en place de formations communes.

Proposition n° 25 : Donner, sous la responsabilité des trois ministères - Justice, Éducation nationale et Santé- un nouvel élan à la pluridisciplinarité.

Mesdames, Messieurs,

Depuis l'adoption de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante par le Gouvernement provisoire de la République française, le droit pénal des mineurs est fondé sur la conviction profondément humaniste que tout mineur délinquant est un être en construction qui doit avant tout être protégé et éduqué.

Pour autant, il demeure des situations dans lesquelles, au regard de la personnalité du mineur ou de la gravité des infractions qu'il a commises, la prison paraît inévitable.

Conformément à l'article 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, qui stipule que « *l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant [ne doit être] qu'une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible* », notre droit encadre très strictement l'incarcération des mineurs :

- celle-ci est interdite en-dessous de treize ans ;

- la juridiction pour mineurs doit respecter le principe de primauté de l'éducatif sur le répressif¹, qui lui impose de prononcer en priorité une ou plusieurs mesures éducatives. Si toutefois « *les circonstances et la personnalité des mineurs l'exigent* »², la juridiction peut prononcer une sanction ou une peine « *en tenant compte de l'atténuation de leur responsabilité pénale* ». En vertu de l'ordonnance du 2 février 1945, les peines encourues sont réduites de moitié³ ;

- enfin, s'il s'avère nécessaire d'incarcérer le mineur avant le jugement, la détention provisoire n'est possible que dans trois hypothèses : en matière criminelle, en cas de soustraction volontaire aux obligations d'un contrôle judiciaire ou d'une assignation à résidence avec surveillance électronique ou, s'agissant des seuls mineurs de seize à dix-huit ans, lorsque la peine correctionnelle encourue est égale ou supérieure à trois ans.

¹ Principe que le Conseil constitutionnel a consacré comme principe fondamental reconnu par les lois de la République dans sa décision n°2002-461 DC du 29 août 2002.

² Article 2 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

³ S'agissant des mineurs âgés de seize à dix-huit ans, la juridiction pour mineurs peut toutefois écarter l'application de cette règle dans un certain nombre d'hypothèses.

En 2002, la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs constatait : « *aujourd'hui, l'incarcération demeure trop souvent le dernier recours, la fin de toute tentative éducative. **L'enfermement des mineurs doit être repensé afin de revêtir une véritable dimension éducative et de s'inscrire dans un parcours dynamique vers la réinsertion*** »¹.

Traduisant cette préconisation, le législateur a créé, par la loi n°2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, deux types de structures destinées à accueillir des mineurs délinquants ayant commis des infractions d'une gravité telle qu'un enfermement temporaire s'avère nécessaire : les **centres éducatifs fermés (CEF)**, d'une part, les **établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)**, d'autre part :

- les premiers, entièrement confiés à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), ont été envisagés afin de proposer à des mineurs ancrés dans la délinquance une « dernière chance » avant la prison, se traduisant par une prise en charge éducative renforcée dans un cadre dit « contenant » ;

- les seconds, relevant de la compétence conjointe de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, ont été conçus afin que le temps de détention des mineurs soit entièrement dédié au réapprentissage des principes fondamentaux de la vie en société et à leur réinsertion.

Ce faisant, le législateur a entendu créer deux structures chargées d'assurer **une action éducative dans un cadre privatif de liberté** – mettant ainsi un terme à une dichotomie qui s'était instaurée depuis la fermeture des centres fermés de l'Éducation surveillée à la fin des années 1970. Depuis lors en effet, la Protection judiciaire de la jeunesse, qui s'est substituée en 1990 à l'Éducation surveillée, avait recentré son action sur l'exécution des mesures judiciaires de milieu ouvert et la prise en charge éducative des mineurs en foyers – prise en charge qu'elle continuait d'ailleurs à assurer également au civil, au titre de la protection de l'enfance en danger, en dépit des lois de décentralisation de 1982-1983 qui avaient confié cette compétence aux conseils généraux –, laissant l'exécution des peines d'emprisonnement à la seule charge de l'Administration pénitentiaire.

La loi du 9 septembre 2002 a entendu rompre avec cette logique, qui aboutissait à priver les mineurs incarcérés de toute prise en charge éducative, d'une part en créant des structures de placement éducatif dites « fermées », destinées à offrir aux magistrats une alternative à l'incarcération, d'autre part en réintroduisant des éducateurs en prison, afin de faire de la privation de liberté un temps utile, consacré au relèvement éducatif du mineur – une « école avec des murs », selon les termes utilisés à l'époque pour décrire le nouveau dispositif.

¹ « *Délinquance des mineurs : La République en quête de respect* », rapport n°340 (2001-2002) de M. Jean-Claude Carle fait au nom de la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs, présidée par M. Jean-Pierre Schosteck, pages 158 et suivantes consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r01-340-1/r01-340-11.pdf>

Sans doute ces deux structures relèvent-elles de statuts juridiques différents : les CEF sont des établissements sociaux et médicosociaux, régis par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médicosociale, tandis que les EPM sont des établissements pénitentiaires à part entière, gérés par l'administration pénitentiaire et régis par le code de procédure pénale. Elles ont toutefois pour point commun **d'accueillir des mineurs délinquants dans un cadre privatif de liberté et de mettre en œuvre, dans un tel cadre, un projet éducatif**. Toutes deux relèvent d'ailleurs du champ de compétences du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

La création de ces établissements en 2002 a suscité de très vives réserves chez une part importante des professionnels de l'enfance délinquante, qui ont fait valoir qu'il était impossible de conjuguer travail éducatif et privation de liberté. Cette controverse a été alimentée par les incidents qui ont émaillé l'ouverture des premiers centres éducatifs fermés en 2003, dans lesquels certains ont vu la démonstration que ces centres étaient voués à renouer avec les égarements des centres fermés d'antan – caractérisés notamment par un recours abusif à la contrainte physique et par un climat de violence permanent.

Neuf ans après l'adoption de la loi du 9 septembre 2002, huit ans après la création des premiers CEF et quatre ans après l'ouverture des premiers EPM, ces critiques se sont peu à peu atténuées, même si plusieurs intervenants – et notamment une importante organisation syndicale d'éducateurs – ont réitéré au cours de leur audition par vos rapporteurs leur conviction qu'aucun travail éducatif ne pouvait être mené dans un cadre fermé.

Aujourd'hui, 44 CEF et 6 EPM s'efforcent de mettre en œuvre, à destination de mineurs fortement ancrés dans la délinquance ou ayant commis des actes d'une particulière gravité, un travail éducatif dans un environnement privatif de liberté.

Or, ces structures sont très mal connues et encore trop peu évaluées : elles mobilisent pourtant des moyens humains et financiers importants alors que leur efficacité au regard de la réinsertion des mineurs reste mal appréhendée.

Avec le recul permis par quelques années de fonctionnement, votre commission des lois a souhaité dresser un bilan de ces structures. A cette fin, elle a confié à nos collègues François Pillet et Jean-Claude Peyronnet le soin de procéder à une évaluation de ces établissements et de formuler des propositions susceptibles d'améliorer leur fonctionnement.

Conscients que la thématique de l'enfermement des mineurs délinquants suscite souvent des positions très contrastées, parfois non dénuées de partis-pris idéologiques, vos co-rapporteurs se sont pour leur part efforcés d'adopter une démarche pragmatique, fondée sur l'écoute attentive des professionnels chargés de la prise en charge de ces mineurs et sur

l'observation des expériences mises en œuvre dans les établissements chargés de les accueillir.

A cette fin, ils ont entendu une quarantaine de personnes, parmi lesquelles des représentants des principales organisations représentatives des magistrats, des éducateurs et des personnels pénitentiaires.

Ils ont également visité quatre CEF (Saint Venant, Liévin, Brignoles et Savigny-sur-Orge), trois EPM (Marseille, Porcheville et Quiévrechain) ainsi que le Centre de jeunes détenus de la maison d'arrêt de Fleury-Merogis.

Enfin, ils ont pris connaissance avec attention des travaux réalisés, dans le cadre de l'examen de la loi de finances, par nos collègues Nicolas Alfonsi et Jean-René Lecerf, rapporteurs pour avis respectivement des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse et de ceux de l'administration pénitentiaire, ainsi que de ceux du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et de l'ancienne Défenseure des enfants.

*

A l'issue de leurs travaux, vos co-rapporteurs souhaitent formuler plusieurs remarques d'ordre général.

En premier lieu, si ses modalités sont discutées, la légitimité de la privation de liberté pour certains mineurs – dans des circonstances qu'il appartient au législateur de définir – ne semble pas, dans son principe, être remise en cause. Comme l'observait la commission d'enquête du Sénat il y a une dizaine d'années, « *l'enfermement des mineurs délinquants est parfois une nécessité. Il peut être une nécessité à l'égard de la société qui demande une protection vis-à-vis de jeunes particulièrement violents. Il peut être une nécessité à l'égard du mineur ancré dans un parcours d'auto-destruction* »¹.

Il importe, en revanche, de clarifier les objectifs assignés à cet enfermement. Comme l'écrit M. Manuel Palacio, conseiller du directeur de l'Institut national des hautes études de sécurité, « *la notion d'enfermement combine, mais n'articule pas, trois demandes bien distinctes : la **sanction** données à une transgression des règles sociales, la **protection** de la société face au danger que peut représenter un individu délinquant et la « **rééducation-réinsertion** » du délinquant mineur pour prévenir sa récidive* »².

S'agissant des mineurs délinquants, les principes qui ont guidé l'édition de l'ordonnance du 2 février 1945, auxquels vos co-rapporteurs sont profondément attachés, invitent à faire de la réinsertion l'horizon de toute privation de liberté infligée à un mineur délinquant, quelle que soit la gravité des actes commis.

¹ Rapport précité.

² Manuel Palacio, « *L'enfermement des mineurs. Eduquer ou punir ?* » in *Cahiers de la sécurité* n° 13 (juillet-septembre 2010).

Dans cette perspective, vos rapporteurs ont été amenés à s'interroger sur les points suivants : les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs répondent-ils aujourd'hui au cahier des charges fixé par le législateur en 2002 ? Ces expériences ont-elles su tirer les leçons des échecs du passé et mettre en œuvre de véritables projets éducatifs ? A l'issue de l'enfermement, une réinsertion durable des mineurs dans la société est-elle possible ?

Seconde remarque : si le public des mineurs incarcérés ou accueillis dans les centres éducatifs fermés retient l'attention de l'opinion publique, il convient de garder en mémoire qu'il ne représente qu'une très petite minorité de mineurs délinquants. En 2009, sur les 214 612 mineurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie, seuls 1 064 mineurs ont fait l'objet d'une décision de placement en CEF et 3 242 mineurs ont été placés sous écrou – soit seulement 2 % des mineurs mis en cause. 85 % des mineurs confiés à la protection judiciaire de la jeunesse sont suivis en milieu ouvert. Plus de 70 % des mineurs pris en charge ne réitérent pas dans l'année qui suit la fin de celle-ci (voir annexe 2).

Toutefois, il est vrai que les mineurs qui font l'objet d'un placement en CEF ou d'une incarcération sont les mineurs les plus difficiles, ceux qui ont commis de nombreuses infractions et/ou des actes particulièrement graves. En général, ces mineurs cumulent une série de « handicaps » – familiaux, sociaux, scolaires, souvent psychologiques voire psychiatriques également – et auraient parfois, pour certains d'entre eux, mérité de faire l'objet dans l'enfance d'une prise en charge au titre de la protection de l'enfance en danger.

A cet égard, vos rapporteurs souhaitent rendre hommage aux personnels exerçant dans ces établissements, dont ils ont pu mesurer l'investissement et l'implication au cours de leurs visites et qui exercent leurs fonctions dans des conditions de travail et de sécurité souvent rudes.

*

A travers le présent rapport, vos co-rapporteurs souhaitent mieux faire connaître ces structures qui accueillent un public particulièrement difficile et dont l'éducation représente souvent une véritable gageure.

Ils formulent également, pour chacune des structures étudiées, un certain nombre de suggestions ou de propositions destinées à en améliorer le mode de fonctionnement.

A cet égard, à l'issue des auditions et visites auxquelles ils ont procédé, vos rapporteurs estiment que ces établissements apportent la preuve qu'un travail éducatif peut bien être mené dans un environnement privatif de liberté.

En particulier, il leur apparaît que, sous réserve de remplir un certain nombre de conditions, le dispositif des CEF mérite d'être pérennisé et même étendu afin de répondre aux demandes des juges des enfants.

Leur jugement est en revanche plus critique s'agissant des établissements pénitentiaires pour mineurs dont le mode de fonctionnement devrait être revu sur plusieurs points.

En tout état de cause, vos co-rapporteurs soulignent que, quelle que soit la qualité des prises en charge mises en œuvre dans ces structures, celles-ci ne sont pertinentes qu'à la condition de s'inscrire **dans un dispositif global et cohérent de prises en charge**, permettant en particulier d'assurer un suivi cohérent des mineurs à l'issue du placement ou de la détention.

* *
*

I. LES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS (CEF) : UNE EXPÉRIENCE À CONFORTER

Les centres éducatifs fermés (CEF) ont été conçus afin d'offrir aux magistrats une solution éducative alternative à l'incarcération à destination des mineurs délinquants les plus difficiles.

Ce sont de petites structures, pouvant accueillir une douzaine de mineurs¹. Elles relèvent de deux statuts différents : ce sont soit des établissements publics, dépendant directement de l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse, soit des établissements privés, gérés par une association habilitée dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Les mineurs placés y font l'objet d'une prise en charge éducative renforcée, assurée au quotidien par une équipe de 24 à 27 éducateurs, à laquelle s'ajoutent souvent un enseignant et, le cas échéant, un ou plusieurs personnels de santé.

A l'heure actuelle, 44 CEF sont en fonctionnement, 10 relevant du secteur public et 34 du secteur associatif habilité, pour un total de 488 places².

¹ La PJJ a récemment demandé à l'ensemble des CEF disposant d'une capacité d'accueil inférieure d'engager les travaux nécessaires pour porter le nombre de places à douze, auxquelles doit s'ajouter une place aménagée pour accueillir un mineur à mobilité réduite.

² Places effectives au 1^{er} juin 2011. Ces chiffres ne tiennent pas compte des nouvelles ouvertures envisagées dans le cadre de la finalisation du programme initial (48 CEF prévus, pour un total de 576 places), ni du projet, annoncé récemment par le Gouvernement, de créer de nouveaux CEF par transformation d'unités éducatives d'hébergement collectif existantes.

A. UNE ALTERNATIVE À L'INCARCÉRATION

1. Une prise en charge éducative renforcée

a) Des conditions de placement strictement définies

Les centres éducatifs fermés sont susceptibles d'accueillir des mineurs délinquants dans quatre cas de figure différents :

- avant le jugement, dans le cadre d'un contrôle judiciaire (voir encadré) ;

- au titre d'une condamnation à une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve ;

- dans le cadre d'un aménagement de peine, au titre soit d'un placement à l'extérieur, soit d'une libération conditionnelle.

Dans les faits, les mineurs sont souvent placés dans le cadre d'un contrôle judiciaire et/ou d'un sursis avec mise à l'épreuve. Les mineurs placés en CEF dans le cadre d'un aménagement de peine sont rares. Toutefois, les outils informatiques dont dispose la DPJJ ne lui permettent pas de connaître précisément le fondement juridique du placement.

Précisions sur le placement sous contrôle judiciaire des mineurs

Le contrôle judiciaire est une mesure qui consiste à astreindre une personne mise en examen à une ou plusieurs obligations, dont la violation est sanctionnée par le placement en détention provisoire.

Les règles applicables au contrôle judiciaire des mineurs sont plus strictes que celles applicables aux majeurs et sont définies aux articles 10-2, 11-1 et 11-2 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Seuls les mineurs de treize à dix-huit ans peuvent être placés sous contrôle judiciaire.

Cette mesure est possible dans tous les cas en matière criminelle.

En matière correctionnelle, elle est également possible à l'encontre des mineurs de seize à dix-huit ans dès lors que ceux-ci encourent une peine d'emprisonnement.

En revanche, les mineurs de treize à seize ans ne peuvent être placés sous contrôle judiciaire en matière correctionnelle que dans l'un des deux cas suivants :

- soit la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à cinq ans et le mineur a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs mesures éducatives ou d'une condamnation à une sanction éducative ou à une peine ;

- soit la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à sept ans.

Le projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, en cours d'examen par le Conseil constitutionnel après son adoption définitive par le Parlement, prévoit d'élargir les possibilités de placer un mineur de treize à seize ans sous contrôle judiciaire, dès lors que la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à cinq ans et qu'il s'agit d'un délit de violences volontaires, d'agression sexuelle ou un délit commis avec la circonstance aggravante de violences – sans condition d'antécédents pénaux. L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de permettre le placement en CEF de ces mineurs primodélinquants sans attendre une éventuelle réitération.

En 2010, près de 1 250 mineurs ont été placés en CEF – portant à près de 4 900 le nombre de mineurs concernés par le dispositif depuis les premières ouvertures de centres en 2003.

L'âge moyen d'arrivée en CEF est de 16 ans.

Nombre de mineurs placés	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Secteur public	20	39	46	56	125	193	211	321
Secteur associatif habilité	46	120	281	395	556	696	853	921
Total	66	159	327	451	681	889	1.064	1.242

Source : DPJJ

b) Une présence éducative permanente

Le fonctionnement des CEF est assuré par des équipes éducatives de 24 à 27 personnes, auxquelles s'ajoute parfois un enseignant mis à disposition par l'Éducation nationale, ainsi que des personnels de santé lorsque le CEF est dit « renforcé en santé mentale » (voir *infra*). Le but est d'assurer une présence éducative renforcée, permettant une prise en charge très individualisée des jeunes. Par ailleurs, deux personnes au moins sont tenues d'être présentes la nuit, dont un éducateur.

D'après une enquête réalisée en janvier 2011 par la DPJJ sur 537 personnels travaillant en CEF, 56% d'entre eux ont moins de 40 ans ; 65% sont des hommes ; la moitié d'entre eux exercent les fonctions d'éducateur, 14% occupent un poste d'encadrant.

D'après les informations communiquées par le ministère de l'Éducation nationale, en 2010-2011, 41 enseignants étaient mis à disposition des CEF (34 professeurs des écoles, 5 enseignants du second degré et 2 contractuels)¹. 55% des CEF dispensent au moins 20 heures d'enseignement par mineur et par semaine.

L'importance du taux d'encadrement des mineurs placés en CEF se traduit dans le coût de prise en charge, qui est élevé : **640 euros par jour et par mineur en moyenne**².

c) Une prise en charge individualisée et construite dans la durée

A l'inverse des temps d'incarcération, qui peuvent être très brefs (voir *infra*), les modalités de placement en CEF ont pour objectif de permettre une prise en charge construite dans la durée.

¹ Dans les CEF ne disposant pas d'un enseignant relevant de l'Éducation nationale, la scolarité est assurée soit par un éducateur scolaire, soit par un contractuel recruté à cet effet.

² Cette donnée tient compte de l'enseignant éventuellement mis à la disposition de la structure par l'Éducation nationale. Hors Éducation nationale, le coût d'une journée de placement en CEF est en moyenne de 616,71 euros dans les CEF relevant du secteur associatif habilité, et de 659,36 euros dans les CEF relevant du secteur public.

Ainsi, si la durée du placement est fixée par la décision judiciaire, le cahier des charges des CEF prévoit néanmoins que celui-ci, lorsqu'il est prononcé dans le cadre d'un contrôle judiciaire, est fixé **pour une durée maximale de six mois, renouvelable une fois.**

Le temps de la prise en charge est décomposé en trois « modules » de deux mois chacun :

- Un premier module de deux mois, appelé « **module d'accueil** », doit permettre à l'équipe éducative de procéder à une évaluation globale du mineur, portant tant sur sa personnalité, ses capacités d'intégration au groupe, que sur sa situation scolaire ou sa santé physique et mentale. A partir de ce bilan, un projet éducatif individuel doit être construit par l'équipe et formalisé dans un « *document individuel de prise en charge* ». Un rapport doit par ailleurs être adressé au magistrat en charge du respect de la mesure, dressant un état de la situation du mineur et formulant des propositions de prise en charge pendant le temps du placement. Dans le cadre de cette phase d'accueil, les sorties du mineur et ses relations avec l'extérieur sont strictement limitées – un contrôle constant du mineur à l'intérieur et à l'extérieur du centre devant être mis en place.

- Un deuxième module de deux mois, consacré à **la prise en charge intensive du mineur**, vise, au vu du bilan d'accueil, à mettre en œuvre des activités d'enseignement ou de formation professionnelle axées sur le réapprentissage des savoirs fondamentaux et la définition d'un projet de formation ainsi que, le cas échéant, des soins somatiques et un suivi psychologique. Des activités sportives doivent également être proposées au mineur. Lorsque cela paraît utile, l'équipe éducative peut recourir à des dispositifs extérieurs, tels que les classes relais, les dispositifs d'activité ou des dispositifs de droit commun, sous le contrôle permanent d'un ou de plusieurs personnels du centre – sauf assouplissement autorisé par le juge.

- Enfin, un troisième module de deux mois est consacré à **la préparation de la sortie**. Les établissements ou services appelés à prendre en charge le mineur après le placement (service de milieu ouvert, établissement de placement) sont en principe étroitement associés à l'élaboration d'un projet d'orientation. Ce dernier module doit permettre la mise en place des relais nécessaires auprès des organismes de droit commun du lieu de résidence des mineurs, notamment scolaires et médicaux. Le cas échéant, un allègement progressif des obligations découlant du placement peut être décidé par le juge, lequel est appelé à prendre « *toute mesure permettant d'assurer la continuité de la prise en charge éducative du mineur en vue de sa réinsertion durable dans la société* » (article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante). A cette fin, un bilan de fin de parcours retraçant l'évolution du mineur par rapport aux objectifs fixés dans le projet éducatif individuel est adressé au magistrat ayant prescrit le placement au moment de la mainlevée de celui-ci.

Les familles sont, dans toute la mesure du possible, associées à toutes les étapes du placement par l'équipe éducative, dans les conditions définies par le juge. Le cahier des charges des CEF précise à cet égard que, sous réserve des prescriptions judiciaires, les mineurs doivent pouvoir recevoir la visite des membres de leur famille ainsi que correspondre avec eux. Il préconise également l'organisation de rencontres plus formalisées au sein des centres.

M. Francis Bailleau, directeur de recherche au CNRS, a attiré l'attention sur le fait que ce découpage formel en trois modules de deux mois chacun ne répondait pas nécessairement au mode de fonctionnement de jeunes ayant des difficultés à s'inscrire dans un temps hiérarchisé, et qu'il pouvait de ce fait s'avérer déstabilisant.

Les personnels de CEF rencontrés au cours des visites ont toutefois fait valoir que cette organisation ne constituait qu'un canevas à partir duquel les équipes éducatives organisent la prise en charge du mineur. En pratique, celle-ci peut être adaptée afin de tenir compte de la durée effective du placement, de la personnalité du mineur et de son projet de réinsertion.

Il convient par ailleurs de noter que les séjours peuvent être écourtés pour plusieurs raisons : incidents, condamnation à une peine de prison ferme dans le cadre d'une autre affaire, plus rarement passage du jeune à sa majorité, par exemple.

Au total et en moyenne, un tiers des mineurs restent moins de trois mois en CEF, un tiers restent entre trois et six mois, et un tiers restent plus de six mois.

D'après les informations communiquées par la DPJJ, 85% des CEF estiment que **la durée optimale de prise en charge des mineurs se situe entre six et huit mois**. Les deux mois supplémentaires par rapport à la norme de six mois seraient nécessaires pour consolider la mise en œuvre des projets de sortie. Comme l'ont expliqué à vos co-rapporteurs plusieurs éducateurs rencontrés en CEF, la prolongation du placement est parfois sollicitée afin de permettre au mineur d'achever l'année scolaire au centre et d'envisager une inscription en septembre dans un nouveau dispositif.

d) La mise en œuvre d'activités scolaires, éducatives et sportives dans le cadre des projets d'établissement

Comme l'indique le cahier des charges des CEF, « [ces derniers] ne peuvent [...] répondre à l'objectif d'insertion que leur fixe le législateur que si un projet éducatif construit, intensif et structuré permet d'assurer la prise en charge évolutive des jeunes qui y seront placés. Les activités de réapprentissage des savoirs fondamentaux, celles d'apprentissage des gestes professionnels, comme le travail pédagogique sur la santé et le corps à partir

des activités sportives et d'une offre sanitaire pertinente, constituent ainsi les moyens indispensables à développer au sein de ces derniers »¹.

Les activités mises en œuvre par l'équipe éducative doivent donc en principe s'inscrire dans le cadre d'un projet d'établissement, qui tient compte des possibilités offertes par le territoire dans lequel le centre est implanté ainsi que, le cas échéant, du réseau associatif dans lequel il s'inscrit.

- Les activités scolaires proposées aux mineurs dépendent de leur âge : elles sont en effet obligatoires pour les moins de seize ans, astreints à l'obligation scolaire. Elles n'en sont pas moins également proposées aux plus de seize ans. En général, elles sont assurées par un professeur de l'Education nationale, détaché dans le centre (voir *supra*). L'enseignement est fortement individualisé et adapté au niveau du mineur – ce qui conduit à la constitution de groupes de niveau.

Un rapport de l'Inspection générale de septembre 2008 a montré que peu de ces mineurs étaient illettrés, à l'exception des mineurs étrangers isolés. Ils ont en général un niveau équivalent à une classe de cinquième ou de quatrième. Toutefois, selon une étude menée actuellement par la DPJJ, 59% des mineurs placés en CEF en 2010 étaient déscolarisés à leur arrivée au sein de la structure.

L'enseignement dispensé en CEF vise à réinscrire ces mineurs dans un cursus normal. Lorsque cela est possible, ils sont préparés aux examens organisés par l'Education nationale. Ainsi, en 2010, 30% des mineurs accueillis en CEF ont préparé le certificat de formation générale (CFG) ; 80% d'entre eux l'ont obtenu.

Enfin, lorsque le niveau scolaire du mineur et sa personnalité le permettent, une scolarité à l'extérieur, dans un établissement de droit commun, peut être envisagée. Tel était par exemple le cas d'une jeune fille placée au CEF de Saint Venant lors de la visite de vos co-rapporteurs et scolarisée en classe de quatrième au collège attenant.

- Les activités de formation professionnelle proposées aux mineurs paraissent extrêmement variables d'un centre à l'autre. Elles dépendent la plupart du temps des liens que l'équipe éducative et, le cas échéant, l'association gestionnaire, auront réussi à mettre en place avec les territoires dans lesquels le CEF est implanté.

Certains centres assurent en interne, sous la surveillance d'éducateurs techniques, des activités susceptibles d'initier les mineurs à une activité professionnelle : ateliers espaces verts permettant de sensibiliser les mineurs aux métiers des espaces verts, restaurant d'application permettant d'initier les jeunes aux métiers de la restauration, ateliers de mécanique et de menuiserie, etc.

¹ *Cahier des charges annexé à la circulaire de la DPJJ du 13 novembre 2008 visant à améliorer la prise en charge des mineurs placés en centre éducatif fermé.*

Certains centres ont également réussi à nouer avec un certain nombre d'artisans, de PME et d'institutions publiques des partenariats permettant de proposer aux mineurs des stages en entreprise ou des stages de découverte professionnelle pour des périodes allant de quelques jours à un mois.

Ainsi le CEF de Saint Venant a-t-il été en mesure de placer une douzaine de jeunes au cours de l'année 2010 (soit un tiers de l'effectif accueilli) dans différentes entreprises (garages, restaurants, salon de coiffure, etc.) ou structures publiques (mairie, garderie).

Le CEF de Doudeville (Seine-Maritime), visité par notre collègue Nicolas Alfonsi il y a quelques mois, a également développé des partenariats avec une cinquantaine de PME offrant la possibilité de placer les jeunes filles accueillies en « stages de découverte professionnelle » à partir du troisième mois de placement¹.

Dans certains cas, ces stages peuvent déboucher sur la conclusion d'un contrat d'apprentissage à l'issue du placement.

- Les activités éducatives proposées par les équipes éducatives, au besoin par le recours à des intervenants extérieurs, constituent des supports destinés à travailler sur le rapport du mineur au groupe, aux adultes et à lui-même. Elles sont extrêmement diverses. A Liévin, par exemple, l'équipe éducative propose aux mineurs des ateliers théâtre, photographie, graph, mosaïque, d'activité bois, un atelier d'écriture, des activités culinaires ainsi qu'un « chantier écosystème » (en partenariat avec une association organisant des chantiers bénévoles de restauration et de gestion des sites naturels), l'écriture d'un journal mensuel et une participation aux activités du Secours Populaire. A Liévin comme à Saint Venant, les mineurs se voient également proposer une activité d'équithérapie.

- Enfin, les activités sportives visent, aux termes du cahier des charges des CEF, « à servir de point de départ à une approche des questions relatives au respect du corps et à un travail sur la règle collective. Dans cette perspective, un temps de professionnels certifiés devra être prévu ».

Les CEF visités par vos co-rapporteurs disposaient ainsi tous d'installations sportives. Des conventions passées avec la mairie ou des associations sportives permettaient également aux jeunes de pratiquer des activités sportives à l'extérieur. Au CEF de Savigny-sur-Orge, par exemple, les jeunes suivent en moyenne deux heures de sports par jour, assurées par un professeur de sports présent à temps plein.

La participation aux activités proposées par l'équipe éducative est en principe obligatoire.

¹ Voir l'avis budgétaire n°116 – tome V (2010-2011) sur les crédits alloués à la PJJ par le projet de loi de finances pour 2011 de notre collègue Nicolas Alfonsi, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a10-116-5/a10-116-51.pdf>. Le CEF de Doudeville est le seul centre à n'accueillir que des jeunes filles.

2. Un cadre privatif de liberté : l'ambiguïté de la notion de « centre fermé »

Aux termes de leur cahier des charges, les CEF sont une alternative à l'incarcération offerte à des mineurs multirécidivants ou ayant commis des faits d'une particulière gravité, « destinés à prévenir la persistance et le renouvellement des comportements délinquants par le retrait du milieu social habituel des mineurs qu'ils induisent ». Pour autant, ces centres relèvent de la catégorie des établissements sociaux et médico-sociaux, et non de celles des établissements pénitentiaires.

De fait, leur fermeture repose avant tout sur une conception juridique de la privation de liberté : **c'est la parole du juge plus que les murs de l'établissement qui fonde la privation de liberté.**

a) Une fermeture juridique

Aux termes de l'article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, « au sein [des CEF], les mineurs font l'objet des mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité. **La violation des obligations auxquelles le mineur est astreint en vertu des mesures qui ont entraîné son placement dans le centre peut entraîner, selon le cas, le placement en détention provisoire ou l'emprisonnement du mineur** ».

Comme le relevaient nos anciens collègues Jean-Pierre Schosteck et Pierre Fauchon, rapporteurs de la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice : « il s'agit de décourager la tentative de fugue et de sanctionner les faits de violence à l'intérieur des centres, non par une fermeture physique (mur d'enceinte, barreaux, miradors), mais par une menace judiciaire forte »¹.

Ainsi le cahier des charges des CEF précise-t-il que les mineurs peuvent sortir du centre pour les besoins de l'action éducative ou pour des activités d'insertion, ou encore pour répondre aux convocations des autorités administratives ou judiciaires. Lors de la visite du CEF de Brignoles par exemple, les mineurs venaient de passer une partie de la journée à pratiquer des activités sportives à l'extérieur du centre.

Toutefois, sous réserve des prescriptions judiciaires, aucune sortie, qu'elle soit individuelle ou collective, ni aucun hébergement en dehors du centre ne peut intervenir sans l'accompagnement d'un ou plusieurs encadrants.

¹ Rapport n°370 (2001-2002) de MM. Jean-Pierre Schosteck et Pierre Fauchon, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 24 juillet 2002, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/101-370/101-3701.pdf>.

De fait, la capacité d'aller et venir du mineur en dehors du centre dépend entièrement du magistrat ayant ordonné le placement, lequel peut, par exemple, autoriser des retours temporaires en famille ou des activités à l'extérieur au vu de l'évolution positive du mineur en cours de placement. Le juge est également seul habilité à accorder des droits de visite et d'hébergement aux familles. Il peut enfin astreindre le mineur à plusieurs obligations ou interdictions au cours du placement. L'équipe éducative est tenue de lui signaler tout incident. Le cas échéant, **tout manquement à la parole du juge peut se traduire, sur décision de ce dernier, par l'incarcération du mineur**¹.

b) La progressive mise en place de dispositifs de sécurité

Au vu du public particulièrement volatile accueilli, souvent peu enclin à respecter la parole de l'adulte, ce dispositif de fermeture strictement juridique n'a pas manqué de montrer rapidement ses faiblesses. Dès l'ouverture des premiers centres, des fugues accompagnées d'incidents se sont produites, qui ont été d'autant plus mal ressenties par la population locale que ces centres avaient été présentés comme devant être « fermés ».

Ces incidents ont incité l'administration de la PJJ à recommander la mise en place de dispositifs de sécurité.

A l'heure actuelle, le cahier des charges des CEF précise : *« l'emprise du centre devra être clôturée et ne comporter qu'un accès unique actionnable par télécommande. Les grillages de clôture devront comporter un retour. L'enceinte de clôture sera doublée à l'intérieur d'une haie vive. Un système de barrière infrarouge sera installé. Des dispositifs de contrôle des mouvements seront également mis en place [...] »*

« Les accès aux différents espaces devront pouvoir être maîtrisés par les encadrants en toute circonstance ».

D'après les informations communiquées par la DPJJ, la moitié des structures ont choisi de compléter ce dispositif par l'installation de systèmes de vidéosurveillance, afin de contrôler les accès et les déplacements.

¹ Dans sa décision n°2002-461 DC du 29 août 2002, le Conseil constitutionnel a validé le dispositif des CEF après avoir relevé notamment « qu'il [ressortait] de l'ensemble des dispositions nouvelles et [des] travaux parlementaires [que] la dénomination de « centres fermés » traduit seulement le fait que la violation des obligations auxquelles est astreint le mineur, et notamment sa sortie non autorisée du centre, est susceptible de conduire à son incarcération par révocation du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve ».

CEF de Brignoles (Var)
(grille d'entrée et bâtiment hébergeant les mineurs)



Le but de ces dispositifs est essentiellement de prévenir les fugues.

Lors de son audition par vos co-rapporteurs, Mme Odile Barral, représentante du Syndicat de la magistrature, a dénoncé l'ambiguïté sous-jacente à la mise en place de tels dispositifs, alors même que les CEF ne relèvent pas de la catégorie des établissements pénitentiaires et des prescriptions qui s'attachent à l'incarcération.

Vos co-rapporteurs ont toutefois pu constater, dans les quatre CEF qu'ils ont visités, que les systèmes de sécurité ainsi installés étaient loin de faire de ces centres des forteresses. En particulier, le grillage de clôture entourant les centres qu'ils ont visités leur a paru pouvoir être franchi sans difficultés insurmontables par un mineur déterminé à prendre la fuite. Les dispositifs ainsi installés paraissent ainsi fonctionner davantage comme un signal envoyé aux mineurs que comme de réels dispositifs d'enfermement.

CEF de Liévin (Pas-de-Calais)



c) La question des fugues

Dans son rapport de juin 2010 consacré aux CEF, Mme Dominique Versini, ancienne Défenseure des enfants, s'est inquiétée de ce que « *le non-respect des obligations du placement qui peut entraîner l'incarcération du mineur vise, en premier lieu, [...] les comportements de fugue : or [...] celle-ci n'est nullement une infraction et ne peut être considérée comme telle* »¹. Ce constat l'a conduite à préconiser la suppression de toute possibilité d'incarcération du mineur pour cause de fugue.

En l'état actuel des textes, toute fugue constitue en fait un manquement aux obligations du placement et doit faire systématiquement l'objet, de la part de la direction du centre, d'un rapport au magistrat qui apprécie les suites à donner et peut, le cas échéant, ordonner l'incarcération du mineur.

En pratique toutefois, la réaction des équipes éducatives et des magistrats face aux fugues est loin d'être uniforme.

Tout d'abord, la notion même de fugue recouvre plusieurs types de situations différentes :

- certaines fugues ont lieu « *ab initio* », sur le trajet menant le jeune vers le centre dans lequel le juge vient d'ordonner son placement. Dans ce cas, il peut arriver que les équipes éducatives ne voient jamais le mineur. Ainsi, sur les 28 mineurs placés au CEF de Liévin en 2010, cinq ont fugué à la sortie de l'audience ou le premier jour de leur accueil au centre. Sur les 40 mineurs placés au CEF de Savigny-sur-Orge cette même année, neuf ont fugué dès le tribunal ou dans les trois jours suivant leur arrivée ;

- certaines fugues sont en réalité des « sorties non autorisées » : le mineur s'absente pendant quelques heures, parfois un jour ou deux, avant de rentrer spontanément au centre. Ainsi, le jour où vos co-rapporteurs ont visité le CEF de Savigny-sur-Orge, le mardi 21 juin, plusieurs mineurs étaient « sortis » afin de participer à la fête de la musique – ce qui n'a toutefois pas manqué de susciter la perplexité de vos rapporteurs quant à l'efficacité des mesures de surveillance dont ils étaient censés faire l'objet...

- enfin, il arrive que le mineur s'enfuit réellement du centre, pour des motifs qui peuvent toutefois varier. Comme l'a indiqué l'équipe éducative du CEF de Brignoles, « *un jeune qui fugue du centre pour rentrer dans sa famille parce qu'il ne bénéficie pas de permissions de sortie, ce n'est pas la même chose qu'un jeune qui fugue pour commettre des délits* ».

Interrogées sur la façon dont les juges des enfants gèrent cette question des fugues, Mmes Evelyne Monpierre et Marie-José Marand-Michon, représentantes de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), ont souligné qu'à la différence des violences ou

¹ Défenseure des enfants, « *Enfants délinquants pris en charge dans les centres éducatifs fermés : 33 propositions pour améliorer le dispositif* », juin 2010, pages 18 et suivantes.

dégradations commises au sein du centre, la fugue ne pouvait en aucun cas être considérée comme une infraction. Elles ont rappelé que le CEF offrait un cadre de vie particulièrement contraignant, voire déstabilisant pour des mineurs souvent privés de tout repère et qu'à cet égard, il était important d'apprécier la fugue au regard de la personnalité du mineur, de sa situation personnelle et du travail éducatif dont il a fait l'objet. Elles ont pour leur part considéré qu'une incarcération ne devrait être envisagée que lorsque les fugues sont répétées ou qu'elles dénotent une réelle volonté de faire échec au placement.

D'après les informations communiquées par la DPJJ, obtenues à partir des réponses fournies par 59% des CEF, 18% des mineurs accueillis en 2010 ont été incarcérés par révocation du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve. Dans 45% des cas, la fugue a justifié la révocation. Au total, donc, **environ 8% des mineurs placés en CEF en 2010 auraient été incarcérés à la suite d'une fugue.**

En tout état de cause, il paraît néanmoins important de conserver la possibilité de l'incarcération – garante de l'autorité de la parole du juge – tout en laissant le juge des enfants apprécier la situation au regard des circonstances de l'espèce. Comme l'indiquait l'équipe éducative du CEF de Brignoles, *« on ne peut pas banaliser la fugue au risque – et on a pu le vérifier – de laisser croire aux jeunes que dans un CEF, et contrairement à ce qui a été dit à l'audience, on peut quitter le centre sans avoir à rendre des comptes ».*

Il apparaît toutefois que si la réponse des juges des enfants est propre à chacun d'entre eux, en règle générale, lorsque la fugue ne s'accompagne pas de la commission d'infractions, le magistrat laisse à l'établissement le soin de gérer la réponse.

Le règlement de fonctionnement du CEF de Liévin prévoit ainsi qu' *« en cas de sortie non autorisée, une déclaration d'absence irrégulière est envoyée au service de police de Liévin ainsi qu'au procureur de la République près du tribunal de grande instance de Béthune. Cette déclaration sera aussi transmise au magistrat qui vous a placé. A votre retour de fugue, des sanctions seront prises comme par exemple coucher 21 heures et interdiction de sortie pendant une semaine ».*

3. Un dispositif destiné à des mineurs délinquants multirécidivistes et multiréitérants

a) Un public accueilli qui semble répondre dans l'ensemble aux prescriptions du cahier des charges

Aux termes de l'exposé des motifs de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, la création des CEF visait à répondre à trois phénomènes : *« un rajeunissement des auteurs d'infractions, une particulière désocialisation de certains mineurs*

qui apparaissent très souvent sans repères éducatifs et une augmentation des mineurs multirécidivistes pour lesquels la réponse pénale apportée apparaît souvent trop tardive ».

Aussi le cahier des charges des CEF dispose-t-il que « *les centres éducatifs fermés sont destinés à la prise en charge exclusive des mineurs de treize à dix-huit ans délinquants multirécidivistes ou « multirécidivistes »* ».

Dans son rapport précité, Mme Dominique Versini, ancienne Défenseuse des enfants, a considéré qu'une partie du public accueilli en CEF ne correspondait pas aux prescriptions ainsi définies dans le cahier des charges : « *le premier constat fait par les professionnels et les chercheurs consultés, et confirmé lors de la visite du CEF de Liévin [...] est celui du caractère primodélinquant d'une grande partie des jeunes accueillis, ou à tout le moins de leur parcours très réduit. [...] Sur le plan national, plus du quart des jeunes accueillis (26%) ne correspondraient pas au profil initialement prévu pour ces centres, voire 42% si on y ajoute les adolescents n'ayant jamais été condamnés plus de deux fois et majoritairement à des mesures éducatives* »¹.

Au terme des auditions et visites auxquelles ils ont procédé, vos co-rapporteurs estiment que ce constat doit sans doute être nuancé.

D'après M. Francis Bailleau, directeur de recherche au CNRS effectuant actuellement une recherche sur l'enfermement des mineurs délinquants, ce constat serait vérifié dans la région du grand Sud-Ouest (notamment au CEF de Mont-de-Marsan, dans les Landes), où le nombre de places disponibles en CEF est particulièrement élevé pour une délinquance juvénile régionale globalement inférieure à la moyenne nationale. De ce fait, les juges des enfants seraient incités à y placer des mineurs ne présentant pas le profil requis par le cahier des charges.

Ce constat, qui doit probablement se vérifier dans quelques autres centres, ne paraît toutefois pas refléter la situation de l'ensemble des CEF.

Au niveau national, le ministère de la Justice fait valoir que **74% des mineurs placés en CEF ont été plusieurs fois condamnés au moment de leur entrée en CEF.**

La part restante de 26% est celle de mineurs qui n'ont pas de condamnation inscrite au casier judiciaire au moment de leur entrée en CEF – ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils sont nécessairement primodélinquants : en effet, une des caractéristiques majeures de la délinquance juvénile est, s'agissant de mineurs fortement ancrés dans la délinquance, la commission, aux alentours de 15-16 ans en général, de nombreuses infractions dans un temps très rapproché. Du fait des délais d'instruction, de jugement et d'inscription de la condamnation au casier judiciaire national parfois très longs, certains mineurs peuvent avoir déjà commis plusieurs infractions sans qu'aucune n'ait encore été inscrite au bulletin n°1.

¹ Rapport précité, pages 35-36.

Par ailleurs, dans cette part de 26% se trouvent probablement également une part non négligeable de mineurs **ayant commis des faits de nature criminelle** : dans ce cas, si le profil du jeune ne répond pas *stricto sensu* à celui d'un mineur multirécidiviste ou multiréitérant, le placement en CEF se justifie pleinement puisqu'il vise à éviter une incarcération qui pourrait s'imposer, eu égard à la gravité des faits commis.

Au total, les représentants de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE), qui fédère la plupart des associations gestionnaires des CEF privés, ont pour leur part estimé que, dans l'ensemble, le public accueilli en CEF répondait bien aux critères définis par le législateur en 2002.

Vos co-rapporteurs ont également pu vérifier que tel était le cas des mineurs accueillis dans les CEF qu'ils ont visités. Ainsi, par exemple :

- la direction du CEF de Saint Venant a indiqué que la plupart des mineurs accueillis avaient été placés après avoir commis des violences ou des vols aggravés, ou encore des infractions à la législation sur les stupéfiants. Aucun n'était primodélinquant, sauf en matière criminelle ;

- 80% des mineurs accueillis au CEF de Brignoles en 2010 avaient déjà été condamnés plus de deux fois et 85% d'entre eux incarcérés au moins deux fois. 23 des 27 jeunes accueillis en 2010 avaient précédemment été placés dans une structure relevant de la PJJ. Cinq mineurs avaient déjà été placés en CEF avant leur arrivée au CEF de Brignoles ;

- sur les 40 mineurs placés au CEF de Savigny-sur-Orge en 2010, plus du tiers avait déjà connu une période de détention. 70% avaient déjà connu un ou plusieurs placements antérieurs.

Toutefois, les équipes éducatives rencontrées ont confirmé avoir été à plusieurs reprises sollicitées par des juges des enfants souhaitant placer en CEF un mineur ne répondant manifestement pas aux critères posés dans le cahier des charges. Du fait de la pénurie du nombre de places en CEF, elles ont indiqué qu'il n'était généralement pas donné suite à de telles demandes.

b) Des adolescents présentant de graves carences éducatives

Le public accueilli en CEF – comme en détention du reste – est le plus souvent un public d'adolescents cumulant de graves carences éducatives avec des difficultés familiales, sociales et psychologiques.

Ainsi que l'explique la direction du CEF de Liévin, « *les jeunes accueillis au CEF présentent des caractéristiques communes, tant dans le champ culturel et social que dans le champ de la psychopathologie. Ils sont souvent à la frontière du judiciaire, du social et du psychiatrique. Parmi les carences ou les problèmes familiaux, on peut retrouver, entre autres, la misère sociale (chômage), la détresse psychologique, la difficulté à instaurer des limites et des repères de la violence, de la maltraitance. En quête d'estime de soi, pris dans des conflits et situations complexes, ils s'installent dans un*

cercle vicieux de l'échec permanent. En échec scolaire, avec le sentiment de ne pas avoir de place dans la société, le « statut » de délinquant leur permet d'être « reconnu », d'appartenir à un groupe ».

Ces jeunes présentent des caractéristiques communes : besoin de satisfaire immédiatement un désir, passages à l'acte violents, culpabilité limitée, oscillation entre sentiment de toute-puissance et d'infériorité, dépendance (à la cigarette, à l'alcool, aux stupéfiants), lacunes scolaires, immaturité, etc.

c) La question de l'accueil des jeunes filles en CEF

Une récente étude de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) a attiré l'attention sur l'augmentation importante de la délinquance des jeunes filles au cours des années récentes, qui demeure malgré cela minoritaire au sein de la délinquance des mineurs (voir annexe 2).

Parce qu'elles représentent une faible part de l'ensemble des jeunes confiés à la PJJ, la prise en charge des mineures délinquantes, notamment en CEF, nécessite un certain nombre d'adaptations.

Le nombre de mineures placées en CEF est assez faible (6% de l'effectif des mineurs accueillis en moyenne).

De ce fait, un seul centre s'est spécialisé dans l'accueil des jeunes filles délinquantes – il s'agit du CEF de Doudeville (Seine-Maritime). Il accueille en conséquence des jeunes filles provenant de l'ensemble du territoire national, outre-mer inclus, ce qui ne facilite pas les relations avec les familles.

Par ailleurs, une dizaine de CEF sont en théorie mixtes, sous réserve de pouvoir héberger au moins deux ou trois jeunes filles en même temps¹.

L'accueil des mineures soulève parfois des inquiétudes quant aux problématiques liées à la sexualité et au respect de l'autre, au mode de prise en charge et à la configuration des locaux. Ainsi par exemple le CEF de Savigny-sur-Orge, théoriquement mixte, n'a-t-il accueilli que des garçons depuis son ouverture.

Toutefois, d'après les informations communiquées par la DPJJ, la majorité des CEF accueillant des filles ne connaissent pas de difficultés particulières pour gérer la mixité.

4. Une évaluation insuffisante

a) Un manque de données objectives

Une donnée est souvent citée par le Gouvernement pour démontrer l'efficacité du dispositif CEF : près des deux tiers des mineurs placés en CEF

¹ Voir l'avis budgétaire précité de notre collègue Nicolas Alfonsi, page 44 et suivantes.

ne commettraient pas d'infraction dans l'année suivant la fin de leur placement. Ce chiffre est notamment repris dans la circulaire de la DPJJ du 13 novembre 2008 visant à améliorer la prise en charge des mineurs placés en CEF ainsi que dans l'étude d'impact annexée au projet de loi relatif à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et au jugement des mineurs, définitivement adopté par le Parlement en juillet 2011¹.

Or il ressort de l'ensemble des auditions réalisées par vos co-rapporteurs que cette donnée ne repose sur aucune étude scientifique établie.

D'après les informations communiquées par la DPJJ, les seules données disponibles sont issues d'une étude réalisée au cours de l'année 2008 par le ministère de la Justice. Celle-ci, basée sur l'examen des bulletins n°1 du casier judiciaire de 358 mineurs placés dans treize CEF entre 2003 et 2006, visait à mesurer le taux de réitération à l'issue du placement.

Cette étude met en évidence l'existence d'une corrélation inverse entre le taux de réitération et la durée du placement : **les mineurs restés plus de 170 jours (cinq mois et demi) en CEF réitèrent significativement moins que les autres.**

Or, d'après les informations communiquées par la DPJJ, **seul un tiers des mineurs placés en CEF restent plus de six mois.** Un tiers reste moins de trois mois et le tiers restant entre trois et six mois (voir *supra*).

En tout état de cause, la réitération demeurerait malgré tout élevée.

Cette étude indique également :

- que le risque de réitération est proportionnel au nombre d'infractions commises avant l'entrée en CEF ;
- que la nature et la gravité des antécédents sont sans incidence sur la réitération ;
- que les mineurs qui ont connu des incidents en CEF réitèrent davantage que les autres ;
- enfin, que 75% des mineurs qui réitèrent après un placement en CEF commettent plusieurs infractions.

Vos co-rapporteurs attirent l'attention sur le fait que la non-réitération ne peut être, en outre, qu'un objectif *a minima* assigné aux CEF.

Un indicateur plus pertinent de la « performance » de ces établissements pourrait être établi à partir de l'examen de **la réinsertion des mineurs dans un dispositif de droit commun** à l'issue du placement.

Là encore, très peu de données sont disponibles.

Le ministère de l'Education nationale a communiqué à vos co-rapporteurs les données suivantes, établies à partir de l'interrogation de

¹ Etude d'impact annexée à ce projet de loi, page 81.

21 CEF : sur 460 mineurs accueillis dans ces CEF en 2010-2011, 122 ont poursuivi une formation générale, technologique ou professionnelle à l'issue du placement (26,5%), 64 ont été inscrits en stage de formation professionnelle (14%), 30 ont poursuivi une formation dans un centre relevant de la PJJ (6,5%) et 11 ont trouvé un emploi (2,4%). Au total, **près de la moitié des jeunes concernés auraient réintégré un dispositif de droit commun à l'issue du placement.**

L'évaluation du suivi des mineurs par l'Education nationale est toutefois rendue plus difficile dès lors que le mineur atteint l'âge de seize ans et n'est de ce fait plus soumis à l'obligation scolaire.

Il conviendrait également de tenir compte de la situation scolaire du mineur avant le placement (selon les données communiquées par le ministère de la justice, près de 60% des mineurs placés en CEF en 2010 étaient déscolarisés à leur arrivée au sein de la structure) ainsi que de la durée du placement (voir *supra*).

Enfin, comme l'ont souligné plusieurs personnes entendues, il est extrêmement délicat, au vu des caractéristiques du public accueilli, de définir un indicateur pertinent permettant d'évaluer l'efficacité du placement. Comme l'a expliqué M. Hamady Camara, directeur du CEF de Liévin, certains mineurs présentent des carences éducatives telles que la seule prise de conscience de la gravité des actes commis et le fait d'en accepter la responsabilité peuvent être considérés comme une réussite...

Conscient de ces insuffisances, le ministère de la Justice envisage de mener, de concert avec la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE), qui fédère la plupart des associations gestionnaires des CEF privés, une étude destinée à évaluer l'impact de la prise en charge en CEF sur la situation globale des mineurs (santé, relations familiales, capacité de réinsertion, etc.).

Les résultats de cette étude seront particulièrement précieux pour permettre de mieux connaître le devenir des mineurs à leur sortie du dispositif.

b) Une insuffisance d'outils statistiques

Au-delà de la difficulté à établir des critères d'évaluation pertinents, vos co-rapporteurs ont pu mesurer, à travers les éléments fournis par le ministère de la Justice, que celui-ci ne disposait pas des outils statistiques lui permettant de mesurer l'efficacité de son action.

Ainsi :

- ni les données recensées dans les directions interrégionales de la PJJ par le logiciel Images s'agissant du secteur associatif, ni celles recensées par le logiciel G@me s'agissant du secteur public ne permettent de distinguer les mineurs placés en CEF en fonction du fondement juridique du placement (contrôle judiciaire, sursis avec mise à l'épreuve, aménagement de peine ou libération conditionnelle). Or, une analyse du devenir judiciaire des mineurs sortants de CEF ne peut ignorer l'importance de cette donnée ;

- le ministère de la Justice fait également valoir que les outils statistiques actuellement disponibles ne permettent pas de connaître précisément le passé pénal des mineurs accueillis ainsi que l'infraction principale ayant justifié le placement – la CNIL n'ayant pas autorisé la mention du motif de l'infraction dans les bases de données G@me et Images ;

- le déploiement progressif de Cassiopée dans les juridictions devrait par ailleurs se traduire par une perte des données antérieurement saisies dans les logiciels alors utilisés ;

- enfin, seule une étude fondée sur l'interrogation du casier judiciaire national permettrait d'évaluer le taux de réitération des mineurs après leur majorité – le « panel des mineurs » de la PJJ s'interrompant à 18 ans.

c) Un dispositif sollicité

En l'absence de données tangibles, vos co-rapporteurs ont donc été tenus de s'en remettre à des éléments d'appréciation plus subjectifs, issus pour l'essentiel des témoignages des magistrats, des acteurs de terrain et des professionnels de l'enfance délinquante qu'ils ont entendus ou rencontrés.

A cet égard, il ressort des auditions et des déplacements qu'en dépit de fortes disparités d'un centre à l'autre, le dispositif des CEF fait, dans son ensemble, l'objet d'appréciations plutôt positives de la part des professionnels engagés dans la prise en charge des mineurs délinquants.

En particulier, les représentants de l'Union syndicale des magistrats (USM), du Syndicat de la magistrature (SM) et de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF) ont considéré, au vu des retours d'expériences de leurs adhérents et sans pour autant s'abstenir d'émettre un certain nombre de réserves, que dans l'ensemble, les CEF paraissent offrir un mode de prise en charge adapté à certains adolescents particulièrement difficiles, rétifs à toute autre forme de prise en charge moins « contenante ».

La grande majorité des personnes entendues ont surtout salué le fait qu'un placement en CEF permettait d'éviter l'incarcération du mineur et de lui offrir « une dernière chance », alors même que de précédentes prises en charge auraient échoué.

Cette appréciation plutôt positive se traduit par **un fort taux d'occupation des CEF**, proche dans certaines régions de la **saturation**. Ainsi, en mai 2011, le taux d'occupation théorique (ou « taux de prescription ») des CEF était de **87%**¹ - ce qui tend à démontrer qu'ils répondent à une réelle demande des juges pour enfants.

¹ Le taux d'occupation effectif était inférieur d'environ 10 points. Le taux d'occupation ne peut en principe atteindre 100% en raison des contraintes inhérentes à l'accueil d'un public particulièrement difficile : renouvellement de placements pour des durées aléatoires, fugues, incarcérations en cours de placement, hospitalisations, etc.

Ce constat a été partagé par la Défenseure des enfants, qui a considéré que « *les centres éducatifs fermés [étaient] un dispositif intéressant, de par leur projet éducatif complet et les moyens offerts en termes de personnel et de budget* »¹.

B. UN DISPOSITIF QUI MÉRITE D'ÊTRE CONSOLIDÉ

Au terme de leurs travaux, il est ainsi apparu à vos co-rapporteurs que le dispositif des CEF méritait d'être conservé et étendu, afin de répondre aux demandes des juges des enfants, à condition néanmoins de faire l'objet d'un certain nombre d'aménagements. En particulier, un effort particulier devrait être consenti afin d'améliorer le pilotage du dispositif et le soutien aux équipes éducatives. Les échanges de « bonnes pratiques » entre établissements devraient également être encouragés.

Quant aux interrogations actuelles portant sur le public susceptible d'être accueilli en CEF, vos co-rapporteurs sont parvenus à la conclusion que ce dispositif devrait continuer à prendre en charge les adolescents les plus difficiles et que son extension ne devrait pas se faire au détriment des autres modes de prise en charge de la PJJ, lesquelles offrent des solutions éducatives adaptées – et bien moins coûteuses pour les deniers publics ! – pour des mineurs primodélinquants dont le profil ne nécessite pas un placement dans un centre fermé.

1. Assouplir le cahier des charges sans remettre en cause la priorité accordée aux mineurs les plus difficiles

a) Une extension aux primodélinquants à n'envisager qu'à titre exceptionnel

Au vu des résultats jugés encourageants, le Gouvernement envisage actuellement de modifier le cahier des charges des CEF afin de permettre d'y placer également des mineurs primodélinquants². Une telle extension a également été préconisée par M. Yvan Lachaud, député chargé d'une mission sur le traitement judiciaire de la délinquance des mineurs par le Président de la République.

Vos co-rapporteurs ont pu constater au cours des auditions et des déplacements qu'une telle perspective suscitait des réserves.

¹ Rapport précité, page 75.

² Le projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs, adopté définitivement par le Parlement, prévoit notamment d'élargir le champ des dispositions permettant de placer un mineur de treize à seize ans sous contrôle judiciaire, en ouvrant également cette possibilité dès lors que la peine d'emprisonnement encourue est supérieure ou égale à cinq ans et qu'il s'agit d'un délit de violences volontaires, d'agression sexuelle ou un délit commis avec la circonstance aggravante de violences – sans condition d'antécédents pénaux. L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de permettre le placement en CEF de ces mineurs primodélinquants sans attendre une éventuelle réitération.

Tout d'abord, comme l'a notamment indiqué l'équipe de direction du CEF de Saint Venant, élargir le public des CEF aux primodélinquants modifierait substantiellement le projet pédagogique de ces établissements, dont la vocation première est de réinculquer à des mineurs présentant de graves carences éducatives les fondamentaux de la vie en société et de réinscrire ces derniers dans un parcours scolaire ou professionnel. Accueillir des mineurs ne présentant pas des difficultés de cette nature rendrait nécessaire une adaptation du travail effectué par l'équipe éducative.

Mmes Evelyne Monpierre et Marie-José Marand-Michon, représentantes de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), ont également considéré qu'il convenait de réserver les CEF aux mineurs les plus difficiles, ayant déjà mis en échec plusieurs mesures de prise en charge, sans pour autant être totalement hermétiques à un travail éducatif. Les mineurs moins difficiles devraient pour leur part continuer à pouvoir être placés en foyer « classique ». Dans le cas où ces derniers viendraient à être placés de façon plus systématique en CEF, elles ont craint que la cohabitation de ces deux publics ne crée des « effets de contagion » particulièrement néfastes aux primodélinquants.

Les représentants de l'Union syndicale des magistrats (USM) ont également souligné qu'un placement en CEF pourrait s'avérer extrêmement déstabilisant pour un mineur primodélinquant et créer des effets inverses à ceux recherchés.

Enfin, il convient d'envisager également cette question sous un angle budgétaire : une journée de placement en CEF coûte en moyenne 640 euros, une journée de placement en foyer classique public ou dans une structure associative substantiellement moins¹. Dans ces conditions, il ne paraît pas raisonnable d'envisager le placement en CEF de mineurs qui pourraient être tout à fait pris en charge de façon satisfaisante dans une structure moins coûteuse pour le budget de l'Etat.

Ainsi, vos co-rapporteurs sont parvenus à la conclusion que les CEF **devraient continuer à prendre en charge prioritairement des mineurs multirécidivistes ou multirécidivants** ayant déjà, par le passé, fait l'objet de prises en charge s'étant soldées par un échec.

Pour autant, la présence de primodélinquants ne doit pas être totalement écartée :

- d'une part, elle doit être **dans tous les cas possible en matière criminelle**. En effet, dans ce cas, même si le mineur n'a pas d'antécédents judiciaires, le CEF joue pleinement son rôle d'alternative à l'incarcération, laquelle paraît souvent inévitable eu égard à la gravité des faits commis ;

¹ D'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010, une journée de placement en établissement de placement éducatif UEHC (secteur public) a coûté 500 euros en 2010. Le prix d'une journée de placement collectif mineurs délinquants hors CER et CEF dans le secteur associatif habilité s'est quant à lui élevé à 181 euros en moyenne.

- d'autre part, le placement en CEF devrait pouvoir être possible **dans certains cas exceptionnels**, lorsque le délit commis révèle chez le mineur de graves carences et que le **risque de réitération** apparaît élevé. Il appartient dans ce cas de laisser au juge la possibilité d'apprécier la nécessité d'une prise en charge en CEF.

Proposition n° 1 : Réserver les CEF aux mineurs multirécidivistes ou multiréitérants. La présence de primodélinquants devrait être limitée aux mineurs ayant commis des faits de nature criminelle ou pour lesquels le risque de réitération apparaît particulièrement élevé.

b) Assouplir les conditions de placement pour les mineurs approchant l'âge de la majorité

En l'état des textes, les CEF ne peuvent accueillir que des mineurs, ce qui soulève une importante difficulté s'agissant de la capacité de ces établissements à prendre en charge des mineurs âgés de dix-sept ans.

En effet, l'interruption du placement le jour de la majorité du jeune a pour effet de mettre brutalement un terme à une prise en charge dont l'efficacité se construit dans la durée (voir *supra*) – alors même que, selon un interlocuteur de vos rapporteurs, le comportement de ces jeunes tend à changer à l'approche de la majorité et qu'ils deviennent plus réceptifs au travail éducatif mené.

Mais il y a parfois pire encore : du fait du nombre de demandes largement supérieur au nombre de places disponibles, de nombreux CEF sont conduits à refuser l'arrivée de mineurs approchant l'âge de la majorité.

Cette situation est d'autant plus regrettable que, pour certains de ces mineurs, l'incarcération sera la seule solution envisageable par le magistrat.

Pour l'ensemble de ces raisons, vos co-rapporteurs préconisent d'assouplir le cahier des charges des CEF afin de permettre à ces établissements de continuer à prendre en charge un jeune au-delà de sa majorité dès lors qu'il était mineur le jour du placement. Il en va en effet de la réussite du travail éducatif mené ainsi que du respect de la vocation première des CEF, qui est d'offrir une « dernière chance » à l'ensemble des mineurs.

Il convient d'ailleurs de relever qu'à l'inverse des CEF, les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) peuvent continuer à accueillir un jeune pendant six mois après l'âge de la majorité, si celui-ci en fait la demande.

Proposition n° 2 : Assouplir les conditions de placement en CEF afin de permettre à ces établissements de continuer à prendre en charge un jeune au-delà de sa majorité.

c) Une réflexion sur la situation des mineurs condamnés à une longue peine de prison

Le placement en CEF se solde parfois par une incarcération.

Cela peut tout d'abord être le cas lorsque le mineur commet une grave infraction au sein du centre : agression contre un éducateur, violences à l'encontre d'un mineur, dégradations multiples des locaux, etc. S'il appartient au magistrat d'apprécier les suites à donner à de telles infractions, le maintien du mineur au sein du centre après de tels actes peut soulever de très graves difficultés, comme l'a expliqué à vos co-rapporteurs l'équipe de direction du CEF de Saint Venant. Ainsi, quatre des 28 mineurs placés au CEF de Liévin en 2010 ont-ils été incarcérés à la suite d'agressions sur le personnel du centre ou sur l'un des jeunes placés.

Cela peut également être le cas lorsque le mineur ne respecte pas les obligations de son placement et fugue. En pratique, l'incarcération est loin d'être systématique dans ce cas de figure (voir *supra*).

Un dernier cas de figure doit être envisagé : celui dans lequel le jugement d'un mineur, placé en CEF au titre d'un contrôle judiciaire, intervient en cours de placement et donne lieu à une peine d'emprisonnement ou de réclusion ferme.

Une telle situation peut s'avérer extrêmement frustrante pour l'équipe éducative lorsque le travail éducatif a commencé à porter ses fruits et que le mineur évolue favorablement. A cet égard, l'incarcération – justifiée par la gravité des faits commis antérieurement au placement en CEF – apparaît comme un signal très négatif envoyé au mineur.

Vos co-rapporteurs souhaitent qu'une réflexion soit menée sur cette question afin d'éviter autant que possible une rupture de prise en charge préjudiciable au mineur et à sa capacité à se réinsérer à l'issue de sa peine.

A tout le moins, il leur paraît que, dans une telle situation, une incarcération en EPM devrait être privilégiée, afin que le travail éducatif engagé en CEF puisse être poursuivi par une équipe étoffée bénéficiant de moyens largement supérieurs à ceux disponibles en quartiers mineurs (voir *infra*).

<p>Proposition n° 3 : Privilégier l'affectation en EPM d'un mineur condamné au cours de son placement à une peine d'emprisonnement ferme de longue durée pour des faits commis antérieurement à celui-ci.</p>
--

D'après les informations communiquées par le ministère de la Justice¹, 28% des mineurs accueillis en CEF en 2010 ont été incarcérés en cours de placement. Sur ce total :

- 18% ont été incarcérés par révocation du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve (fugue dans 8% des cas, agressions sur le personnel dans 5,2% des cas) ;

- 6% ont été incarcérés à la suite d'une condamnation intervenue en cours de placement ;

- 4% ont été incarcérés à la suite de la commission d'une nouvelle infraction.

2. Renforcer la cohérence globale du dispositif

Si de nombreux points positifs peuvent être relevés, le dispositif des CEF paraît souffrir d'un manque de cohérence globale. M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, a ainsi relevé qu'en dépit de l'existence d'un cahier des charges commun, chaque centre présentait ses propres spécificités ainsi que, parfois, ses propres difficultés, sans que le pilotage global du dispositif ne paraisse solidement assuré.

A l'issue de leurs travaux, vos co-rapporteurs estiment nécessaire d'insister sur deux points : l'amélioration de l'ancrage territorial du dispositif et la systématisation des échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre équipes éducatives.

a) Adapter la localisation des CEF aux bassins de délinquance

En principe, les CEF sont susceptibles d'accueillir des mineurs provenant de l'ensemble du territoire national.

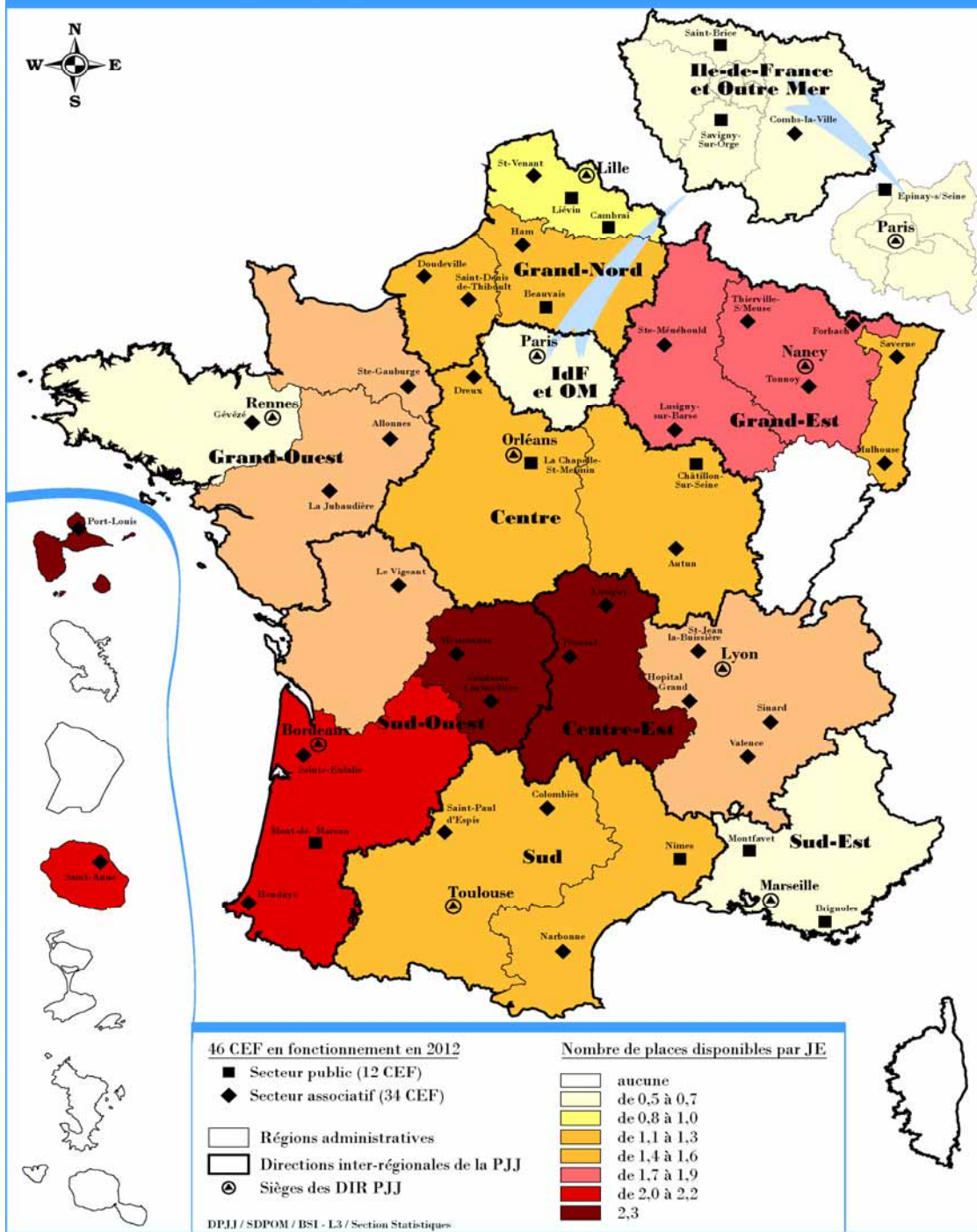
Toutefois, comme le reconnaît la circulaire du 28 mars 2003 sur la mise en œuvre du programme des CEF, « *afin, notamment, de garantir une bonne coordination entre les responsables des centres éducatifs fermés et les autorités judiciaires, de faciliter la gestion du placement, le traitement des incidents et la préparation de la sortie, et de favoriser la participation de la famille au déroulement du placement, il est souhaitable qu'un centre éducatif fermé accueille principalement des mineurs résidant dans le département où il est implanté ou dans un département limitrophe* ».

Toutefois, la localisation des premiers CEF n'a absolument pas tenu compte des bassins de délinquance – comme le montre la carte reproduite ci-dessous. Ainsi, alors que plusieurs CEF ont été rapidement implantés dans le quart sud-ouest de la France, la région parisienne n'a longtemps compté qu'un seul CEF – celui de Savigny-sur-Orge².

¹ Collectées auprès des CEF avec un taux de réponse de 59%.

² Un second CEF, situé à Saint-Brice sous Forêt, a ouvert le 1^{er} avril 2010, et un troisième a ouvert à Combs-la-Ville en 2011.

Nombre de places disponibles en CEF par juge des enfants en 2012



Aujourd'hui encore, certaines régions, telles que la direction interrégionale du Sud-Est¹, apparaissent largement sous-dotées : cette région ne dispose que de deux CEF (Brignoles et Montfavet), alors qu'elle accueille près d'un quart de la population mineure française et que, d'après les informations communiquées à vos co-rapporteurs lors de leur déplacement à Marseille et Brignoles, elle présente un taux de délinquance juvénile très largement supérieur à la moyenne nationale.

Une telle situation est largement regrettable : certaines régions connaissent une réelle pénurie de places (la direction du CEF de Brignoles reçoit ainsi en moyenne une dizaine de demandes d'admission par jour...), tandis que dans d'autres, les CEF accueilleraient parfois des mineurs ne répondant pas aux critères définis par le cahier des charges.

Le Gouvernement envisageant la création d'une vingtaine de nouveaux CEF dans les années à venir, il paraît essentiel à vos co-rapporteurs qu'une attention particulière soit portée à leur localisation au plus près des territoires dont sont originaires les mineurs.

Proposition n° 4 : Veiller à l'adéquation de la localisation des CEF avec les bassins de délinquance. Un effort particulier devrait être porté sur les régions les plus urbanisées, telles que la région parisienne et la région sud-est notamment.

b) Renforcer l'ancrage territorial des CEF

Vos co-rapporteurs ont pu le constater au cours de leurs visites, un centre éducatif fermé n'est pas une entité fonctionnant en vase clos. Au contraire, sa réussite dépend pour une très large part des liens que le centre parvient à nouer avec le territoire dans lequel il s'inscrit.

Cet ancrage territorial dépend en premier lieu de la réaction des élus locaux, qui peuvent jouer un rôle « facilitateur » important, d'une part lors de l'installation du CEF, d'autre part dans le cadre des partenariats que celui-ci met en œuvre afin d'assurer la prise en charge des mineurs – comme vos co-rapporteurs ont notamment pu l'observer lors de leur visite du CEF de Saint Venant.

Au-delà de ces partenariats, les élus locaux jouent également un rôle essentiel dans l'acceptation de la présence du CEF par la population locale. Celle-ci joue notamment un rôle déterminant dès lors qu'il s'agit, dans le cadre du module de « préparation à la sortie » (voir *supra*), d'envisager le placement en stage professionnel du mineur chez des artisans ou dans de petites entreprises.

¹ La direction interrégionale de la PJJ du Sud-Est étend sa compétence sur les départements des Bouches-du-Rhône, du Var, des Alpes-Maritimes, de la Corse du sud, de la Haute-Corse, des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes. 13.694 mineurs ont été pris en charge par le secteur public et le secteur associatif habilité relevant de la DIR PJJ Sud-Est en 2010.

A cet égard, M. Jean-Louis Daumas, directeur de la PJJ, a regretté **les réticences de certains élus locaux**, particulièrement en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, à l'égard de tout projet d'implantation d'un CEF sur le territoire de leur commune.

Lors de la visite de vos co-rapporteurs, la direction du CEF de Brignoles a également constaté qu'à l'exception de la mairie de Brignoles et celle de Bras, les collectivités territoriales varoises n'avaient pas souhaité nouer des partenariats avec le centre éducatif fermé.

Pour vos co-rapporteurs, il appartient aux acteurs locaux de prendre toute leur place dans le dispositif de prévention de la délinquance des mineurs.

Ces résistances s'expliquent d'ailleurs probablement en partie par **une méconnaissance** du dispositif des CEF car, si des fugues ne sont pas à exclure, les mineurs accueillis en CEF ne commettent en général pas d'infractions à l'extérieur du centre – où ils sont tenus d'être accompagnés par un éducateur, sauf exception autorisée par le juge.

Proposition n° 5 : Sensibiliser les élus locaux au dispositif des CEF et aux projets qui y sont menés afin de les impliquer davantage dans l'implantation et le fonctionnement de ceux-ci.

Vos co-rapporteurs ont également pu se rendre compte au cours de leurs déplacements de l'importance qui doit être attachée **à la formalisation des liens avec les partenaires essentiels du CEF**, afin de permettre la mise en place de réponses rapides et cohérentes aux difficultés susceptibles de se produire.

Par exemple, jusqu'en 2010, les infractions commises par des mineurs au sein du CEF de Savigny-sur-Orge (Essonne) étaient traitées par les juridictions du domicile habituel du mineur, ce qui aboutissait à une diversité de réponses particulièrement préjudiciable à la cohérence et à la compréhension de la sanction. A titre d'exemple, pour un même délit, une juridiction décidait d'un mandat de dépôt à l'encontre du mineur, tandis que la juridiction voisine décidait d'un retour en famille... Afin de remédier à cette difficulté, un protocole a été conclu avec le parquet d'Evry : désormais, les infractions commises au sein même du CEF sont traitées par ce ressort, ce qui permet une réponse aux actes commis par les mineurs réactive et cohérente.

De son côté, l'équipe de direction du CEF de Brignoles s'est félicitée des partenariats mis en place avec la gendarmerie de Brignoles, qui se traduit par des interventions rapides au sein du centre en cas de besoin et par un soutien aux équipes éducatives (voir *infra*), ainsi qu'avec la brigade de prévention de la délinquance juvénile de Bandol, qui donne notamment lieu à l'organisation de groupes de paroles à destination des mineurs, sur les infractions commises, au sein desquels la parole du gendarme, représentant des forces de l'ordre, complète celles des éducateurs.

Enfin, de nombreux intervenants ont insisté sur la nécessité de mieux formaliser les liens entre les CEF et les structures de santé susceptibles de prendre en charge les mineurs, notamment en matière psychiatrique (voir *infra*).

Pour vos co-rapporteurs, ces divers exemples mettent en évidence l'importance de mieux inscrire les CEF dans les territoires dans lesquels ils sont implantés, par la systématisation de la formalisation des relations avec l'ensemble des acteurs susceptibles de prendre en charge les mineurs en cas de besoin.

En principe, un comité de pilotage territorial, composé notamment du préfet ou de son représentant, d'élus locaux, de membres des forces de police et de gendarmerie, de magistrats de secteur et des services déconcentrés de la PJJ, se réunit au moins une fois par an à cette fin.

D'après les informations fournies par la DPJJ, 94% des CEF ont tenu au moins un comité de pilotage durant l'année 2010. 80% en étaient satisfaits.

Toutefois, M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, a souligné au cours de son audition le caractère extrêmement diversifié et parfois aléatoire de ces comités de pilotage, dont les préfetures paraissent se désintéresser. Il a également attiré l'attention sur le manque de réunions de coordination en interne ainsi que sur l'absence de structures favorisant les échanges de bonnes pratiques.

Proposition n° 6 : Systématiser la conclusion de conventions avec les partenaires essentiels du CEF afin de garantir la cohérence et la célérité des réponses apportées aux difficultés rencontrées par les équipes éducatives. Des réunions régulières du comité de pilotage devraient être systématiquement organisées.

c) Mettre en place des dispositifs favorisant les partages d'expériences et les échanges de bonnes pratiques

En dépit d'un cahier des charges commun très détaillé, l'impression qu'il existait autant de « projets CEF » qu'il existe en France de CEF a dominé les auditions.

En particulier, plusieurs intervenants ont regretté le manque de structures permettant aux équipes de direction et aux équipes éducatives d'échanger sur les difficultés rencontrées, sur les solutions mises en œuvre pour y remédier et sur les réussites.

Vos co-rapporteurs estiment primordial de remédier à cette situation.

Ils considèrent en particulier que la mise en place d'enceintes de dialogue et d'échanges **devrait concerner tant les équipes intervenant en CEF publics que celles gérant des CEF relevant du secteur associatif habilité**. En effet, si ces deux types de CEF présentent des différences indéniables (statut et formation du personnel, nature des projets mis en place, etc.), ils n'en accueillent pas moins le même public et poursuivent les mêmes objectifs.

La DPJJ a commencé à prendre en compte cette question : deux journées nationales de rencontre des directeurs de CEF ont été ainsi organisées, en 2010 puis en mai 2011.

Si cette initiative mérite d'être conservée et poursuivie, vos co-rapporteurs observent que la facilitation des échanges entre équipes éducatives pourrait également être mise en œuvre sans moyens conséquents, par la mise en place d'un **site intranet commun à l'ensemble des CEF** par exemple.

Proposition n° 7 : Mettre en place les outils nécessaires pour favoriser les échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre l'ensemble des équipes éducatives intervenant dans les CEF.

d) Une réflexion nécessaire sur l'accueil en urgence des mineurs déferés

De nombreuses personnes entendues par vos co-rapporteurs ont regretté les difficultés rencontrées par les juges des enfants pour placer en urgence un mineur en CEF, dans le cadre d'un défèrement.

Les représentants de l'Union syndicale des magistrats (USM) comme du Syndicat de la magistrature (SM) ont souligné que, du fait de cette difficulté, les CEF ne paraissent plus répondre à leur mission première, qui est d'offrir aux magistrats une solution de placement alternative à l'incarcération pour les mineurs les plus difficiles.

Cette difficulté s'expliquerait notamment par le manque de places en CEF, souligné par l'ensemble des intervenants, mais également par le fait que certains CEF refuseraient des mineurs ne correspondant pas au projet mis en place par le centre.

A cet égard, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté comme les représentantes de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF) ont souligné l'importance, pour un centre éducatif fermé, de mettre en œuvre un projet construit et formalisé, cimentant les équipes éducatives et assignant des objectifs au travail mené. Un CEF ne saurait se permettre de n'être qu'une structure proposant des « places », sans projet défini.

Il y a donc là une contradiction dans les objectifs assignés aux CEF à laquelle il convient de remédier. Comme l'écrit Mme Dominique Versini, ancienne Défenseure des enfants, dans son rapport précité : « *ce constat de la difficulté de trouver des accueils d'urgence au pénal afin d'avoir de réelles alternatives à l'incarcération voit donc s'opposer deux logiques qui ont chacune leur légitimité : la logique judiciaire avec des délais stricts visant à éviter autant que faire se peut l'incarcération, et la logique strictement éducative qui nécessite de préserver les équilibres de groupe et les parcours* »¹.

Depuis la suppression des centres de placement immédiat (CPI), qui posaient des difficultés spécifiques, cette problématique de l'accueil en urgence des mineurs délinquants dépasse la seule question des CEF. Elle se pose toutefois avec une acuité particulière s'agissant de ces établissements qui ont été précisément conçus pour permettre d'éviter l'incarcération des mineurs.

Vos co-rapporteurs estiment que cette question devrait être sérieusement débattue dans le cadre de la redéfinition du cahier des charges des CEF, dans le respect de l'efficacité du travail éducatif qu'ils mettent en œuvre.

Proposition n° 8 : Engager une réflexion sur la question de l'accueil en urgence des mineurs susceptibles d'être placés en CEF.

e) Améliorer la gestion des places en CEF

Enfin, plusieurs intervenants ont fait état de difficultés pratiques rencontrées par les magistrats lorsque ceux-ci envisagent de placer un mineur en CEF. Les représentants de l'Union syndicale des magistrats ont notamment regretté que le site intranet de la PJJ censé signaler aux magistrats le nombre de places disponibles en CEF ne soit **pas suffisamment souvent actualisé**.

Au-delà de ces difficultés matérielles, la question de la gestion des places disponibles en CEF est loin d'être simple car seul le magistrat peut ordonner la mainlevée du placement : lorsqu'un mineur fugue ou est absent pour toute autre raison (incarcération, hospitalisation, etc.), sa place peut demeurer vacante pendant plusieurs jours, voire plusieurs semaines alors même qu'un retour du mineur au sein de la structure paraît peu probable.

Cette situation peut créer des difficultés de gestion particulières aux CEF relevant du secteur associatif habilité car, alors même qu'en cas de fugue, la place du mineur demeure théoriquement « réservée » jusqu'à ce que le juge ordonne la mainlevée du placement, la circulaire de la DPJJ du 13 novembre 2008 prévoit que « *toute absence d'un mineur supérieure à 48 heures (fugues,*

¹ Rapport précité, page 39.

hospitalisations, retour en famille) ne peut donner lieu au versement d'un prix de journée ». Outre qu'elle fait peser sur la structure le poids d'une décision sur laquelle elle a peu de maîtrise, cette situation paraît également susceptible d'inciter les centres relevant du secteur associatif habilités à accueillir davantage de mineurs qu'ils n'ont de places disponibles, en pariant sur la persistance d'un volet incompressible de mineurs absents, afin d'équilibrer leur budget – ce qui n'est pas pleinement satisfaisant.

Une sensibilisation des magistrats à cette question ainsi qu'un assouplissement des conditions posées s'agissant de la gestion des fugues pourraient probablement être utilement envisagées afin de remédier à ces difficultés.

3. Appuyer les équipes intervenant en CEF

a) Mettre un accent particulier sur le recrutement et la formation des personnels

La prise en charge des mineurs placés en CEF représente bien souvent une gageure pour les équipes éducatives, exposés au quotidien à un risque de violence et/ou de dégradation des locaux et des biens.

Les pouvoirs publics et les associations habilitées n'ont probablement pas pris immédiatement la mesure de ces difficultés : formation et/ou expérience insuffisante, absentéisme et *turn-over* important, etc.

Par exemple, le CEF de Saint Venant, qui a connu cinq directeurs en six ans, a ainsi pu subir un taux d'absentéisme du personnel atteignant 60% - ce taux étant depuis retombé à près de 11% ; durant l'année 2007, les premiers éducateurs affectés au CEF de Fragny (Saône-et-Loire) ont été déstabilisés par la violence des jeunes, ce qui a entraîné un nombre important d'arrêts de maladie (14 personnes en arrêt de maladie pendant l'année 2007)¹ ; en septembre 2009, les éducateurs affectés au CEF de Savigny-sur-Orge, dont certains sortant d'école, ont été rapidement mis en difficulté et plusieurs d'entre eux ont été placés en situation d'arrêt de travail prolongé.

Or, s'agissant de la prise en charge de mineurs déstructurés, en conflit permanent avec l'institution judiciaire et la parole des adultes, il est primordial que ces établissements puissent disposer de personnels expérimentés, convenablement formés et stables. La réussite d'une prise en charge renforcée inscrite dans la durée repose en effet avant tout sur la solidité de l'équipe éducative.

Comme l'observe M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dans son rapport annuel pour 2010 : *« pour beaucoup [de ces centres], les premières années de fonctionnement ont été une longue suite de conflits ou de défaillances, qui ont abouti à de fréquents changements de directeurs qui ont renforcé la discontinuité et l'absence de réel projet d'établissement comme de coordination.*

¹ Rapport de visite du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, 18-19 mars 2009.

*« On demeure surpris que, s'agissant d'une tâche aussi délicate que la prise en charge d'enfants à la vie très chahutée, les formations initiale et continue demeurent, pour beaucoup de personnes qui travaillent dans les centres, marginales voire inaccessibles. **On ne peut s'improviser éducateur et les difficultés de recrutement, bien réelles, notamment dans les centres isolés, ne doivent pas faire obstacle au maintien d'exigences précises sur ce point, hors du respect desquelles un centre ne devrait pas voir le jour, quelle qu'en soit par ailleurs la nécessité.***

« Il n'est pas étonnant que, dans ces conditions, la dureté des conditions de travail soit accentuée et qu'en contrepartie, les réactions diverses de fuite (démissions, absentéisme, congés de maladie) se multiplient. L'exercice de conditions de travail aussi apaisées que possibles doit être également un objectif de ces centres et les personnes qui y travaillent doivent faire l'objet d'une écoute attentive et d'une aide autant que nécessaire (« supervision » et réunions régulières du comité de pilotage) »¹.

En effet, non seulement de telles difficultés mettent à mal le fonctionnement même des centres, mais elles sont également susceptibles d'entraîner **un recours abusif aux moyens de contrainte physique**, dont le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a montré qu'il était parfois érigé, dans les équipes les moins qualifiées, au rang de pratique éducative².

Ces éléments mettent en évidence l'impérieuse nécessité, d'une part, de n'affecter en CEF que des personnels préalablement préparés et, d'autre part, d'épauler les équipes en place.

De premières leçons commencent à être tirées de ces difficultés.

Tout d'abord, la signature de protocoles d'intervention avec les services de police ou de gendarmerie permet d'améliorer la gestion des incidents. Au quotidien par ailleurs, les bonnes relations entretenues avec ces services contribuent à soutenir et à épauler les équipes éducatives – comme cela paraît être par exemple le cas au CEF de Brignoles (voir *supra*).

Par ailleurs, d'après la DPJJ, la plupart des CEF ont désormais intégré dans leur projet d'établissement des séances d'analyse des pratiques, par des intervenants extérieurs (psychiatres, psychologues), à raison d'une fois par mois minimum.

Enfin, la DPJJ a entrepris depuis quelques mois de consolider la formation offerte aux équipes intervenant en CEF. Celle-ci fait notamment valoir :

- d'une part, qu'une formation est systématiquement mise en place à destination des nouvelles équipes recrutées à l'ouverture de chaque CEF. Une session est par exemple prévue à l'automne 2011 pour préparer l'ouverture du CEF d'Epinais ;

¹ Rapport précité, page 9.

² Recommandations du 1^{er} décembre 2010 relatives aux centres éducatifs fermés de Beauvais, Sainte-Gauburge, Fragny et L'Hôpital-de-Grand, rendues publiques en application de l'article 10 de la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté et publiées au JO du 8 décembre 2010.

- d'autre part, qu'à l'issue de l'organisation d'une journée de formation en juin 2009 consacrée à la professionnalisation des intervenants en CEF, la PJJ a engagé une politique de formation de tous les personnels travaillant en CEF. Fin 2011, un programme dédié de formation sera proposé à l'ensemble des personnels du secteur public et du secteur associatif habilité exerçant en CEF.

Vos co-rapporteurs ne peuvent qu'encourager cette démarche et insister pour que ces sessions de formation soient accessibles au plus grand nombre et organisées de façon pérenne.

Proposition n° 9 : Insister pour que le programme de formation proposé à l'ensemble des personnels exerçant en CEF soit rapidement mis en place.

Au-delà, et sans nier les difficultés de recrutement que peuvent rencontrer certains CEF, vos co-rapporteurs estiment que, dans toute la mesure du possible, ne devraient être affectés en CEF que des professionnels volontaires, adhérant au projet éducatif mis en place et ayant soit reçu une formation initiale adaptée, soit bénéficiant d'une expérience professionnelle significative dans la prise en charge d'adolescents difficiles.

Proposition n° 10 : Privilégier l'affectation ou le recrutement en CEF de personnels volontaires, adhérant au projet éducatif mis en place et ayant soit reçu une formation initiale adaptée, soit bénéficiant d'une expérience professionnelle significative dans la prise en charge d'adolescents difficiles.

b) Maintenir un taux d'encadrement élevé

Des représentants de CEF associatifs ont fait part à vos co-rapporteurs de leurs inquiétudes devant le projet de la DPJJ de faire passer le nombre de personnels exerçant en CEF associatif de 27 à 24.

A l'heure actuelle en effet, les CEF relevant du secteur public disposent de 24 ETP (équivalents temps plein), tandis que les CEF relevant du secteur associatif habilité sont quant à eux autorisés à recruter 27 ETP.

M. Jean-François Broch, secrétaire général de la CNAPE et directeur de l'association ABCD, qui gère le CEF de Saint Venant, a craint que cette diminution d'effectifs imposée ne conduise les CEF associatifs à ne plus être en mesure de respecter les prescriptions du cahier des charges des CEF, qui impose notamment une présence sur place la nuit de deux personnes dont un éducateur au moins.

Interrogé sur ce point par vos co-rapporteurs, M. Jean-Louis Daumas, directeur de la PJJ, a estimé pour sa part que la convention collective de 1966, qui régit le statut des personnels intervenant dans les CEF associatifs, n'empêcherait pas ces établissements de remplir leurs obligations. De façon plus générale, il a considéré légitime que, dans le contexte budgétaire et la maîtrise des dépenses imposés à la PJJ, des moyens équivalents soient alloués aux deux secteurs.

Au-delà de la question des effectifs théoriques affectés en CEF, plusieurs directeurs de CEF se sont inquiétés des conséquences de l'absentéisme de certains agents sur leur capacité à assurer la présence constante d'au moins deux personnes sur place. Au-delà du respect du cahier des charges, il en va également de la sécurité des personnels.

Vos co-rapporteurs estiment qu'une attention prioritaire devrait être accordée à cette question. Les services déconcentrés de la PJJ devraient en particulier veiller à limiter au maximum la durée des vacances de postes.

Proposition n° 11 : Maintenir un taux effectif d'encadrement élevé, notamment en veillant à limiter au maximum la durée des vacances de postes.

4. Un dispositif qui n'a de sens qu'inscrit dans une large palette de solutions éducatives

Les personnes entendues par vos rapporteurs, au cours des auditions et des déplacements, ont unanimement souligné que le dispositif des CEF n'avait de sens qu'inscrit dans une large palette de solutions éducatives :

- d'une part, parce que la réussite du placement dépend en très grande partie de la continuité du suivi du mineur par le service de milieu ouvert ;

- d'autre part, parce que ce dispositif n'est adapté qu'à certains adolescents, et que les juges des enfants doivent pouvoir bénéficier de solutions adaptées à chaque profil afin de ne pas être contraints de placer en CEF des mineurs relevant d'autres types de prise en charge.

A cet égard, il ne paraît pas possible de faire l'économie d'une réflexion sur les moyens attribués à la PJJ, en diminution depuis plusieurs années alors même que le nombre de mineurs que lui confie l'institution judiciaire ne cesse d'augmenter¹.

¹ Voir l'avis budgétaire précité de notre collègue Nicolas Alfonsi.

a) Le rôle essentiel des services de milieu ouvert dans la réussite de la sortie

A l'exception des représentants de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et de la Ligue des droits de l'homme, la plupart des personnes entendues par vos co-rapporteurs ont estimé que la durée du placement en CEF (une période de six mois éventuellement renouvelable une fois) était pertinente. Le but n'est pas de prendre en charge le mineur pendant plusieurs années, mais bien, au terme d'un bilan complet sur sa situation scolaire, familiale, sociale, sanitaire et psychologique, de le « remettre sur des rails » et de le réinscrire dans un dispositif de droit commun¹.

Le service territorial éducatif de milieu ouvert (STEMO), mandaté par le juge, est chargé d'assurer ce rôle de « fil rouge » dans le parcours du mineur, avant, pendant et après le placement en CEF. Ce service est très souvent associé aux « réunions de synthèses » organisées en cours de placement par l'équipe éducative afin de dresser un bilan des progrès du mineur. A l'issue du placement, son implication est essentielle pour faciliter l'insertion sociale et professionnelle de ce dernier et prévenir une éventuelle rupture de prise en charge qui favoriserait une répétition du comportement délinquant.

Afin qu'il puisse remplir correctement ce rôle, le service de milieu ouvert doit pouvoir disposer du temps et des moyens nécessaires pour accomplir ses missions. Or, comme l'indique le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2010, le taux d'activité par éducateur de milieu ouvert ne cesse d'augmenter depuis 2008. En 2010, un éducateur de milieu ouvert suivait en moyenne 25,5 jeunes, ce qui est supérieur à la cible fixée, qui est de 25 mineurs.

Vos co-rapporteurs ne sauraient trop insister sur la nécessité de veiller à ce que les moyens budgétaires nécessaires soient dégagés afin de garantir le bon fonctionnement de ces services.

b) Une implication des services d'aide sociale à l'enfance et de l'Éducation nationale

La réinsertion des mineurs délinquants ne peut relever de la seule responsabilité du ministère de la Justice : l'ensemble des institutions engagées dans la prise en charge des mineurs devraient également contribuer à favoriser cette réinsertion. Tel est notamment le cas des conseils généraux, compétents en matière de protection de l'enfance en danger et d'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie, et de l'Éducation nationale.

¹ La possibilité ouverte au magistrat de renouveler le placement pour une seconde période de six mois permet dans certains cas d'inscrire le placement dans le cadre de l'année scolaire. Ainsi l'équipe éducative du CEF de Saint Venant a-t-elle expliqué à vos co-rapporteurs avoir sollicité le renouvellement pour quelques semaines du placement d'une mineure qui avait pu être scolarisée dans le collège attendant, afin de permettre à cette dernière de terminer son année scolaire.

Or de nombreuses personnes entendues par vos co-rapporteurs ont souligné l'insuffisante implication de ces institutions. Les mineurs placés en CEF sont souvent stigmatisés et les établissements réticents à les accueillir – ce qui est fortement regrettable.

Interrogée sur cette question par vos co-rapporteurs, la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'Éducation nationale a admis qu'aucune action concrète n'était mise en œuvre au niveau des académies pour apporter une attention particulière au suivi de ces mineurs.

La DPJJ a également fait valoir qu'aucune démarche concrète, visant à traiter, avec les conseils généraux, des questions spécifiques des mineurs pris en charge en CEF n'avait été engagée. Or, comme cela a été précédemment rappelé, les mineurs placés en CEF sont également souvent des mineurs en danger, susceptibles d'avoir besoin d'un soutien de la part des services d'aide sociale à l'enfance.

Or, depuis la mise en œuvre de son projet stratégique national 2008-2011, la PJJ s'est totalement désengagée du suivi des mineurs en danger, qui relève désormais de l'unique responsabilité des conseils généraux.

Toutefois, l'articulation entre les deux dispositifs, s'agissant de mineurs susceptibles de relever de l'un et de l'autre, paraît encore largement insatisfaisante.

Il y a donc là une insuffisance à laquelle vos co-rapporteurs invitent l'ensemble des acteurs concernés à remédier. La signature de protocoles, permettant de formaliser les relations entre tous, devrait être rendue systématique afin qu'un suivi adapté, le cas échéant assorti d'un projet de formation, puisse être mis en œuvre pour chaque mineur sortant de CEF.

Proposition n° 12 : Impliquer davantage les conseils généraux et les services de l'Éducation nationale dans le suivi des mineurs à l'issue du placement.

c) Un maintien des places disponibles en foyers classiques

Comme l'ont observé l'ensemble des magistrats entendus par vos co-rapporteurs, l'attention particulière portée par les pouvoirs publics aux centres éducatifs fermés ne doit pas conduire à délaisser le dispositif des foyers classiques – aujourd'hui désignés sous le nom d'établissements de placement éducatif (EPE). Ceux-ci offrent en effet un mode de prise en charge adapté à certains mineurs délinquants qu'il importe d'extraire de leur environnement habituel sans que, pour autant, ils présentent des difficultés telles qu'un placement en centre fermé soit nécessaire.

Or, comme vos co-rapporteurs l'ont déjà évoqué, il paraît essentiel de ne pas mélanger ces deux publics et de réserver les CEF aux mineurs les plus difficiles.

Pour cela, les juges des enfants doivent pouvoir disposer de places suffisantes en EPE pour placer les mineurs qu'il ne paraît pas nécessaire de placer en CEF.

Or, non seulement le nombre de ces places est – de l'avis unanime des personnes entendues – d'ores et déjà insuffisant, mais le Gouvernement entend les réduire davantage. En effet, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et au jugement des mineurs, celui-ci a annoncé **la création de 20 nouveaux CEF par transformation de 20 foyers classiques**. Du fait du taux d'encadrement largement supérieur en CEF qu'en foyer classique (24 à 27 ETP en CEF, contre 14 en EPE), ce projet aurait en réalité – à moyens budgétaires constants – pour effet d'entraîner la fermeture d'une trentaine de foyers.

Pour M. Jean-Louis Daumas, directeur de la PJJ, le but de cette démarche est de permettre à la PJJ, à terme, de disposer pour moitié de places en foyers classiques, et pour moitié de places en CEF.

Au terme de leurs travaux, vos co-rapporteurs jugent cette orientation préoccupante. S'il paraît certes nécessaire d'accroître le nombre de places en CEF, afin de répondre aux besoins des magistrats, cet accroissement ne doit pas se faire au détriment des foyers classiques, dont la capacité d'accueil devrait être au minimum maintenue.

Proposition n° 13 : Maintenir la capacité d'accueil globale des foyers classiques relevant de la PJJ. L'augmentation du nombre de places en CEF ne devrait pas se faire au détriment de ces foyers, qui offrent une prise en charge adaptée pour un grand nombre de mineurs placés dans le cadre d'une décision pénale.

d) Des moyens supplémentaires pour les mineurs présentant des troubles mentaux

Enfin, vos co-rapporteurs souhaitent attirer l'attention sur l'impérieuse nécessité d'améliorer la prise en charge des mineurs présentant des troubles de nature psychiatrique.

La plupart des mineurs accueillis en CEF présentent des troubles du comportement plus ou moins prégnants qui peuvent parfois nécessiter une prise en charge psychiatrique.

Or, une enquête réalisée en août 2010 a montré que seuls 34% des CEF se déclaraient plutôt satisfaits de l'accès aux soins du secteur pédopsychiatrique.

Afin de mieux prendre en compte cette dimension, sept CEF¹ ont été dotés de moyens renforcés en santé mentale au début de l'année 2008 se traduisant par l'allocation d'ETP supplémentaires de personnels de santé mentale (psychologue, psychiatre, infirmier, éducateur spécialisé). Le but de cette expérimentation était double : améliorer, au sein même de la structure, la prise en compte des aspects psychologiques et psychiatriques des mineurs placés ; développer les collaborations entre les CEF concernés et les secteurs pédopsychiatriques de proximité afin d'améliorer l'accès aux soins des mineurs concernés.

Les premiers résultats de cette expérimentation paraissent positifs : le dispositif a permis d'améliorer les liens entre le CEF et les services de psychiatrie de proximité ; au sein même de la structure, il s'est également traduit soit par une diminution des incidents, soit par une meilleure capacité des professionnels à les contenir.

En 2011, ce dispositif a été étendu à six nouveaux CEF².

Pour autant, si cette dotation en personnels supplémentaires qualifiés dans le domaine de la santé mentale permet aux équipes de mieux prendre en charge les troubles du comportement des adolescents, **ces CEF ne constituent en aucun cas des établissements thérapeutiques – et ne sauraient se substituer à des structures adaptées.**

Or l'attention de vos co-rapporteurs a été attirée à plusieurs reprises sur la situation de mineurs présentant des troubles mentaux nécessitant une prise en charge dans un cadre adapté. **Faute de places suffisantes en institut éducatif, thérapeutique et pédagogique (ITEP)**, les juges des enfants sont parfois tentés de les orienter vers un CEF – ce qui n'est pas satisfaisant.

Au-delà du seul dispositif des CEF, les relations entre la PJJ et le secteur psychiatrique devraient être substantiellement améliorées. Sont en cause non seulement une insuffisance de moyens (manque de services d'hospitalisation psychiatrique suffisamment « contenant » pour accueillir ces adolescents en crise, manque de services d'hospitalisation pour adolescents, inadéquation des services de psychiatrie générale au suivi de ces jeunes, etc.), mais également une faiblesse des articulations.

Dans son rapport remis en décembre 2008, la commission présidée par le recteur André Varinard s'est prononcée en faveur de la généralisation de la passation de conventions entre les services de la PJJ et les services de santé mentale, afin de permettre une prise en charge adaptée des mineurs le

¹ Il s'agit des CEF de Valence, Moissannes, Soudaine, Saint Venant, La Jubaudière et Savigny-sur-Orge.

² Les CEF de Brignoles, Sainte Ménéhould, L'Hôpital le Grand, Châtillon sur seine, Allonnes et Saverne.

nécessitant, notamment sous la forme d'une hospitalisation de brève durée. La commission a souhaité qu'un établissement permettant un tel accueil existe au sein de chaque région¹.

Vos co-rapporteurs estiment essentiel qu'un travail soit rapidement mené conjointement avec les services du ministère de la Santé sur cette question.

Proposition n° 14 : Améliorer substantiellement la prise en charge des mineurs présentant des troubles mentaux, par une meilleure articulation avec les services de santé mentale, d'une part, et par l'augmentation du nombre de places disponibles en ITEP, d'autre part.

*

Au terme de leurs travaux, vos co-rapporteurs ne sauraient trop insister à nouveau sur la nécessité de pouvoir disposer d'études fiables sur l'incidence des placements en CEF sur la réitération, d'une part, et sur la réinsertion, d'autre part. Au vu des moyens budgétaires très importants mobilisés en faveur de ces structures, les pouvoirs publics ne peuvent en effet se dispenser d'évaluer précisément ces dispositifs, afin, le cas échéant, de pouvoir en adapter le cahier des charges.

Au besoin, la loi devrait autoriser la mise en œuvre d'évaluations à partir d'un suivi des mineurs après leur majorité, dans des conditions présentant naturellement toutes les garanties de confidentialité.

Proposition n° 15 : Mettre en œuvre une évaluation complète et précise, fondée sur des critères pertinents, de l'incidence d'un placement en CEF sur la réitération, d'une part, sur la réinsertion, d'autre part. Au besoin, la loi devrait autoriser la mise en œuvre d'évaluations à partir d'un suivi des mineurs après leur majorité.

* *
*

¹ « Adapter la justice pénale des mineurs. Entre modifications raisonnables et innovations fondamentales : 70 propositions », commission présidée par le recteur André Varinard, La Documentation française, pages 202-204.

II. LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES POUR MINEURS (EPM) : DES RÉAJUSTEMENTS INDISPENSABLES

Les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) n'ont cessé, depuis leur création par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, de susciter la controverse et le débat.

Souvent présentée comme une rupture dans la politique pénitentiaire, l'institution de prisons entièrement dévolues aux mineurs s'inscrit cependant dans le prolongement d'expériences antérieures.

- *Des lignes de continuité*

Les établissements pénitentiaires n'ont longtemps comporté que des « *places habilitées* » pour mineurs, regroupées autant que possible dans le même espace, mais sans prise en charge spécifique.

Toutefois, au cours des trois dernières décennies, la détention des mineurs a connu une double évolution : **la spécialisation progressive des lieux et de l'encadrement d'une part, la diversification des intervenants en détention d'autre part.**

En 1968 est inauguré, lors de l'ouverture de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, le premier et – jusqu'à la mise en service des premiers EPM en 2007 – , l'unique centre de détention accueillant exclusivement des mineurs au sein du plus vaste complexe pénitentiaire d'Europe. En effet, le **Centre des jeunes détenus (CJD)** constitue, aux côtés de la maison d'arrêt des hommes et de la maison d'arrêt des femmes, l'une des trois structures réservées chacune à des populations homogènes.

La création de ce centre, alors capable d'accueillir 450 détenus, mineurs ou jeunes adultes, s'est accompagnée de trois changements dans les conditions de détention : le choix d'un lieu de détention distinct ; le développement d'une offre importante d'activités pour les détenus ; l'organisation d'enseignements assurés par des instituteurs détachés de l'Éducation nationale.

Le modèle du Centre des jeunes détenus ne sera pas généralisé, mais il inspirera, à l'issue d'une mission d'inspection, la mise en place des **quartiers mineurs** dans les établissements pénitentiaires appelés à se substituer aux « *places habilitées* ». Une zone géographique sera ainsi séparée du reste de la détention afin de la réserver aux mineurs.

La seconde évolution, concernant également les détenus majeurs, réside dans l'ouverture des prisons à des intervenants relevant d'administrations autres que l'administration pénitentiaire. En 1994, le législateur confie au ministère de la Santé la responsabilité des soins en prison. Si le Centre des jeunes détenus avait déjà innové avec le détachement d'instituteurs par l'Éducation nationale, le principe est étendu avec

l'intervention d'enseignants dans les établissements pénitentiaires sous la forme d'unités pédagogiques dépendantes des rectorats. En posant le principe de **l'intervention continue des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse au sein des quartiers mineurs**, la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a parachevé cette évolution.

Comme le relève un observateur¹ : « *dans cette construction progressive des modèles des quartiers mineurs se mettent en place les nouvelles caractéristiques de la prison pour mineurs, telle qu'elle existe aujourd'hui et telle qu'elle est systématisée dans les EPM. Ces caractéristiques reposent sur les principes suivants : la séparation, la spécialisation des personnels, un début d'individualisation des prises en charge, le partenariat avec des institutions extérieures, principalement en matière d'éducation et de santé* ».

- *Les éléments de novation*

L'originalité des EPM réside dans quatre caractéristiques dont certaines systématisent les expériences passées :

- une **séparation complète d'avec les majeurs**, avec la création d'une prison spécifiquement réservée aux mineurs ;

- la **réduction de l'effectif de mineurs détenus** au sein d'une même structure ;

- le **développement des temps d'activité** et au premier chef des activités scolaires ;

- **l'intervention conjointe de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse** sous la forme de **binômes éducateur-surveillant** afin d'assurer le suivi individuel de chaque détenu.

Ces quatre principes visent à mieux concilier les contraintes liées à l'enfermement (destinées à sanctionner le mineur en raison de la transgression de la loi pénale et à protéger la société) et l'objectif étroitement lié d'éducation et de réinsertion.

Dès leur création, les EPM ont suscité des inquiétudes. Sans doute le principe d'une séparation complète des mineurs et des majeurs a-t-il fait l'unanimité. Cependant, comme l'a rappelé Mme Martine Brousse, vice-présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, lors de ses échanges avec vos rapporteurs, la création de places de détention a nourri la crainte que n'augmente le nombre de condamnés à des peines d'emprisonnement – peines qui doivent pourtant revêtir un caractère exceptionnel.

¹ Manuel Palacio, « L'enfermement des mineurs, Eduquer ou punir ? », Cahiers de la sécurité n°13, septembre 2010.

Surtout, beaucoup ont douté que les EPM puissent répondre à l'objectif de réinsertion. Plusieurs juges des enfants et, au commencement de la mise en place du dispositif, les représentants de la protection judiciaire de la jeunesse, ont estimé l'enfermement incompatible avec un projet éducatif.

Cinq ans après l'ouverture des premiers EPM, il est possible de dresser un premier bilan de ces structures au regard du rôle qui leur avait été dévolu.

A. UN PROJET PROMETTEUR ET AMBITIEUX

1. Un dispositif novateur

a) Une nouvelle carte géographique des lieux de détention pour mineurs

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 avait prévu la création de 420 places pour mineurs réparties entre 7 EPM.

En fait, six centres ont effectivement été réalisés. Le programme s'est échelonné entre juin 2007 et mars 2008 :

- les EPM de Lavour (Tarn) et Meyzieu (Rhône) ont ouvert en juin 2007 ;
- l'EPM de Quiévreachain (Nord) en septembre 2007 ;
- celui de Marseille (Bouches-du-Rhône) en novembre 2007 ;
- celui d'Orvault (Loire Atlantique) en janvier 2008 ;
- celui de Porcheville (Yvelines) en mars 2008.

L'EPM qui devait ouvrir à Meaux-Chauconin (Seine-et-Marne) a été remplacé par la réalisation d'un quartier de semi-liberté / quartier pour peines aménagées destiné aux personnes détenues adultes.

Au total **350 places** auront ainsi été construites.

L'ouverture des six nouvelles structures a entraîné la **fermeture de 383 places de quartiers mineurs**. Parallèlement, le ministère de la Justice a engagé un programme de rénovation et de mise aux normes des quartiers mineurs, qui s'est achevé en 2006.

A l'exception de l'EPM de Marseille qui, dès le départ, a fonctionné avec un taux d'occupation de 100 %, les autres EPM ont connu une montée en charge progressive. S'ils ont bénéficié dès le départ de l'effectif intégral des personnels – administration pénitentiaire, PJJ, Éducation nationale et Santé –, ils ont accueilli d'abord un nombre limité de mineurs. Aujourd'hui, les capacités de détention sont pleinement utilisées – sauf à l'EPM d'Orvault dont la moitié des cellules seulement est occupée.

Au 1^{er} janvier 2011, sur 688 mineurs incarcérés, **34 %** l'étaient en EPM et 66 % dans les 49 quartiers mineurs. EPM et quartiers mineurs confondus, le taux d'occupation s'établissait environ à **70 %** (78% en EPM et 69% en quartiers mineurs au 1^{er} mai 2011).

Il n'existe pas de critères d'affectation spécifique à l'EPM et au quartier mineur. Comme l'a confirmé le directeur de l'administration pénitentiaire à vos rapporteurs, **l'administration pénitentiaire est soumise aux décisions du juge quant au choix des lieux d'incarcération**. Ce choix est en pratique dicté par des considérations de proximité avec le siège de la juridiction (en particulier lorsque le prévenu, dans le cadre d'une procédure criminelle, doit répondre régulièrement aux convocations du juge d'instruction) ou de disponibilités de places de détention.

b) Les lieux : des principes d'organisation identiques

Les EPM sont construits selon deux modèles architecturaux distincts (voir ci-dessous) :

- le modèle dit « Dumez »¹, qui comporte des unités en épis (Quiévrechain et Meyzieu) ;

- le modèle dit « Grosse », organisé autour d'un espace interne sur lequel donnent toutes les structures de détention et les bâtiments administratifs (Porcheville, Meyzieu, Orvault, Lavaur).

Modèle « Dumez »



¹ Il répond aux critères architecturaux inspirés des plans de la Grande Chartreuse.

Modèle « Grosse »



Même si leur plan peut différer, les EPM s'organisent toutefois selon des principes communs : ils comportent **quatre pôles distincts** -l'hébergement, l'enseignement, les activités socio-éducatives (en particulier le sport) et la santé, – les lieux d'activité collective étant clairement distingués des lieux d'hébergement.

Le secteur « hébergement » est doté de six unités de vie :

- cinq unités composées chacune de dix cellules individuelles pour les garçons ;
- une unité « filles » de quatre places.

En outre, chaque EPM dispose d'une unité « arrivants » de six places.

Au sein des unités de vie, chaque cellule (9 m²) est équipée d'un lit, d'une table de nuit, d'une chaise et d'un panneau d'affichage ainsi que d'une tablette fixée au mur surmontée d'une étagère supportant un poste de télévision. Elle dispose également d'un placard et d'une zone sanitaire fermée (WC, lavabo et douche). La fenêtre barreaudée peut s'ouvrir.

Une cellule en EPM



Toutes les cellules sont équipées d'un système de communication par interphonie relié, en journée, au binôme -surveillant et éducateur- de l'unité et, la nuit, au poste central de surveillance.

Outre les cellules individuelles, chaque unité de vie dispose d'**espaces collectifs** : une salle de détente (avec un poste de télévision), une salle à manger et un coin cuisine ainsi, qu'à l'extérieur, une cour de promenade fermée.

A ces unités de vie s'ajoute un **quartier disciplinaire** doté de quatre cellules.

Le **secteur scolaire** est constitué d'une dizaine de salles de classes ainsi que de salles de pause.

Au rez-de-chaussée du bâtiment abritant les salles de classe, les activités **socio-éducatives** se déploient au sein d'un pôle comprenant une salle de spectacle d'une centaine de mètres carré, des salles d'activité (multimédia, arts plastiques) et une bibliothèque. Le plateau sportif est constitué d'un stade et d'un gymnase polyvalent doté d'une salle de musculation.

Le **service médical**, constitué par l'**unité de consultation et de soins ambulatoires** (UCSA), comprend principalement une salle d'attente, une salle de soins et des locaux de consultation (dont un cabinet dentaire).

c) Une diminution régulière du nombre de mineurs détenus malgré un retournement récent de tendance

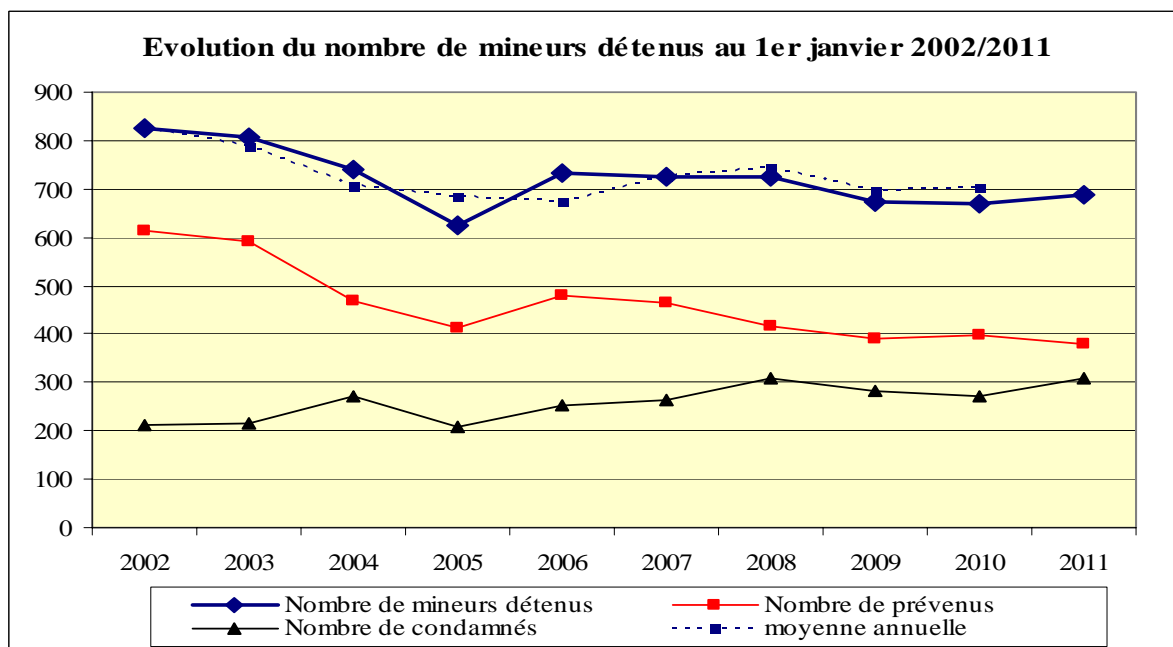
Les mineurs détenus représentent entre 1,1 % et 1,3 % de l'ensemble de la population sous écrou. Bien que la part des prévenus ait baissé de 76,4 % à 55 % entre 2002 et 2011, elle reste prépondérante (au 1^{er} janvier 2011, **55 % de prévenus** contre **45 % de condamnés**).

Même si ces données ne distinguent pas entre EPM et quartiers mineurs, il n'y a pas lieu de penser que cette proportion diffère sensiblement entre ces deux catégories de structures. Certains EPM peuvent néanmoins présenter des traits propres : ainsi celui de Marseille accueillait à la date de la visite de vos rapporteurs 80 % de prévenus.

Le nombre de mineurs incarcérés (toutes structures confondues) a tendu à décliner régulièrement au cours de la décennie passée – 688 mineurs détenus au 1^{er} janvier 2011 contre 826 mineurs détenus au 1^{er} janvier 2002 –, à l'exception d'un pic en 2005 lié aux violences urbaines.

Depuis l'été 2010, cette évolution s'infléchit fortement -tendance accentuée depuis le début de l'année puisque le nombre de mineurs détenus est passé de 688 au 1^{er} janvier 2011 à 791 au 1^{er} mai 2011. Il est trop tôt pour comprendre les raisons de ce retournement.

Les mineurs détenus sont à 95 % des garçons et 90 % sont âgés de plus de 16 ans.



Répartition prévenus/condamnés, garçons/filles

		Nombre de mineurs écroués					Répartitions				
source Annuaire statistique de la justice 2009/2010		2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
En flux	Incarcération de mineurs en cours d'année	3519	3350	3378	3218	3242	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Garçon	3348	3180	3218	3051	3087	95,1%	94,9%	95,3%	94,8%	95,2%
	Fille	171	170	160	167	155	4,9%	5,1%	4,7%	5,2%	4,8%
	Moins de 16 ans	419	430	417	424	408	11,9%	12,8%	12,3%	13,2%	12,6%
	Plus de 16 ans	3100	2920	2961	2794	2834	88,1%	87,2%	87,7%	86,8%	87,4%
Au 31 décembre de l'année	Nombre de prévenus	489	461	416	391	397	66,8%	63,2%	57,2%	57,4%	59,1%
	Nombre de condamnés	243	268	311	290	275	33,2%	36,8%	42,8%	42,6%	40,9%
	Nombre de mineurs écroués	732	729	727	681	672	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

En **flux annuel**, le nombre des entrants est de l'ordre de **3.300 mineurs**. Près de **90 % des mineurs écroués** le sont en procédure

correctionnelle. La durée moyenne des condamnations prononcées s'établit à **2,5 mois.**

Le tableau ci-dessous permet de préciser la répartition du nombre de mineurs condamnés par nature d'infractions : il met notamment en évidence la forte hausse entre 2005 et 2009 du nombre de mineurs écroués pour **coups et blessures volontaires.**

D'après les informations communiquées à vos rapporteurs par la direction interrégionale de la Protection judiciaire de la jeunesse Sud-Est, la **part des mineurs réitérants** représente la **majorité des mineurs incarcérés** (61 % des mineurs faisaient l'objet d'un suivi avant leur incarcération). Les primo-délinquants (15 %) sont pour moitié incarcérés dans le cadre de procédures criminelles.

Répartition selon la nature des infractions commises

		Nombre de mineurs écroués					Répartitions				
source Annuaire statistique de la justice 2009/2010		2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Au 31 décembre	Nombre de condamnés	243	268	311	290	275	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Atteintes à la personne	127	131	146	147	149	52,3%	48,9%	46,9%	50,7%	54,2%
	crime de sang	4	6	3	2	5	1,6%	2,2%	1,0%	0,7%	1,8%
	coups et blessures volontaires	80	93	112	105	116	32,9%	34,7%	36,0%	36,2%	42,2%
	homicides, blessures involontaires	12	11	10	7	12	4,9%	4,1%	3,2%	2,4%	4,4%
	Viols et autres agressions sexuelles	31	21	21	33	16	12,8%	7,8%	6,8%	11,4%	5,8%
	Atteintes aux biens	78	108	113	98	86	32,1%	40,3%	36,3%	33,8%	31,3%
	Vols qualifiés	20	47	31	32	33	8,2%	17,5%	10,0%	11,0%	12,0%
	Autres vols	45	50	58	48	44	18,5%	20,6%	18,6%	19,8%	16,0%
	Escroquerie, faux et usage	13	11	24	18	9	5,3%	4,1%	7,7%	6,2%	3,3%
	Atteinte à la santé publique	11	77	16	11	15	4,5%	28,7%	5,1%	3,8%	5,5%
	ILS	11	77	16	11	15	4,5%	28,7%	5,1%	3,8%	5,5%
	Autres infractions	27	22	36	34	25	11,1%	8,2%	11,6%	11,7%	9,1%

Durée moyenne des condamnations prononcées

		Nombre de mineurs écroués					Répartitions				
source Annuaire statistique de la justice 2009/2010		2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Au 31 décembre	Réclusion criminelle	0	1	5	1	0	0,0%	0,4%	1,6%	0,3%	0,0%
	Emprisonnement	243	267	306	289	275	100,0%	99,6%	98,4%	99,7%	100,0%
	Moins de 6 mois	146	168	181	131	160	60,1%	62,7%	58,2%	45,2%	58,2%
	6 mois à 1 an	53	57	74	91	77	21,8%	21,3%	23,8%	31,4%	28,0%
	1 an à 3 ans	29	30	43	56	34	11,9%	11,2%	13,8%	19,3%	12,4%
	3 ans à 5 ans	12	11	6	10	1	4,9%	4,1%	1,9%	3,4%	0,4%
	5 ans et plus	3	1	2	1	3	1,2%	0,4%	0,6%	0,3%	1,1%

Si 79 % des mineurs entrants n'ont aucun diplôme, 9 % seulement sont véritablement en situation d'illettrisme.

d) Un très fort taux d'encadrement

L'effectif de chaque EPM compte en principe **150 personnels** (en équivalent temps plein) : 76 personnels pénitentiaires dont 70 personnels de surveillance, 43 personnels de la protection judiciaire de la jeunesse dont 36 éducateurs, 9 enseignants encadrés par un directeur pédagogique et 5 personnels de santé. Cette équipe est complétée par des animateurs d'activités intervenant ponctuellement.

Lors de l'ouverture des premiers EPM en 2007, l'École nationale de l'administration pénitentiaire et l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse ont co-organisé des **sessions de formation d'adaptation à l'emploi** afin de préparer les agents de l'administration pénitentiaire et de la PJJ à accomplir leur mission. Ces sessions de formation d'une durée moyenne de **sept semaines** visaient, à travers l'appréhension du droit pénitentiaire des mineurs et d'objectifs communs, à favoriser la cohésion des équipes.

En 2009, les cycles de formation communs ont été interrompus, l'administration pénitentiaire maintenant néanmoins dans le cadre de la formation continue deux modules annuels destinés aux surveillants affectés en EPM. Le premier présente, en principe, un caractère obligatoire pour tout agent dans l'année de sa prise de fonction en EPM ou quartier mineurs. La dernière formation d'adaptation à la prise de fonction qui s'est déroulée en mars 2011 a réuni 46 surveillants autour de trois thèmes : le cadre judiciaire d'intervention auprès des mineurs délinquants, les psychopathologies des mineurs détenus, les crimes et les passages à l'acte chez les adolescents.

Une formation complémentaire sur la communication non violente pour les personnels des EPM est également proposée : 170 personnels en ont, à ce jour, bénéficié.

2. Une organisation très structurée du parcours de détention

a) L'accueil des détenus

- Le plus souvent, les **formalités d'écrou** sont réalisées en service de nuit. Il appartient alors au premier surveillant responsable du service de nuit, de réaliser les formalités d'écrou. Le mineur est photographié et fait l'objet d'un enregistrement biométrique (morphologie de la main) ; il lui est également remis une carte d'identité intérieure.

A l'issue des formalités d'écrou, le détenu fait l'objet d'une fouille intégrale, généralement dans une pièce contigüe au greffe. Il est conduit ensuite à l'unité « arrivants ».

La douche est en principe systématiquement proposée aux mineurs dès la phase d'accueil. Ces derniers se voient offrir un repas ainsi qu'un paquetage composé *a minima* de draps et couverture, d'un kit d'hygiène, de sous-vêtements et d'un nécessaire de courrier (l'affranchissement restant à la charge des mineurs sous réserve des premiers courriers souvent affranchis gratuitement par la PJJ). Certains EPM disposent d'un guide d'accueil comprenant des extraits du règlement intérieur et des informations utiles au mineur à son arrivée en détention.

- La **durée de séjour** au sein de l'unité « arrivants » dépasse en principe rarement cinq jours, délai suffisant pour réunir les premiers éléments d'information sur le mineur. Elle peut atteindre sept jours, comme à Porcheville. Au-delà, elle apparaît excessive au regard des objectifs assignés à cette période d'observation.

- Cette période constitue principalement une **phase d'observation** du mineur.

Les premiers éléments d'informations dont dispose l'EPM sur le mineur écroué figurent dans la « *notice individuelle prévenu* » transmise par les magistrats. Cette notice peut notamment comprendre une mention sur un risque suicidaire qui, le cas échéant, est porté à la connaissance de la direction de l'établissement en temps réel. Le psychiatre peut être immédiatement sollicité et, en son absence, une extraction vers l'hôpital organisée sans délai.

En revanche, le recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE), qui comprend des éléments succincts sur la personnalité et l'environnement social et familial du mineur, ne fait pas l'objet d'une communication systématique et rapide par les services de la PJJ chargés d'assurer la permanence éducative près du tribunal. L'information initiale sur le mineur est complétée par les éléments fournis lors des entretiens réalisés au cours du séjour au sein de l'unité « arrivants ».

Le premier entretien peut être réalisé par le binôme surveillant-éducateur, ce qui donne d'emblée **une cohérence** à cette entité appelée à être l'interlocuteur privilégié du mineur au cours de sa détention. Les éléments recueillis lors de ces échanges doivent en principe être retranscrits dans le **cahier électronique de liaison** (CEL) qui permet un **partage immédiat de l'information** entre les différents intervenants de l'EPM.

Des entretiens sont également réalisés avec les responsables de l'Éducation nationale qui procèdent aussi à un **repérage de l'illettrisme** ainsi qu'à un premier **bilan scolaire** destiné à déterminer l'affectation du mineur au groupe de niveau lui correspondant.

Un **bilan de santé** est mené par l'infirmier qui doit rencontrer en principe le mineur dans les vingt-quatre heures suivant l'écrou (hors week-end). Le mineur bénéficie également d'une première consultation médicale avec un généraliste et, de manière moins systématique, avec un psychiatre, sauf lorsqu'un risque suicidaire est signalé, auquel cas cette consultation est organisée rapidement.

Le psychologue de la PJJ procède enfin à un entretien d'investigation psychologique.

Cette période d'observation est principalement consacrée à ces différents entretiens. Les activités collectives sont exclues, les mineurs affectés à l'unité « arrivants » pouvant accéder à certains créneaux sportifs réservés à leur intention ainsi qu'à la médiathèque de l'établissement.

- **L'affectation au sein de l'une des unités de vie** est décidée sur la base d'une proposition de la commission pluridisciplinaire qui s'efforce de prendre en compte l'adéquation du profil du mineur avec la composition de chaque unité.

b) La vie quotidienne

La journée du détenu est rythmée selon un emploi du temps rigoureux, qui ne connaît que peu de variantes d'un EPM à l'autre.

Voici, à titre d'exemple, l'emploi du temps de l'EPM de Porcheville :

7 h 30 : contrôle de l'effectif
7 h 30 - 7 h 50 : le mineur se douche et range sa cellule
7 h 50 - 8 h 30 : deux services de petits-déjeuners dans la salle à manger
8 h 30 - 12 h 30 : cours scolaires ou ateliers de formation /EPS
12 h 45 - 13 h 45 : deux services de déjeuner (un en cellule et un en salle à manger)
13 h 45 - 15 h 00 : temps d'encellulement
15 h 00 - 16 h 30 / 16 h 30 - 18 h 00 : deux créneaux d'activité entre lesquels le mineur doit choisir
18 h 45 - 20 h 00 : deux services de dîner (un en cellule et un en salle à manger)
20 h 00 - 20 h 15 : validation de l'effectif par le surveillant
20 h 15 - 20 h 30 : passage de consignes entre le service de jour et de nuit.

L'extinction des feux intervient, selon les EPM, à 23 heures ou minuit (l'alimentation du poste de télévision -dont chaque cellule est dotée- est alors coupée sauf dérogation accordée sur demande expresse).

Tous les mouvements des détenus sont accompagnés par un surveillant. L'encadrement de l'unité de vie est assurée par le « binôme » composé d'un surveillant et d'un éducateur chargé notamment d'organiser les temps d'activité et les entretiens individuels et de participer aux repas pris en commun avec les détenus.

- Les mineurs sont répartis entre les groupes scolaires en fonction de leur niveau. Ainsi, à Porcheville, l'orientation est décidée par les enseignants de l'équipe pédagogique sur la base de l'entretien mené par le directeur d'enseignement et des « bilans de positionnement » effectués dans plusieurs matières. Dix groupes accueillant au maximum cinq mineurs ont ainsi été constitués : un groupe de mobilisation, cinq groupes tournés vers la préparation du certificat de formation générale (CFG), un groupe « passerelle » premier et second degrés et trois groupes type second degré.

La matinée est découpée en quatre séquences de cinquante-cinq minutes. Aux intercourts, ce sont les enseignants qui changent de salle. Un temps de pause est ménagé entre 10 heures 20 et 10 heures 40 au cours duquel les mineurs peuvent, sous la responsabilité des agents de l'administration pénitentiaire, se rendre au rez-de-chaussée, en salle polyvalente ou en bibliothèque.

Certains groupes bénéficient en outre d'enseignements sur une séquence de 13 heures 30 à 15 heures.

Au total, la prise en charge scolaire peut varier de 9 heures à 18 heures par semaine.

c) La pluridisciplinarité

L'EPM se caractérise par l'intervention de quatre administrations distinctes : deux relevant du ministère de la Justice – l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse –, la Santé et l'Éducation nationale.

L'interdisciplinarité s'incarne dans différentes instances au premier rang desquelles la **commission pluridisciplinaire unique (CPU)**.

A Marseille, par exemple, le rôle de cette commission connaît différentes déclinaisons : CPU d'affectation pour l'affectation des mineurs arrivant au sein de l'une des unités de vie, CPU « projet » pour l'élaboration du suivi individualisé du mineur, CPU « prévention du suicide » (seule formation où la commission intègre les représentants du service médical).

d) L'intervention du partenaire privé

Dans les EPM, les fonctions de maintenance, nettoyage, restauration et hôtellerie-buanderie ont été déléguées à un partenaire privé. Le marché initial, notifié le 2 février 2007, a été attribué pour tous les EPM à la société Sodexo Justice Service.

Les responsables des différents EPM avec lesquels vos rapporteurs ont pu s'entretenir se sont généralement déclarés satisfaits de ces prestations. Au reste, le montant des pénalités prononcées est demeuré limité (inférieur à 1.000 euros pour une année).

Le premier marché EPM arrive actuellement à son terme sans avoir connu de modifications substantielles (sinon l'introduction d'une prestation « collation/goûter »). Un nouveau marché de gestion déléguée, très proche du marché précédent et confié également à la société Sodexo -sauf pour l'EPM d'Orvault (société GEPSA) et celui de Marseille (société IDEX)- prendra progressivement la relève.

B. CINQ ANS APRÈS : LE POIDS DES DÉMILLIONS

Donner vie à des orientations aussi novatrices constituait ainsi une gageure -gageure d'autant plus difficile à relever avec des personnels pour partie inexpérimentés et des structures architecturales souvent inadaptées. L'ouverture des EPM de Lavour et de Meyzieu s'est ainsi accompagnée de **mouvements sociaux**. Depuis lors, les difficultés ont persisté. Plusieurs d'entre elles ont d'ailleurs été relevées par une **évaluation** menée conjointement en 2009 par l'inspection des services pénitentiaires et par l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse.

1. Des choix initiaux contestés

a) Une implantation peu équilibrée

La nouvelle carte pénitentiaire résultant de la création des EPM et de la fermeture de certains quartiers mineurs n'apparaît pas satisfaisante : en effet, alors que le taux d'occupation des structures de détention pour mineurs s'élève à 64 % en moyenne nationale, il atteint 80 % pour le ressort de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris et 97 % pour celui de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Marseille.

Cette dernière direction interrégionale compte 126 places d'incarcération disponibles dont 8 à 10 situées au centre pénitentiaire de Borgo en Corse, peu ou pas utilisées.

Or, cette zone connaît un taux d'incarcération deux fois supérieur à la moyenne nationale. En pratique, l'incarcération se concentre sur l'EPM de Marseille et les quartiers mineurs de Grasse et du Pontet.

Il en résulte régulièrement une sur-occupation des cellules disponibles, en particulier au sein de l'EPM de Marseille -avec un pic de 67 mineurs le 22 avril 2011 et, pour la première fois, la nécessité de disposer neuf matelas à même le sol.

Cette situation affecte gravement le fonctionnement de l'établissement à un double titre.

En premier lieu, elle contraint l'unité « arrivants » à fonctionner comme les autres unités de vie : dans ces conditions, l'observation du mineur ne peut pas être réellement conduite. L'affectation au sein des différentes unités – comme tel d'ailleurs semble être aussi de plus en plus le cas à l'EPM de Porcheville – paraît avant tout être dictée par une logique de flux.

En second lieu, la sur-occupation de l'EPM de Marseille conduit à organiser des transferts des mineurs vers des quartiers mineurs au risque d'interrompre, comme l'ont regretté plusieurs des interlocuteurs rencontrés sur place par vos rapporteurs, des projets qui venaient d'être ébauchés. Dans cet établissement, le tiers des flux « sortants » est constitué par des transferts vers les quartiers mineurs de Grasse et d'Avignon-Le Pontet et, lorsque ces

derniers sont saturés, vers d'autres quartiers mineurs comme ceux de Grenoble et Montpellier. Les responsables de l'établissement ont assuré à vos rapporteurs que ces transferts prenaient en compte le maintien des liens familiaux et concernaient en priorité des prévenus avec lesquels le travail de suivi propre à l'EPM n'avait pas été encore engagé. Cependant la pression à laquelle cette structure est exposée complique, à l'évidence, l'accomplissement de sa mission.

b) Des équipements parfois inadaptés

- La **conception initiale** des bâtiments apparaît aujourd'hui assez largement critiquée. Les quatre EPM construits sur le modèle « Grosse » s'organisent autour d'un espace interne sur lequel donnent toutes les fenêtres des cellules et des bâtiments administratifs et où chacun est sous le regard de l'autre.

Dans cette agora, les différents événements de la vie en détention -tel le transfert d'un mineur vers le quartier disciplinaire- sont susceptibles de dégénérer en incident (voir *supra*).

- Par ailleurs, quel que soit le modèle, les structures souffrent de la **faiblesse des matériaux** utilisés comme le placoplâtre pour les cloisons des espaces collectifs des unités.

Ces défauts originels ont facilité, sinon encouragé, de nombreuses dégradations. Dans plusieurs EPM, les cloisons ont dû être doublées par des panneaux de résine (à Orvault ou Quiévrechain par exemple). Les blocs électriques des cellules, utilisés par les détenus pour allumer leurs cigarettes, ont dû être remplacés. Les salles de pause du pôle éducatif ont été très souvent dégradées, les mineurs supportant mal de rester enfermés entre quatre murs pendant ce moment de « respiration ». Comme vos rapporteurs l'ont constaté lors de leur visite de l'EPM de Porcheville, ces salles restent aujourd'hui inutilisées.

A l'EPM de Quiévrechain, le coût de ces dégradations est de l'ordre de 30.000 euros par an. Si dans la majorité des cas, le partenaire privé, responsable de la maintenance, a procédé aux réparations nécessaires, l'ampleur des dégâts commis à Meyzieu a conduit son représentant à demander, comme le signale la mission d'inspection AP - PJJ, de ne plus procéder à la réalisation des travaux de consolidation mais d'« attendre les enveloppes budgétaires pour réaliser une réhabilitation complète ».

En outre, dans l'EPM de Marseille, vos rapporteurs ont relevé que le taux d'occupation des cellules conjugués avec la rotation rapide ne permettait pas de rénover des cellules pourtant très dégradées.

Cinq ans après l'ouverture des premiers EPM, ces constats conduisent à s'interroger sur la pertinence de la conception initiale et sur les déconvenues auxquelles expose inévitablement le choix en faveur d'économies à court terme.

c) Les interrogations persistantes concernant la mixité

Bien que la mixité ait constitué l'une des caractéristiques fondatrices des EPM, la moitié des établissements (Orvault, Porcheville, Marseille) ont choisi dès le départ, en accord avec leurs directions interrégionales respectives, de ne pas ouvrir l'unité filles. Un autre EPM (Lavaur) a renoncé, à la lumière de l'expérience, à accueillir des mineurs. Aussi, aujourd'hui, seuls les EPM de Quiévrechain et de Meyzieu reçoivent des jeunes filles.

Deux difficultés principales sont invoquées à l'appui du refus de la mixité. En premier lieu, la cohabitation avec les garçons expose les mineurs à des invectives permanentes qui pèsent sur le climat de la détention. La pression est plus forte encore dans les établissements organisés en agora où l'unité de vie des filles est sous le regard permanent des garçons. Au reste, les deux seuls EPM ayant maintenu la mixité sont précisément ceux disposant d'une architecture en épis.

La seconde difficulté, rappelée par plusieurs des interlocuteurs de vos rapporteurs, trouve son origine dans le faible nombre de mineurs incarcérés. Il est arrivé que les EPM n'accueillent qu'une mineure, cette situation d'isolement rendant sa détention pénible et complexe.

Néanmoins, le renoncement à la mixité a pour conséquence le maintien des jeunes filles au sein des quartiers pour femmes des maisons d'arrêt ou des établissements pour peines, au mépris de la règle de séparation stricte entre majeurs et mineurs. En outre, cette situation les prive du déploiement considérable de moyens propres aux EPM ainsi réservés *de facto* aux garçons.

Vos rapporteurs se demandent si le principe de la mixité n'a pas été trop rapidement abandonné, sous la nécessité, notamment, de dégager des places pour les mineurs.

Les responsables de l'établissement de Quiévrechain ont indiqué à vos rapporteurs qu'aucun incident n'avait été lié à la coexistence de filles et de garçons et qu'un effort permanent était poursuivi dans le cadre d'une approche **pluridisciplinaire** pour accompagner cette expérience malgré ses difficultés.

d) Les incertitudes persistantes sur les régimes de détention

La détention des mineurs et, de manière générale, des jeunes majeurs, se caractérise traditionnellement par un grand nombre de violences. Ainsi, à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, une agression sur deux (à l'égard d'un autre détenu ou d'un membre du personnel) est le fait d'un détenu de moins de 21 ans.

D'après les données figurant dans le tableau ci-dessous, il semble que le nombre de violences est encore plus fort en EPM qu'en quartier mineurs. A Porcheville, en 2010, sur les 587 comptes-rendus d'incidents, 207 ont débouché sur des poursuites disciplinaires.

Nombre et nature des incidents quartiers mineurs/EPM

A partir de sources DAP/EMS1 – permanence nationale	Incidents 2010			
	QM/EPM	QM	EPM	Part EPM
Nombre moyen de mineurs	703	476	227	32,3%
Total incidents	393	212	181	46,1%
Actes d'auto-agressions	55	33	22	
	14,0%	15,6%	12,2%	
Tentative de suicide	47	27	20	
	12,0%	12,7%	11,0%	
Suicide	5	4	1	
	1,3%	1,9%	0,6%	
Autres	3	2	1	
	0,76%	0,51%	0,25%	
Violences	281	137	144	
	71,5%	64,6%	79,6%	
Physiques entre détenus	115	65	50	
	29,3%	30,7%	27,6%	
Physiques sur personnels	166	72	94	
	42,2%	34,0%	51,9%	
Mouvements collectifs	20	14	6	
	5,1%	6,6%	3,3%	
Évasions	14	9	5	
	3,6%	4,2%	2,8%	
Évasion d'un établissement	2	1	1	
	0,5%	0,5%	0,6%	
Évasion hors d'un établissement sous garde pénitentiaire	11	7	4	
	2,8%	3,3%	2,2%	
Tentatives d'évasion	3	2	1	
	0,8%	0,9%	0,6%	
Autres	20	17	3	
	5,1%	8%	1,7%	

La situation au sein des EPM semble encore aggravée par la contrainte et la pression que représentent, pour les mineurs la prépondérance des temps collectifs et les exigences de la prise en charge éducative ou socio-éducative.

Ces actes ne peuvent toujours justifier une sanction disciplinaire. En outre, selon les nouveaux textes (art. D. 250-3 modifié du code de procédure pénale), un placement préventif n'est désormais possible que pour certaines infractions du premier degré.

Ainsi, un mineur qui dévaste toute sa cellule ne peut être placé en cellule de punition. De même, les insultes ne sont pas plus passibles d'une sanction de « cellule disciplinaire ».

Selon le témoignage, en 2010, de Mme Nadège Grille, directrice de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavaur¹, la lourdeur et le formalisme de la procédure ne permettent pas de mettre en place une sanction ou une réponse immédiate pour toute une série d'infractions « mineures » et quotidiennes. Dès lors, un sentiment d'impunité et parfois de « toute-puissance » peut inciter le mineur à poursuivre ses manquements aux règles.

Par ailleurs, comme le rappelle Mme Nadège Grille, les « *personnels encadrants, particulièrement les binômes éducateurs-surveillants, se sont rapidement sentis dépossédés de leur autorité puisque toute sanction, si symbolique ou minime soit-elle, répond à un formalisme incompatible avec le maintien de la discipline au quotidien.*

A titre d'exemple, un mineur qui, à table, lors du repas du soir, se lève, injurie ses pairs et jette sur le mur son assiette de nourriture, ne peut en théorie être puni immédiatement de travaux de nettoyage, voire d'une privation de télévision pour la soirée... Comme l'exigerait une gestion éducative « en bon père de famille » [...].

Autre exemple, le mineur qui refuse de se rendre à l'école -celle-ci ayant un caractère impératif- ne pourra se voir privé de sport ou d'activité dans la même journée, ces privations relevant en principe d'un suivi disciplinaire. »

Le formalisme disciplinaire qu'impose le cadre carcéral a conduit à développer des mesures parfois qualifiées d'infra-disciplinaires qui échappent aux garanties procédurales classiques. Ainsi, les missions du Contrôleur général des lieux de privation de liberté tant à Quiévrechain (octobre 2008) qu'à Lavaur (octobre 2009) avaient relevé la création d'une sanction spécifique sous la forme d'un placement en « cellule de réflexion » ou d'« apaisement » d'une durée n'excédant pas, en principe, la demi-journée pour les détenus perturbateurs.

Dans le rapport de visite de l'EPM d'Orvault, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté déclare que l'objectif assigné à ces mesures visait à « *suppléer l'impossibilité juridique de placer un jeune en prévention au quartier disciplinaire ou de lui infliger une sanction de punition de cellule à l'issue de la commission de discipline* ».

¹ Nadine Grille, *Le droit pénitentiaire des mineurs à l'épreuve des nouveaux EPM : pratiques professionnelles et usages du droit en prison*, AJ pénal, 2010, p. 23.

Une note de l'administration pénitentiaire du 19 mai 2010 a mis fin à la pratique du « placement en cellule d'apaisement ».

Dans plusieurs EPM, la réponse la plus rapide aux petites dégradations et jets de détritus prend la forme de réparations ou ramassages immédiats. Toutefois, certains des interlocuteurs de vos rapporteurs ont relevé que, faute d'expérience et d'ascendant suffisant sur la population pénale, le binôme rencontrait des difficultés à imposer ce type de mesures au sein de l'unité. La rédaction d'un compte rendu d'incident, au caractère assez formel, est alors, le plus souvent, privilégiée.

Parallèlement à la mise en place de ces mesures, les EPM ont organisé des **régimes de détention différenciés** revêtant, dans certaines structures du moins, un caractère disciplinaire.

Sans doute la loi pénitentiaire a-t-elle consacré dans le cadre de l'individualisation de la peine, une différenciation des conditions de détention tenant compte de la personnalité du détenu, de son comportement en détention ou encore de ses perspectives de réinsertion. Toutefois, le régime différencié ne saurait porter atteinte aux droits de la personne détenue. Comme le constatait la mission d'inspection AP-PJJ, « *dans les établissements (Lavaur, Marseille et Quiévrechain) qui ont mis en place des unités appelées « régime fermé », « semi-fermé » ou « renforcé », les mineurs sanctionnés peuvent être réaffectés successivement sur ces diverses unités* ». La mission regrettait que ce type d'organisation produise des ruptures dommageables au suivi des mineurs par les binômes.

A l'EPM de Porcheville, le régime différencié permet d'affecter sur une « unité de contrôle » les détenus causant des troubles persistants. La décision est prise soit par la commission pluridisciplinaire unique, soit, en cas d'urgence, par un cadre. Le mineur est reçu en entretien ; il se voit notifier les motifs de cette affectation et s'engage par écrit à évoluer sur différents points. La durée de placement est d'une semaine : pendant quatre jours, le détenu est seul dans ses activités puis, en fonction de son comportement, il intègre une activité collective par jour sur trois jours. Au terme de la semaine, le mineur intègre son unité de vie si les engagements pris ont été respectés.

Lorsque, comme tel est parfois le cas, la mesure « infra-disciplinaire » accompagne une affectation au sein d'une nouvelle unité, le mineur se trouve doublement sanctionné sans que la décision ait pu faire l'objet d'une transcription et d'une éventuelle contestation.

Par ailleurs, la multiplication des incidents dans les EPM a conduit à réaménager certaines structures : pose de caillebotis aux fenêtres dans plusieurs centres (à Quiévrechain cependant, les fenêtres sont restées dégagées), sécurisation des espaces de circulation à l'EPM de Porcheville. Dans cet établissement, ces mesures ont, selon la direction, permis de restaurer une certaine sérénité dans le travail quotidien des agents.

e) Les insatisfactions liées au fonctionnement du binôme

La création des EPM s'est accompagnée d'une modalité de prise en charge inédite des mineurs sous la forme d'un binôme associant l'éducateur de la PJJ et le surveillant de l'administration pénitentiaire. Ce binôme encadre les mineurs au cours des petits-déjeuners, déjeuners et dîners, voire pendant les activités collectives de l'après-midi.

La collaboration obligée entre surveillant et éducateur n'a pas été sans rencontrer de fortes résistances liées aux cultures très différentes auxquelles se rattachent ces deux métiers.

Au départ, une majorité de représentants de la PJJ estimaient leur mode d'action incompatible avec une intervention en détention. Plusieurs redoutaient qu'une telle présence ne se fasse au détriment du milieu ouvert. Si ces réserves de principe sont encore exprimées aujourd'hui par plusieurs organisations syndicales, elles semblent cependant s'être dissipées sur le « terrain ».

Les malentendus demeurent encore, néanmoins, nourris par **l'indétermination relative du rôle de chacun des deux partenaires**. En effet, les surveillants considèrent les EPM comme une opportunité de dépasser la stricte mission de surveillance qui leur est confiée dans les prisons classiques et de valoriser ainsi leur métier. Quant aux éducateurs, ils s'interrogent sur le périmètre de leurs prérogatives alors même que le comportement à observer vis-à-vis du mineur peut susciter des approches très différentes.

Plusieurs représentants syndicaux de la PJJ rencontrés par vos rapporteurs ont ainsi regretté que les priorités assignées aux éducateurs n'aient pas été déterminées dans le cadre d'un cahier des charges.

Ces incompréhensions peuvent être aggravées par **l'inexpérience** des personnels : si dans un premier temps les surveillants recrutés en EPM disposaient d'une bonne expérience professionnelle liée à l'exercice d'activités antérieures dans les quartiers mineurs (sauf à Porcheville où les deux tiers des surveillants étaient stagiaires et, dans une moindre mesure, à Meyzieu), tel n'était pas le cas pour les agents PJJ recrutés en majorité parmi des personnels sous contrat avec peu d'expérience professionnelle dans le domaine éducatif et sans connaissance des publics délinquants.

La différence des rythmes de travail, la non « sédentarisation » des surveillants sur une unité de vie particulière compliquent encore le fonctionnement du binôme.

Or, comme l'observait M. Jean-Marie Delarue lors de son intervention devant vos rapporteurs, ces dysfonctionnements au sein du binôme peuvent être sources de graves perturbations au sein de la détention comme tel a été le cas à Meyzieu.

2. Une efficacité non avérée

L'efficacité des EPM se décidera pour une large part sur les conditions dans lesquelles les mineurs pourront, à leur sortie de cette structure, s'insérer ou se réinsérer dans la société. Or, la capacité des EPM à favoriser la réinsertion peut être fragilisée par les conditions de recours à ce type de structures, la difficulté à maintenir les liens avec l'extérieur, ainsi que par la faiblesse des mesures d'aménagement de peine.

a) L'organisation des activités : un équilibre à trouver

En totale rupture avec l'oisiveté dans laquelle étaient trop souvent réduits les mineurs dans les établissements pénitentiaires, le projet des EPM a été bâti sur un temps de détention très actif.

Il fixait ainsi pour objectif **vingt heures hebdomadaires de cours sur quarante semaines** (les cours s'arrêtent généralement à la fin de la première semaine de juillet pour reprendre au début de la dernière semaine d'août).

A titre de comparaison, la moyenne des cours en quartier mineurs ne dépasse pas **douze heures** (et sept heures pour les jeunes filles détenues dans les quartiers femmes).

Tel est le cas au centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis où l'éventail des heures d'enseignement va de 3 heures (tutorat pour les moins motivés) jusqu'à 18 heures. A l'instar des autres quartiers mineurs, une scolarisation ne présente pas au CJD de caractère systématique : un quart des mineurs détenus environ n'assistent pas aux cours.

L'enseignement concentré en principe dans la matinée est complété l'après-midi par une succession d'activités socio-éducatives.

Selon les éléments d'information communiqués par le ministère de l'Éducation nationale, ces efforts ont porté leurs fruits. En premier lieu, l'ensemble des mineurs en EPM est scolarisé, contre 88 % en quartier mineurs. Selon les témoignages recueillis par vos rapporteurs, les refus de scolarisation demeurent rares. En 2010, les enseignements ont permis à 183 mineurs d'être présentés à des examens de l'Éducation nationale, 73 % d'entre eux étant reçus. En outre, 269 mineurs ont réussi des validations telles que l'attestation scolaire de sécurité routière ou le brevet informatique et Internet.

A la lumière de l'expérience, cependant, le rythme de la journée de détention dans les EPM a rencontré deux limites.

En premier lieu, elle a entraîné une **surcharge globale** des activités à destination du mineur tandis que **la priorité donnée aux temps collectifs** sur les temps individuels est apparue **excessive**.

Elle ne favorise pas, en effet, les moments de retour sur soi que les psychologues s'accordent à reconnaître indispensables dans la prise de conscience de l'acte de délinquance.

Différents correctifs ont été apportés de manière pragmatique à ces inconvénients. D'abord, le temps d'enseignement a souvent été réduit du quart au regard de l'objectif affiché de vingt heures. Tel est le cas dans l'EPM d'Orvault. Ensuite, les temps collectifs ont été assouplis. Ainsi, à l'EPM de Porcheville comme à celui de Marseille, le groupe des mineurs au sein de chaque unité est partagé en deux de sorte que les repas du midi et du soir puissent être alternativement pris de manière collective ou isolée.

En second lieu, l'effet de cette prise en charge intensive est largement **neutralisé par la durée souvent très courte de détention**. En effet, la durée moyenne de détention -comparable en EPM et dans les quartiers mineurs- s'établit à **2,5 mois** : près de **80 % des mineurs sortent avant trois mois de détention**. Comme l'ont relevé presque tous les responsables des EPM rencontrés par vos rapporteurs, le temps de passage en EPM ne permet pas de déterminer, pour chaque mineur, un **projet cohérent** comportant notamment un suivi pédagogique.

Une note du garde des sceaux en date du 11 juin 2010 pose pour principe l'affectation et l'orientation en EPM des mineurs incarcérés pour une durée de deux mois et plus, condamnés ou en détention provisoire. Mais les tendances actuelles tardent à s'infléchir.

b) Le difficile maintien des liens avec l'extérieur

Les parloirs ont lieu généralement le mercredi après-midi, le samedi matin et après-midi ainsi que le dimanche matin et après-midi et le cas échéant, le jour férié matin et après-midi. La durée des parloirs varie de 30 à 45 minutes. Elle peut être prolongée d'une heure à la demande écrite du mineur.

La délivrance des permis de visite est subordonnée à l'accord du juge pour les mineurs prévenus et à celui du chef d'établissement pour les mineurs condamnés. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs à Porcheville, les permis sont accordés de manière automatique aux membres de la famille proche. En revanche, la visite d'amis suppose au préalable l'avis des titulaires de l'autorité parentale et une enquête administrative effectuée auprès de la préfecture. Cette procédure, lourde, a pour effet de limiter les visites au cercle familial des mineurs.

Les détenus peuvent bénéficier de trois parloirs par semaine quels que soient leur catégorie pénale ou leur régime de détention (détention ordinaire ou cellule disciplinaire).

Depuis 2008, la téléphonie s'est développée dans les EPM : en principe chaque unité de vie dispose d'un poste de téléphone. Tous les détenus condamnés et, sous réserve de l'autorisation des magistrats (mentionnée généralement sur la fiche individuelle) les détenus prévenus peuvent téléphoner. Ils doivent, à cette fin, fournir les numéros et l'identité des

personnes qu'ils souhaitent appeler afin que le bureau de gestion de la détention procède aux vérifications nécessaires. Les numéros autorisés sont enregistrés et chaque détenu possède un mot de passe pour y accéder à la condition d'avoir crédité son compte (pour les mineurs indigents, la PJJ et l'administration pénitentiaire, comme à Porcheville, peuvent créditer de deux euros le compte téléphone). Les conversations, systématiquement enregistrées, peuvent être écoutées et stoppées. Comme le notait le rapport du Contrôleur général des lieux de privation de liberté à l'issue de la visite de l'EPM d'Orvault, les écoutes sont rares, voire inexistantes, par manque de personnel.

Si le nombre des appels tend plutôt à augmenter à Porcheville (les détenus peuvent passer en moyenne 13 appels par mois), en raison de l'accord plus fréquent accordé par le magistrat aux mineurs prévenus (même si cet accord limite souvent les appels aux seuls parents), les **visites concernent encore un nombre trop réduit de mineurs** : 50 % à Laval, Orvaux, Quiévrechain, Meyzieu ; 66 % à Porcheville et 75 % à Marseille.

Comme l'ont relevé plusieurs des interlocuteurs de vos co-rapporteurs, ces écarts s'expliquent principalement par le contexte social et culturel des familles dans certaines régions. Ainsi, à Marseille, la structure familiale demeure très présente y compris dans les milieux défavorisés. En contrepartie, l'administration de l'établissement ne peut pas satisfaire toutes les demandes de visites. La mission d'inspection AP-PJJ notait que « *dans les régions de l'Ouest et du Nord de la France, les liens familiaux sont plus fréquemment délités* ».

L'éloignement de l'EPM complique encore ces visites. Bien que le taux de mineurs recevant des visites soit plus favorable à Porcheville que dans la majorité des autres EPM, vos rapporteurs ont constaté l'absence de desserte de l'établissement, relégué en périphérie de zone industrielle. La gare la plus proche est distante de trois kilomètres et l'arrêt de bus est à 900 mètres (au surplus les horaires de passage du bus ne correspondent pas aux horaires de visite). La direction de l'établissement a indiqué à vos rapporteurs que malgré les démarches entreprises dès 2007, aucune solution n'a pu être trouvée pour financer la mise en place d'une ligne de bus qui aurait été nécessairement déficitaire.

Dans ce contexte, les conditions d'accueil des familles méritent une attention particulière. A Porcheville, un espace famille, construit en avril 2009, est animé par des bénévoles du Secours Catholique présents quotidiennement pour assurer le soutien des familles avant et après le parloir.

L'inspection AP-PJJ avait regretté que les services éducatifs n'aient pas encore suffisamment développé de stratégie d'accompagnement des familles pour maintenir ou recréer des liens familiaux avec le mineur incarcéré. En particulier, elle avait noté que les services de l'aide sociale à l'enfance ne sont que « *rarement sollicités alors qu'ils sont susceptibles d'accorder des aides pour le financement du trajet des familles les plus démunies* ».

c) La faiblesse des aménagements de peine

Les différents interlocuteurs de vos rapporteurs se sont accordés sur un constat : le nombre très réduit de mesures d'aménagement de peine. En dehors des réductions de peine et des permissions de sortie, les libérations conditionnelles, les placements extérieurs ou les semi-libertés ne concernent qu'un petit effectif de mineurs (*voir tableau ci-après*).

Ainsi, à Porcheville, un seul aménagement de peine a été octroyé à un mineur au cours de l'année 2010. Les représentants de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, en particulier, ont relevé l'absence de « sas » de sortie avant une libération. En outre, l'observation formulée par notre collègue Jean-René Lecerf, à l'issue de son déplacement à l'EPM de Quiévrechain¹, a conservé son actualité : « *la moitié des aménagements de peine se soldent par un échec du fait de l'absence de respect par le mineur délinquant des obligations fixées par le juge* ».

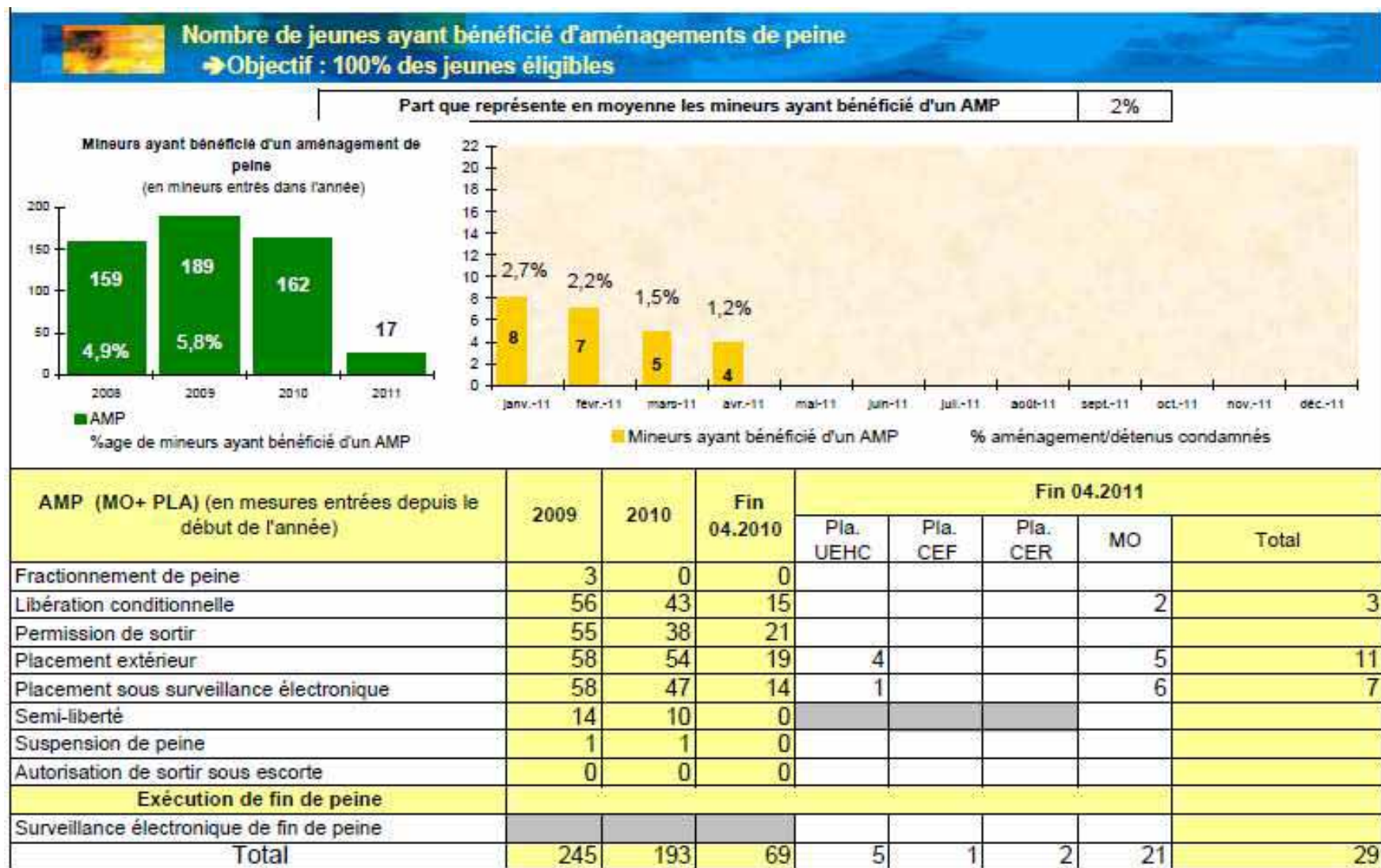
Sans doute l'appréciation que peut inspirer cette situation doit être pondérée par deux éléments : la part souvent importante de prévenus au sein des EPM, lesquels, par hypothèse, ne sont pas susceptibles de bénéficier d'aménagements de peine ; la brièveté, en général, des peines d'emprisonnement qui, dès lors, se prêtent moins à un aménagement.

Ces considérations prises en compte, le nombre réduit d'aménagements de peine s'explique par la conjugaison de plusieurs facteurs. En premier lieu, comme l'ont expliqué à vos rapporteurs les responsables de l'EPM de Porcheville, les magistrats tendent à considérer le placement en EPM comme la sanction ultime pour des mineurs qui n'ont pas su ou voulu tirer parti des dispositions plus favorables qui ont pu leur être précédemment proposés. Dans cette perspective, il n'apparaît pas illégitime d'appliquer une exécution pleine et entière de la peine. Toutefois, cette observation ne vaut pas pour un EPM comme celui de Marseille qui, loin de constituer un ultime recours, apparaît, faute de structures alternatives, comme une première solution de détention.

En outre, la mission d'inspection AP-PJJ avait souligné les « *difficultés rencontrées par les services éducatifs, dans l'élaboration des projets de sortie et des projets d'aménagement de peine* » en les imputant à un défaut d'anticipation et à une insuffisante maîtrise des textes et des procédures.

¹ Avis sur les crédits de l'administration pénitentiaire, loi de finances pour 2009, n° 104, tome III, 2008-2009, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a08-104-3/a08-104-31.pdf>.

Taux d'aménagement de peine et répartition selon les différentes modalités d'aménagement de la peine



Source : ministère de la justice

Par ailleurs, les représentantes de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF) ont déploré l'**absence de quartiers de semi-liberté** au sein des EPM qui auraient encouragé le développement de ce type de mesure au bénéfice de l'apprentissage des responsabilités par le mineur. Animés par une préoccupation comparable, les responsables de l'EPM de Porcheville avaient envisagé d'instituer des mesures de placement extérieur : quatre cellules auraient été dévolues à des mineurs accompagnés en journée vers des structures PJJ du département des Yvelines (soit vers des plates-formes d'insertion, soit vers un restaurant d'application, en fonction du projet prévu par le mineur). Ces détenus auraient bénéficié par ailleurs d'un suivi scolaire par les enseignants de l'EPM ainsi que d'un suivi médical et médico-psychologique avec les responsables de l'UCSA. Selon les informations communiquées à vos rapporteurs, ce projet n'a pu se concrétiser faute, pour la PJJ, de disposer des moyens suffisants pour assurer l'accompagnement et le suivi éducatif des mineurs qui bénéficieraient d'un tel régime.

C. REDONNER SES CHANCES À UNE EXPÉRIENCE ENCORE INABOUTIE

Vos rapporteurs se sont longuement interrogés sur l'intérêt de poursuivre l'expérience des EPM compte tenu du bilan plutôt décevant de ces cinq premières années.

Ils ont estimé cependant que les éléments d'information recueillis au cours de leurs visites et des auditions ne permettaient pas de prononcer un constat d'échec.

En premier lieu, les déconvenues sont à la mesure des attentes peut-être excessives suscitées par les EPM. Elles appellent en conséquence une appréciation distanciée. Ensuite, incontestablement, les EPM, malgré leurs limites, ont conduit à une amélioration des conditions de détention pour une partie des mineurs. Enfin, en tout état de cause, l'absence d'instruments objectifs d'évaluation appelle la plus grande prudence.

Ces observations n'autorisent pas pour autant le *statu quo*. Les enseignements tirés de l'expérience doivent conduire à des évolutions rapides et significatives. A défaut, la charge que représentent les EPM pour la Nation pourrait apparaître difficilement acceptable.

1. Une première exigence : disposer d'instruments fiables de connaissance

a) Le coût

Malgré leurs demandes réitérées, vos rapporteurs n'ont pu obtenir du ministère de la Justice une évaluation précise et complète du coût d'une journée de détention en EPM prenant en compte non seulement les dépenses prises en charge par l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de

la jeunesse mais aussi celles assumées par le ministère de l'Éducation nationale et celui de la Santé. Ni l'administration centrale, ni les directeurs d'établissement ne paraissent en mesure d'appréhender le coût global de la structure. Les moyens se sont juxtaposés sans que puisse se dégager une vision d'ensemble.

Les seuls éléments disponibles se rapportent aux moyens engagés par le ministère de la justice, soit un coût de journée en détention de **521,43 euros** en 2009 décomptés de la manière suivante.

- Pour l'**administration pénitentiaire**

Dépenses de personnel (titre II)	265,70 €
Dépenses des IUO EP (titres III V VI)	12,04 €
Factures des groupements	83,11 €
ACOSS	3,28 €
Dépenses communes aux EP + frais de siège DISP	6,02 €
TOTAL Coût/JDDP EPM	370,15 €

Le coût d'amortissement des structures est intégré dans les factures des groupements.

- Pour la **PJJ** :

Dépenses de personnel (titre II)	143,71 €
Dépenses hors personnel	7,57 €
TOTAL Coût journée SEEPM	151,28 €

Grâce au recollement de données obtenues dans un des EPM visités par vos rapporteurs, il a été possible d'appréhender également la masse salariale pour l'éducation nationale (665.000 euros) et la santé (423.000 euros), soit un coût de journée dans cet établissement approchant 570 euros.

A titre de comparaison, le **coût de la journée de détention en quartier mineur** s'élève à **111,22 euros** (83,86 euros pour l'administration pénitentiaire et 27,36 euros pour la PJJ).

Proposition n° 16 : Évaluer de manière précise et complète le coût d'une journée de détention en EPM prenant en compte non seulement les dépenses prises en charge par le ministère de la Justice mais aussi celles assurées par le ministère de l'Éducation nationale et celui de la Santé.

Les considérations relatives au coût des EPM conduisent nécessairement à s'interroger sur l'intérêt de ces nouvelles structures par rapport aux quartiers mineurs. Incontestablement, la prise en charge au sein des quartiers mineurs a progressé, en particulier depuis la systématisation de l'intervention de la protection judiciaire de la jeunesse en 2002. Vos rapporteurs ont pu le vérifier lors de la visite du centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis.

Cependant, comme l'a relevé le directeur de l'administration pénitentiaire lors de son audition, la prise en charge en quartier mineurs souffre d'un certain déficit qualitatif en raison d'abord des contraintes d'organisation liées au partage des lieux collectifs avec les majeurs : les salles d'activité, la bibliothèque et les équipements collectifs ne sont accessibles que dans le cadre de plages horaires spécifiques. En outre, les mineurs restent une grande partie du temps en cellule et ne bénéficient pas d'une équipe d'enseignants leur étant exclusivement dédiée. Par ailleurs, les éducateurs de la PJJ intervenant en quartiers mineurs sont rattachés au milieu ouvert : ils interviennent principalement afin d'assurer le suivi pénal des mineurs -aménagement de peine, préparation à la sortie- sans toujours être en mesure de développer, comme en EPM, des activités socio-éducatives.

Il semble, selon les témoignages recueillis par vos rapporteurs, que, dans leur majorité, les mineurs ayant séjourné en quartier mineurs et en EPM marquent une nette préférence pour ces derniers. L'opinion contraire se fonde d'ailleurs sur des motifs qui ne plaident guère en faveur des quartiers mineurs : la possibilité de fumer (strictement exclue en EPM), d'organiser son temps selon ses choix - et parfois de ne rien faire.

La valeur ajoutée des EPM dans notre dispositif devra toutefois être étayée par des données objectives intéressant les résultats en matière de réinsertion.

b) L'efficacité

Vos rapporteurs s'associent à l'observation formulée lors de son audition par M. Jean-Marie Delarue : « *on ne responsabilise pas les EPM en les laissant ignorer ce que deviennent les mineurs dont ils ont la charge* ». Or il n'existe pas aujourd'hui d'éléments permettant de connaître le devenir des mineurs à l'issue de leur détention.

Une étude conduite sous les auspices de la protection judiciaire de la jeunesse en 2008 sur la base de données recueillies dans deux EPM (Lavaur et Meyzieu) et concernant deux quartiers mineurs (Fleury-Mérogis et Longuenesse) sur la période du 1^{er} octobre au 30 novembre 2007 avait permis d'établir pour un groupe de 90 garçons, d'une part, le lieu de résidence des mineurs six mois après leur sortie de détention (5 sur 10 sont en famille, 2 sur 10 sont placés dans une structure d'hébergement, près de 3 sur 10 sont incarcérés), ainsi que, d'autre part, leurs conditions d'insertion. Sur ce chapitre, l'étude relevait que moins d'un jeune sur deux parmi ceux suivis par

la PJJ est déclaré comme suivant un dispositif de droit commun (scolarité/formation professionnelle) ou un dispositif d'insertion. Cette étude montrait par ailleurs que **30 % des mineurs sont de nouveau incarcérés six mois après leur sortie.**

Ces informations certes utiles mais ponctuelles restent très en-deçà des objectifs souhaitables en la matière. Il est en effet indispensable de connaître les résultats comparés des EPM et des quartiers mineurs en matière de réinsertion et de taux de réitération.

L'article 7 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a fixé des obligations en la matière en confiant à un observatoire indépendant l'élaboration annuelle d'un rapport concernant le taux de récidive et de réitération en fonction des catégories d'infractions ainsi que par établissement pour peine.

Proposition n° 17 : Améliorer les connaissances statistiques sur le devenir des jeunes à l'issue de leur incarcération.

2. Permettre aux moyens considérables déployés en EPM de porter leurs fruits

a) La durée de séjour

Les moyens mobilisés au sein des EPM ne peuvent produire leurs effets que si les mineurs ne se bornent pas à un simple passage dans l'établissement.

Proposition n° 18 : Réserver la détention en EPM aux mineurs devant être incarcérés pour une durée au moins égale à trois mois.

Lorsque le mineur est prévenu, il devrait ainsi être affecté en EPM dans le cas où une détention longue est prévisible -ce qui est généralement le cas en matière de procédure criminelle notamment.

b) Les conditions de l'individualisation de la peine

Vos rapporteurs considèrent en second lieu que le principe de l'individualisation de la peine doit demeurer au cœur du projet des EPM. La mise en place de régimes différenciés répond, sous certaines conditions, à cette préoccupation.

Déplacements

Lundi 23 mai 2011

- CEF de Saint-Venant

- CEF de Liévin

Jeudi 26 mai 2011

(avec Mme Alima Boumediene-Thiery
et M. Pierre-Yves Collombat)

- EPM de Marseille

- CEF de Brignoles

Mardi 21 juin

- Centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis

- CEF de Savigny-sur-Orge

Mardi 28 juin

- EPM de Porcheville

Mardi 5 juillet

- EPM de Quiévrechain

ANNEXE 2

LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

Selon les informations transmises par le ministère de la Justice, entre 2002 et 2009, le nombre de mineurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie a crû de 19 %, passant de 180 382 en 2002 à 214 612 en 2009. Cette évolution est moins forte que celle constatée chez les majeurs (+ 32 % de mis en cause sur la même période)¹.

Le nombre de condamnations prononcées à l'encontre de mineurs a quant à lui pratiquement doublé sur la même période, passant de 29.452 condamnations en 2002 à 56.136 en 2009.

Évolution des condamnations de mineurs depuis 2002

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Crime	< 13	40	58	84	41	32	28	31	26
	13-15	223	266	313	342	383	366	314	297
	16-17	235	235	246	233	221	264	261	215
Délit	< 13	870	1195	2020	2026	1941	1878	1718	1823
	13-15	11959	13871	20113	21271	22102	22206	22681	21942
	16-17	15395	15952	20793	29579	30972	31590	31647	30629
Contravention de 5 ^e classe	< 13	15	28	36	51	41	44	34	27
	13-15	276	350	641	530	488	480	500	458
	16-17	439	463	683	883	705	707	781	719
ensemble	ensemble	29 452	32 418	44 929	54 956	56 885	57 563	57 967	56 136

Source : casier judiciaire national (données provisoires pour l'année 2009)

En 2009, la délinquance des mineurs diffère de celle des majeurs par sa composition :

- plus de 40 % des mineurs mis en cause le sont pour vol, contre 20 % pour les majeurs ;

- les mineurs sont moins concernés que les majeurs par les stupéfiants (11 % de leurs mises en cause, contre 16 % pour les majeurs). Ils sont en revanche plus présents en matière de destructions et de dégradations de biens (13 % du total de leurs mises en cause, contre 5 % pour les majeurs) ;

¹ Il convient toutefois d'attirer l'attention sur le fait que ces données peuvent traduire à la fois une augmentation réelle de la délinquance et/ou une plus grande efficacité des services de police et de gendarmerie : il est donc nécessaire de les interpréter avec précaution.

- les faits de violence représentent une part croissante de la délinquance des mineurs, passant de 16 % à 22 % des mises en cause entre 2002 et 2009.

Part des mineurs dans les condamnations selon le type d'infractions

Catégorie	Infraction	2004	2009
Crime	Coups et violences volontaires	6,7 %	9,8 %
	Homicides volontaires	5,3 %	4,2 %
	Viols et attentats à la pudeur	28,4 %	28,8 %
	Vols, recel, destruction	13,4 %	15,9 %
	Autres crimes	15,6 %	12,2 %
Délit	Atteintes aux mœurs	16,0 %	16,3 %
	Coups et violences volontaires	12,9 %	14,9 %
	Destructions, dégradation	23,4 %	29,2 %
	Vols, recels	20,4 %	23,1 %
	Autres atteintes à la personne	6,9 %	8,7 %
Contravention de 5 ^e classe	Atteintes aux biens	4,5 %	8,3 %
	Coups et violences volontaires	4,6 %	6,7 %
	Autres atteintes aux personnes	38,6 %	55,1 %

Source : casier judiciaire national (données provisoires pour l'année 2009)

Peu de ces mineurs réitèrent : d'après les évaluations réalisées par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, sept mineurs sur dix ne font pas l'objet de nouvelles poursuites ou d'une mesure alternative aux poursuites dans l'année suivant la fin de leur prise en charge.

En revanche, un petit « noyau » de 5 % des mineurs délinquants serait responsable de près de la moitié des infractions commises par les mineurs.

Plus de trois délinquants mineurs sur quatre sont âgés de 16 ans et plus. 20 % ont entre 13 et 16 ans. Les délinquants mineurs de moins de treize ans sont rares : 2 % environ. Enfin, près de neuf délinquants sur dix sont des garçons.

**La délinquance des jeunes filles :
une délinquance minoritaire mais en augmentation**

Une étude récente de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) a attiré l'attention sur l'augmentation importante de la délinquance des jeunes filles au cours des années récentes, qui demeure malgré cela minoritaire au sein de la délinquance des mineurs.

Ainsi, en 2009, un peu moins de 1.175.000 personnes ont été mises en cause pour crimes et délits non routiers, dont 214.612 mineurs au sein desquels on compte 33.316 jeunes filles : ces dernières représentent 2,8 % de l'ensemble des personnes mises en cause en 2009, et 15,5 % des mineurs délinquants.

Or, en 1996, seules 14.251 filles sur un total de 143.824 mineurs délinquants avaient été mises en cause par les services de police et de gendarmerie, soit une proportion inférieure à 10 %. Sur cette période, la hausse du nombre de mineures mises en cause a été régulière, avec une augmentation moyenne annuelle de 6,8 %.

Dans un peu plus de la moitié des cas, ces mineures sont mises en cause pour des atteintes aux biens. Dans un quart des cas, elles le sont pour atteintes volontaires à l'intégrité physique. Enfin, en 2009, plus de 22 % des mineurs mis en cause pour vols sans violence étaient des filles.

Si les violences volontaires continuent à représenter une part minoritaire de la délinquance des jeunes filles, l'ONDRP observe toutefois les tendances suivantes :

- le nombre de filles mises en cause pour violences et menaces (hors vol) a augmenté de plus de 80 % sur cinq ans ;

- en particulier, le nombre de filles mises en cause pour violences non crapuleuses a doublé entre 2004 et 2009. La hausse a essentiellement porté sur les violences, mauvais traitements et abandons d'enfants (+136 % en cinq ans) et sur les coups et blessures volontaires non mortels sur personnes de plus de 15 ans (+97 % sur la même période).

Une évolution de la réponse pénale

Sur la période 2002-2009, la réponse judiciaire à la délinquance des mineurs a fortement progressé en nombre et a évolué dans ses modalités.

- Une évolution de la réponse judiciaire

L'évolution de l'activité des parquets dans le traitement de la délinquance des mineurs met en évidence deux éléments majeurs :

- d'une part, **une forte diminution (-64 %)**, sur la période 2002-2009, **de l'abandon des poursuites pour inopportunité** estimée par le parquet (« classements secs »), aboutissant à **un taux de réponse pénale de 92,9 % en 2009** ;

- d'autre part, **un fort accroissement (+62 %)**, sur cette même période, **des procédures alternatives aux poursuites**, qui offrent une réponse rapide et aisément compréhensible par le mineur dans les affaires les moins graves. Dans deux tiers des cas, le parquet recourt à un rappel à la loi. Les mesures de réparation ne représentent qu'une part encore modeste de ces alternatives (environ 12 %), mais elles sont en forte augmentation (+78 %) par rapport à 2002. **En 2009, 53,7 % des affaires poursuivables mettant en cause des mineurs ont été classées après réussite d'une procédure alternative aux poursuites.**

77.731 mineurs délinquants ont été poursuivis devant la juridiction pour enfants en 2009. Sur la période 2002-2009, le nombre de décisions rendues par les juridictions pour mineurs a diminué de 8 %. Le nombre de mesures éducatives demeure stable, tandis que le nombre de peines prononcées diminue de 19 %. Près de 2.000 sanctions éducatives sont désormais prononcées chaque année.

- Une évolution des modes de prise en charge

La prise en charge des mineurs délinquants faisant l'objet d'une mesure éducative ou d'une condamnation à une sanction éducative ou à une peine relève de la compétence de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), qui exécute la mesure ordonnée soit directement, soit en ayant recours au secteur associatif habilité.

Depuis 2008, celle-ci a abandonné la prise en charge des mineurs en danger (qui relève désormais exclusivement des services d'aide sociale à l'enfance des conseils généraux) et s'est concentrée sur la prise en charge des mineurs délinquants, en portant notamment un effort particulier sur la prise en charge de mineurs multirécidivants ou multirécidivistes au sein de structures nouvelles.

Une diversité des modes de prise en charge

La PJJ organise ou supervise trois modes de prise en charge différents :

- d'une part, les **mesures d'investigation** ont pour but de permettre aux magistrats, avec un degré d'approfondissement graduel, de mieux cerner la personnalité, le parcours et l'environnement des mineurs qui leur sont présentés et ainsi de prendre leurs décisions dans les meilleures conditions d'information possibles ;

- d'autre part, les **mesures de milieu ouvert** ordonnées par les parquets ou les juridictions pour enfants permettent de prendre en charge le mineur tout en le maintenant dans son milieu de vie habituel (mesures d'activité de jour, réparation pénale, travaux d'intérêt général, etc.) ;

- enfin, le mineur peut faire l'objet d'une **mesure de placement** dans un établissement plus ou moins spécialisé dans l'accueil d'un public délinquant. Le placement permet d'éloigner le mineur de son lieu de vie habituel et d'assurer une prise en charge plus intensive. La PJJ intervient également en établissement pénitentiaire pour mineurs ainsi que dans les quartiers mineurs des établissements pénitentiaires, placés sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire.

En 2009, près de 96.000 mineurs délinquants ont été suivis par les services publics et associatifs habilités de la PJJ, ce qui correspond à **une augmentation du nombre de prises en charge de 40 % depuis 2002**. Les mesures de placement ont presque doublé (+96 %), tandis que les mesures de milieu ouvert ont progressé de 50 % et les mesures d'investigation de 33 %.

ANNEXE 3

ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Angleterre

Le droit pénal des mineurs en Angleterre est né des mouvements de réformes sociales de la fin du XIX^{ème} siècle. En 1908, un tribunal pour enfants est mis en place, ainsi que des maisons de redressement (*borstal*), destinées à accueillir des détenus âgés entre 16 et 21 ans. La loi sur « les enfants et les jeunes » (*The Children and Young Persons Act*) de 1933 réaffirme le principe d'un système de justice des mineurs distinct de celui des adultes en favorisant la protection des jeunes¹. Cette orientation atteint son apogée avec le vote d'une autre loi sur « Les enfants et les jeunes » de 1969 (*The Children and Young Persons Act*). S'il s'agit de supprimer les maisons de redressement et les centres de détention et d'interdire toute poursuite pénale pour les mineurs délinquants de moins de 14 ans, la loi n'est en réalité jamais complètement appliquée, en raison d'un changement de Gouvernement.

En 1993, les vives réactions suscitées par le meurtre d'un enfant de deux ans par deux garçons âgés de dix ans marquent un tournant : **l'accent est à nouveau mis sur la responsabilité individuelle du mineur**. Au cœur de ce système, le Gouvernement conservateur introduit une nouvelle peine privative de liberté : la mesure de placement dans un centre fermé de formation professionnelle (*secure training order*) pour les délinquants récidivistes qui n'auraient pu être condamnés à une peine de prison compte tenu de leur âge. Cinq centres fermés (*Secure Training Centres, STC*) sont créés pour les jeunes de 12 à 14 ans.

En 1997, en réaction à cette dynamique, le Gouvernement travailliste rédige un Livre Blanc, intitulé « Aucune excuse » (*No More Excuses*), fondé sur « les 3R de la justice réparatrice » : Réparation, Réintégration et Responsabilité.

La loi de 1998 (*Crime and Disorder Act*) qui en découle réforme l'ancien système du rappel à la loi (*cautioning*), qui est remplacé par un système d'admonestations (*reprimands*) et de dernier avertissement (*final warnings*), de mesures de réparation (*reparation orders*) et de mesures de suivi éducatif (*action plan orders*), présentant toutes un objectif réparateur. Au niveau national, le *Youth Justice Board* (YJB), organisme public non ministériel, surveille le fonctionnement global du système. Au niveau local, les *Youth Offending Teams* (YOT), chargées de la délinquance des mineurs, sont chargées d'appliquer cette nouvelle organisation.

¹ A. Crawford, « La réforme de la justice des mineurs en Angleterre et au Pays de Galles », *Déviance et Société*, 2002/3, vol. 26.

En 1999, la loi sur la Justice des mineurs et la preuve pénale (*Youth Justice and Criminal Evidence*) accentue cette orientation par l'introduction de la mesure de renvoi (*referral order*), peine désormais obligatoire appliquée à tout jeune qui plaide coupable pour un délit et qui n'a pas été condamné antérieurement¹. Un jeune qui bénéficie d'une mesure de renvoi doit participer à une commission pour jeunes délinquants (*youth offender panel*, YOP), composée d'un membre d'un YOT et de deux volontaires de la société civile. L'ensemble de la commission ainsi que le jeune, ses parents ou tuteurs et la victime se mettent d'accord sur un **contrat** d'une durée de 3 à 12 mois. Ce dernier est destiné à réparer le dommage causé et à traiter les causes du comportement délinquant. En 2006-2007, la mesure de renvoi représentait 24% de l'ensemble des mesures prises par les tribunaux pour mineurs².

La loi de 2008 remplace la plupart de ces mesures par une seule mesure générique appelée Mesure de Réintégration des Jeunes (*Youth Rehabilitation Order*, YRO), à laquelle pourront être ajoutées une ou plusieurs conditions³.

D'après les informations communiquées par le ministère de la Justice, **les mineurs délinquants condamnés à une peine d'emprisonnement peuvent être incarcérés dans plusieurs types d'établissements**. Lorsque le délinquant est âgé de 10 à 17 ans, **le placement en détention s'effectue dans un centre d'éducation fermé** (*secure training centre*) ou dans des locaux sécurisés relevant des autorités locales (*local authority secure accomodation*).

Les centres d'éducation fermés sont des établissements privés. La loi de 1998 (*The Secure Training Centre Rules*) énonce les règles auxquelles ces centres doivent se conformer. Chaque centre établit lui-même ses règles concernant le maintien de l'ordre et la discipline, lesquelles sont par la suite approuvées par le secrétaire d'Etat à la Justice. Il n'existe donc pas de règles disciplinaires communes à ces centres. S'agissant du personnel, il est la plupart du temps composé d'éducateurs ou d'anciens éducateurs du secteur public. Les services sociaux sont chargés de leur inspection.

Lorsque les délinquants sont âgés de 18 à 21 ans et bien qu'ils soient considérés comme majeurs pénalement, **ils peuvent être placés dans des institutions pour jeunes délinquants : *young offending institutions***. Faute de places, des mineurs de 10 à 17 ans y sont parfois incarcérés. Ces institutions sont gérées par des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire qui reçoivent une formation spécifique. L'inspection dépend de l'inspecteur général des prisons.

¹ A l'exception des cas où l'acquittement, une peine de prison ou le placement en milieu hospitalier sont envisagés.

² Youth Justice Board, Youth Justice Annual Workload Data 2006/2007, Londres, 2008.

³ Sam Lewis, « La criminalisation des jeunes et les tendances compensatrices : la justice des mineurs en Angleterre et au Pays de Galles », *Déviance et Société*, 2009/3, vol. 33.

Les règles relatives aux établissements pour jeunes délinquants (*Young Offenders Institutions Rules 2000* et *Young Offender Institutions Rules Consolidated 2002*) prévoient plusieurs types de sanctions disciplinaires. Elles sont sensiblement les mêmes que les sanctions applicables aux adultes incarcérés et ne diffèrent que par leur durée. Ces sanctions peuvent être :

- l'avertissement (*caution*) ;
- la privation de certains privilèges, comme par exemple, la liberté de dépenser son argent ;
- la privation de la possibilité de travailler ou d'exercer une activité ;
- la privation de la faculté de recevoir des revenus ;
- le confinement en cellule individuelle pour une période maximale de 10 jours pour les mineurs (contre 14 pour les adultes)¹.

Espagne

La **Constitution espagnole de 1978**, dans son article 39, dispose que « *tous les enfants jouissent de la protection prévue par les accords internationaux qui veillent au respect de leurs droits* ». Elle établit la responsabilité des pouvoirs publics afin de garantir la protection sociale, économique et juridique de la famille ainsi que d'« *assurer la protection intégrale des enfants* ».

La **loi organique 1/1996 du 15 janvier 1996**, qui pose le principe de « l'intérêt suprême du mineur », tend à **déjudiciariser les réponses apportées par la société à la délinquance des mineurs et à privilégier des mesures d'éducation et de protection**.

La **loi organique 5/2000** du 12 janvier 2000, régulant la responsabilité pénale des mineurs (LORPM), définit le cadre de l'action vis-à-vis des jeunes auteurs d'infractions. Elle établit un modèle d'action flexible qui a pour but de **faciliter la coordination entre les systèmes judiciaires et d'intervention sociale**. Entrée en vigueur en janvier 2001, elle marque une étape-clé dans la manière d'aborder la question des mineurs délinquants.

Par cette loi, l'Espagne a entendu **déjudiciariser** un nombre important de procédures de traitement des faits les moins graves, préférant la conciliation et les mesures de réparation. Cette tendance a pour corollaire un glissement des compétences du juge spécialisé des enfants vers le ministère public, ce qui suscite des critiques².

¹ Cette sanction n'est applicable au sein d'un établissement pour jeunes délinquants que lorsque le détenu est âgé de plus de 18 ans au moment de la commission de l'infraction au sein de l'institution et s'il n'a pas été condamné par le biais d'une ordonnance de détention et de formation (Detention and Training Order).

² « *Éduquer, punir, enfermer ou contenir les mineurs délinquants... Un débat qui dépasse les frontières de l'Hexagone* », Journal du droit des jeunes, n°250, décembre 2005.

L'âge de responsabilité pénale pleine est fixé à 18 ans mais le juge d'instruction compétent peut également décider que les jeunes âgés de 18 à 21 ans bénéficieront du régime destiné aux mineurs.

La LOPRM a été réformée par la **loi organique 8/2006 du 4 décembre 2006**. Si elle maintient l'orientation éducative et l'intérêt supérieur du mineur, elle entend **conférer « une plus grande proportionnalité entre la sanction et la gravité des faits commis »**¹. Elle modifie les points suivants :

- la proportionnalité et l'individualisation de la réponse pénale sont renforcées pour les cas de délinquance particulièrement violents et ceux commis par des mineurs agissant en bande organisée ;
- la protection de la victime est améliorée.

Cette nouvelle loi **élargit donc les cas dans lesquels peuvent être imposées à des mineurs des mesures en régime fermé**, en ajoutant aux cas existants ceux cités ci-dessus. La durée des mesures est établie en fonction de la nature des délits et de l'âge des jeunes.

Les centres éducatifs pour mineurs délinquants, prévus dans le cadre de la LORPM, s'inscrivent pleinement dans le **modèle socio-éducatif d'intervention** dessiné en 2000. Les établissements de placement peuvent être de quatre types² :

- **thérapeutique**, où est dispensé un traitement spécialisé ;
- **ouvert**, dans lequel le mineur n'effectue qu'une faible partie des activités. Il s'agit d'une préparation à une période de liberté surveillée ;
- **semi-ouvert**, où le mineur peut effectuer une partie des activités dans des institutions extérieures ;
- **fermé**, où ont lieu toutes les activités. Des sorties de courte durée peuvent être organisées avec l'accord préalable et obligatoire du juge.

D'après les informations communiquées par le ministère de la Justice, un mineur peut être placé par décision du juge des mineurs lors de la phase de jugement dans un centre fermé **pour une durée de 2 ans maximum en cas d'infraction violente, pouvant aller jusqu'à 5 ans en cas de faits d'une extrême gravité, commis par un jeune de plus de 16 ans.**

Avant jugement, et uniquement sur réquisition du ministère public³, **le mineur peut être placé en centre fermé pour une durée de 3 mois renouvelable une fois.**

¹ LO 8/2006 du 4 décembre 2006, modifiant la LO 5/2000 du 12 janvier 2000, régulant la responsabilité pénale des mineurs.

² Antonio María Salinas Iñigo et Sébastien Marchand, « L'exemple des centres éducatifs fermés. L'évolution de la justice des mineurs en Espagne », *Les Cahiers Dynamiques*, 2009/1, n°43.

³ Le parquet des mineurs est chargé d'instruire l'affaire, le juge des mineurs n'intervenant que comme décideur des mesures privatives de liberté et lors de la phase de jugement

La loi 5/2000 du 12 janvier 2000 autorise le juge des enfants à mettre fin à la mesure judiciaire dès que le mineur entame, sur proposition du ministère public, **une procédure de conciliation avec la victime**¹. Cette opportunité s'inscrit également dans la dynamique de **déjudiciarisation**, le mineur étant alors renvoyé devant les institutions administratives de protection de l'enfance chargées de proposer une mesure éducative appropriée.

La gestion des centres d'enfermement relève, en Espagne, de la compétence des communautés autonomes. L'exemple de l'Andalousie, communauté autonome ayant enregistré le plus grand nombre de mineurs condamnés en 2009², permet de mieux cerner l'organisation régionale des mesures d'enfermement des mineurs :

- L'infrastructure varie considérablement d'un centre à l'autre. Si certains sont dotés des équipements nécessaires à l'intervention éducative, d'autres ont davantage de difficultés.
- Le traitement éducatif se déroule grâce au Programme individualisé d'exécution des mesures, document de référence des activités à mettre en place avec le mineur. Le but poursuivi est de modifier la conduite du mineur, afin que ce dernier prenne confiance en lui. **Ce traitement a lieu en trois phases**³ :

- **une phase « d'observation »**, destinée aux nouveaux venus, aux mineurs les plus difficiles n'ayant pas respecté à plusieurs reprises les règles du centre, ainsi qu'aux mineurs ayant réintégré le centre après une fugue.

Cette phase se caractérise par l'ampleur donnée aux interventions des personnels encadrants et les périodes limitées de temps libre. Durant cette période auront lieu les premières études du mineur (analyse de sa situation judiciaire, diagnostic sanitaire, analyse effectuée par le personnel technique, création d'un dossier par le personnel éducatif). La période de séjour maximale durant cette phase pour les nouveaux venus est d'un mois.

- **Une phase « de développement »**. Sa durée varie en fonction des progrès du mineur. Pendant cette étape est mis en œuvre un travail de tutelle permanente avec le suivi du mineur grâce à une commission socio-éducative.

¹ Pour autant que le jeune condamné réprouve totalement, lors de la conciliation, les faits qu'il a commis.

² L'Andalousie concentrait 22,7% des condamnés en 2009 (Instituto Nacional de Estadística).

³ Consejería de Justicia y de administración pública, Junta de Andalucía, Mejora continua en los centros de internamiento de menores, 2007.

- **Une phase dite « de consolidation »**, durant laquelle s'effectuent la consolidation des apprentissages et la préparation du mineur à la sortie du centre en vue de favoriser l'insertion sociale.

Belgique

La Belgique se caractérise par son modèle « protectionnel »¹, établi depuis la loi de 1912 sur la protection de l'enfance. **Réformé en 1965**, ce système s'articule autour du **principe d'une justice spécifique et d'une juridiction spécialisée** (le tribunal de la jeunesse), associé à une logique d'expertise socio-médicale.

Précédée par divers projets à caractère « sanctionnel », la loi du 13 avril 2006 se caractérise par la diversité des objectifs poursuivis². Aboutissement d'un débat complexe, **elle maintient le principe d'une justice spécifique compétente pour les mineurs auteurs de « faits qualifiés infractions » commis jusqu'à l'âge de 18 ans**, âge de la majorité pénale.

D'après les informations communiquées par le ministère de la Justice, **en Belgique, un juge de la jeunesse ne peut prononcer que des mesures éducatives dans le cadre d'une poursuite pénale contre un mineur**, celles-ci pouvant cependant être une mesure de placement dans un établissement fermé (mais pour une durée limitée)³.

S'il estime qu'une peine d'emprisonnement est nécessaire, le juge de la jeunesse peut, soit d'office, soit sur réquisitions du parquet, renvoyer un mineur âgé de 16 à 18 ans devant le tribunal correctionnel⁴.

L'exécution des mesures relevant de la compétence des Communautés, le Nord et le Sud du pays ont connu des évolutions contrastées. En vingt ans, le recours au travail d'intérêt général a ainsi connu un développement important en Communauté française, atteignant près de 1 200 mesures

¹ Yves Cartuyvels et al. « La justice des mineurs en Belgique au prisme des sanctions », *Déviance et Société*, 3/2009, vol. 33.

² Le titre préliminaire de la loi du 13 avril 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction dispose que « l'administration de la justice des mineurs poursuit les objectifs d'éducation, de responsabilisation et de réinsertion sociale ainsi que de protection de la société ».

³ Dans le cadre de la déjudiciarisation, les mesures éducatives ordonnées par le tribunal ou le Juge de la Jeunesse, que ce soit dans le cadre de mesures préventives contraignantes (enfance en danger) ou de mesures « éducatives » dans un cadre pénal, s'exécutent sous le contrôle du service de protection judiciaire (anciennement service social près le Tribunal de la Jeunesse). Ce service, composé de travailleurs sociaux est dirigé par le Directeur de l'aide à la Jeunesse et dépend du gouvernement de la Communauté.

⁴ <http://www.justice.gouv.fr/europe-et-international-10045/etudes-de-droit-compare-10285/le-droit-penal-des-mineurs-en-europe-12987.html>

en 2004¹. La médiation, bien que connaissant un accroissement important ces dernières années, semble en revanche moins utilisée en Communauté française, alors que ce dispositif s'est rapidement implanté et est rapidement devenu une des « alternatives » les plus appliquées en Flandre.

Dans le cadre de la justice pénale des mineurs, **le placement dans une institution publique d'observation et d'éducation sous surveillance est prévu. Les Institutions publiques de protection de la jeunesse (IPPJ)**, qui dépendent des communautés régionales, ont donc pour objectif d'œuvrer à la « réinsertion »² du public accueilli. Les IPPJ ont l'obligation d'accepter un jeune placé par le tribunal, sauf dans le cas d'un manque de place³.

Il existait en 2007 huit établissements publics, également répartis en régions de langue française et flamande. Les IPPJ peuvent être à régime ouvert, fermé ou mixtes.

S'agissant des sections fermées des IPPJ, **une loi du 12 août 1981 a créé un centre fermé à Braine-Le-Château** où 40 places sont disponibles, organisées sous la forme de quatre sections de 10 places⁴. Dans trois sections, la durée de placement est de 75 jours maximum, éventuellement renouvelables. Dans la quatrième section, la durée du placement est de 30 jours maximum, non renouvelables.

Depuis la loi du 24 décembre 1992, le juge doit préciser la durée de la mesure de placement. Il doit également préciser s'il prescrit un régime éducatif fermé.

La loi du 2 février 1994 limite l'accès aux établissements publics, sauf circonstances très exceptionnelles, aux jeunes âgés de plus de 12 ans. Elle apporte également des garanties supplémentaires s'agissant d'un placement dans une institution publique fermée. La décision doit ainsi répondre aux deux conditions suivantes :

- être motivée ;
- si la décision est prise par mesure provisoire, elle ne peut être prise que dans le cadre d'une mauvaise conduite persistante du jeune, d'un comportement dangereux ou si l'instruction judiciaire le requiert.

La durée initiale du placement est fixée à trois mois maximum. Le juge peut reconduire la mesure après communication du rapport médico-psychologique et audition du mineur et de son avocat. A l'expiration de la durée renouvelée, le juge a la possibilité de prolonger la mesure de mois en

¹ Charlotte Vanneste, « "Origine étrangère" et processus décisionnels au sein des tribunaux de la jeunesse », *Délinquance des jeunes et justice des mineurs. Les défis des migrations et de la pluralité ethnique*, Berne/Bruxelles, 2005.

² <http://www.aidealajeunesse.cfwb.be>

³ Il existe cependant en pratique une disproportion entre le nombre de places et la demande (en particulier dans la communauté francophone).

⁴ Trois sections possèdent en outre chacune une place d'urgence destinée aux auteurs mineurs d'homicides ou d'agressions d'ordre sexuel sur des enfants.

mois. La décision doit cependant être justifiée et motivée par des « *circonstances graves et exceptionnelles se rattachant aux exigences de la sécurité publique ou propres à la personne de l'intéressé* ». Le mineur et le directeur de l'institution doivent être entendus.

Le juge peut par ailleurs interdire toute sortie pour les mêmes raisons qui ont justifié le placement ou interdire au mineur de communiquer librement avec certains tiers nommément désignés pendant un délai renouvelable de 30 jours au plus. Le juge doit justifier cette décision par les « *nécessités de l'information ou de l'instruction* ». Il ne peut, en revanche, interdire au jeune de communiquer avec son avocat.

L'autorité de placement transmet une fois par trimestre au tribunal un rapport d'évaluation du mineur placé.

Le centre à régime exclusivement fermé d'Everberg

Jusqu'en 2002, l'article 53 de la loi de 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait prévoyait que, dans le cas où il est « *matériellement impossible de trouver une personne ou une institution en mesure de le recueillir sur-le-champ* », un mineur pouvait « *être gardé provisoirement dans une maison d'arrêt pour un terme qui ne peut dépasser quinze jours* ». Ces dispositions ont été jugées contraires au premier alinéa de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à la liberté et à la sûreté dans un arrêt CEDH *Bouamar c. Belgique* du 29 février 1988. En l'espèce, l'utilisation cumulée dans le temps de cette mesure provisoire avait conduit le mineur à être privé de liberté durant 119 jours, au cours de 9 périodes d'incarcération différentes. L'arrêt a contraint provisoirement la Belgique à la mise en place d'alternatives à l'enfermement de courte durée dans certains arrondissements judiciaires.

Après l'abrogation de l'article 53 en 2002, la nécessité de pouvoir placer un mineur en urgence s'est traduit par la création, par la loi du 1^{er} mars 2002, d'un centre fermé pour les mineurs ayant accompli un fait qualifié d'infraction. Ce centre dispose de 50 places (24 francophones, 24 néerlandophones, 2 germanophones).

Le centre est cogéré par l'Etat fédéral et les Communautés flamande, française et germanophone. L'Etat fédéral est compétent pour les questions liées à la sécurité et les Communautés pour l'encadrement pédagogique des mineurs.

Le centre a ouvert ses portes à l'été 2002. Il est situé dans une ancienne caserne militaire et rénovée en 2002. Les mineurs sont hébergés dans deux bâtiments en dur. Lorsque la capacité officielle maximale du centre est atteinte, toute nouvelle demande d'admission est en principe refusée.

En 2004, la durée moyenne du séjour des mineurs était d'environ 25 jours pour la Communauté française et de 20 jours pour la Communauté flamande.

L'accès au centre est limité aux garçons et est soumis aux conditions cumulatives suivantes :

- avoir atteint 14 ans le jour des faits ;
- l'existence d'indices sérieux de culpabilité ;

- le fait qualifié d'infraction doit être de nature à entraîner au sens du code pénal une peine de réclusion d'au moins 5 ans ou un emprisonnement correctionnel principal d'un an ;

- le placement doit être justifié par des circonstances impérieuses et exceptionnelles se rattachant à l'exigence de protection de l'ordre public ;

- aucune place n'est disponible dans une autre institution appropriée.

Cinq jours après avoir rendu son ordonnance initiale et ensuite chaque mois, le tribunal examine la mainlevée, la modification ou le maintien de la mesure. La durée maximale du placement est de deux mois et 5 jours.

Selon le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), qui a effectué une visite sur place, les conditions matérielles d'hébergement sont bonnes. Chaque mineur dispose d'une chambre individuelle, de dimension satisfaisante (de 11 à 15 m²), correctement meublée (un lit avec matelas et literie propres, une armoire, une table et une chaise) et équipée d'une douche, d'un lavabo (avec eau chaude), d'un WC et d'un système d'appel. Dans les espaces communs, des efforts ont par ailleurs été menés pour décorer ces pièces et réduire la sensation d'enfermement.

Suède

La Suède se singularise par l'absence de droit pénal spécial applicable aux mineurs. Dans le cadre de la réforme du système des peines applicables aux mineurs délinquants, une forme de traitement en institution sécurisée a été instaurée le 1^{er} janvier 1999. Cette sanction de durée limitée remplace les peines d'emprisonnement pour les mineurs de 15 à 17 ans auteurs d'infractions. Il s'agit de **minimiser les conséquences de la privation de liberté tout en s'attaquant aux causes sous-jacentes du comportement délinquant.** La peine doit être exécutée dans des conditions sécurisées : la sanction est déterminée et appliquée dans des centres sécurisés, tout en offrant une assistance et des soins aux jeunes afin de minimiser le risque de récidive.

Selon les informations communiquées par le ministère de la Justice, **la décision de traitement en institution sécurisée est prise par la *District Court*.** La durée de la peine dépend de la gravité de l'infraction, le besoin de soin du jeune prévenu ne devant pas en principe influencer la décision pénale. **La durée de la peine peut varier de 2 semaines à 4 ans** et peut couvrir des infractions graves avec violences, y compris un meurtre. La durée moyenne est de 10 mois. Le coût du placement s'élève à environ 600 euros par jour.

Il n'y a pas de libération conditionnelle possible, le jeune délinquant devant purger la totalité de sa peine. Toute mesure complémentaire de traitement à la sortie relève de la responsabilité des services sociaux de la municipalité. Aucune règle cependant n'encadre le suivi post-libératoire.

Créée par ailleurs en 1994, la **commission nationale des soins en institution (SIS) comprend notamment les domaines d'activités** suivants :

- elle supervise les soins obligatoires des jeunes dont on a reconnu la nécessité de prise en charge en établissement fermé, au titre de la loi sur les soins aux enfants et aux adolescents (LVU) ;
- **depuis 1999, la SIS est aussi chargée des traitements en établissements sécurisés** au sein des services LSU spécialisés, en remplacement des peines de prison pour les mineurs délinquants âgés de 15 à 17 ans coupables d'infractions.

La loi laisse une grande liberté à la SIS pour individualiser la sanction, contrairement aux établissements pénitentiaires limités par une réglementation stricte. L'accent est mis sur le soin plutôt que sur la privation de liberté. Les institutions dépendantes de la SIS disposent de 6 à 45 places chacune. Le traitement est dispensé en petits groupes de 6 à 8 jeunes. Le nombre de personnels est élevé, de 2 à 3 employés par jeune.

S'agissant du volet rééducation en milieu fermé, la SIS comptait, en juin 2007, 33 institutions spécialisées pour adolescents destinés aux soins des jeunes délinquants avec environ 700 places. Quelque 120 jeunes sont admis chaque année, en grande majorité des garçons, **majoritairement condamnés pour des infractions violentes**, les plus courantes étant les vols qualifiés et agressions. Les auteurs de vols ou d'effractions s'avèrent rarement condamnés au traitement en institution spécialisée et sont généralement confiés aux services sociaux. Leurs connaissances scolaires sont généralement faibles et l'on estime que 40% des jeunes garçons concernés sont toxicomanes.

Tous les jeunes accueillis dans les institutions du SIS ont par ailleurs le droit de bénéficier d'une formation. La scolarité dispensée dans les structures d'accueil du SIS se caractérise par une forte présence des enseignants et des cours dispensés en petits groupes. Les objectifs du programme scolaire ne sont jamais perdus de vue, mais la théorie est davantage mêlée à la pratique afin de « concrétiser » les connaissances. Les structures d'enseignement du SIS sont placées sous la tutelle de la Direction suédoise de l'enseignement scolaire, mais elles peuvent aussi être inspectées par l'unité de contrôle interne du SIS.

Au départ, les jeunes sont soumis à des conditions de sécurité très strictes, puis, au fur et à mesure de leur traitement, gagnent en liberté. Ils peuvent par exemple être scolarisés à l'extérieur de l'établissement. Les unités de soins travaillent de plus en plus avec des programmes de traitement codifiés et spécifiques ciblés sur le comportement criminel. Le programme le plus couramment utilisé est l'*Agression Replacement Training* (ART), utilisé pour combattre les comportements violents et accroître les qualités sociales. Plusieurs institutions fondent leurs traitements sur la thérapie comportementale cognitive. Les jeunes considérés comme criminels sont quant à eux soumis au programme intitulé « Le crime comme style de vie ».

La Loi relative aux jeunes délinquants a été modifiée en 2007. Une évaluation devra être effectuée en mai 2012. En 2006, le Gouvernement suédois a approuvé un projet de loi proposant un certain nombre de

changements¹ s'agissant du traitement et de l'intervention auprès des jeunes délinquants. L'objectif est de **développer et d'améliorer le système des peines pour les jeunes âgés de 15 à 21 ans ayant commis des crimes**. Le *Riksdag* a adopté le projet de loi le 30 mai 2006, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007².

Si les services sociaux demeurent compétents concernant les mineurs primo-délinquants, la peine de placement dans les unités des services sociaux est redéfinie en ajoutant une condition pour être placé dans ces unités : les jeunes doivent désormais se trouver dans une situation justifiant un traitement ou toute autre mesure dépendant des services sociaux. La mesure est renommée *youth care*.

Dans la plupart des cas, **un contrat est établi**, lequel spécifie les mesures à prévoir par les services sociaux, après consultation du jeune délinquant. Si une mesure de *youth care* est décidée par le tribunal, le jeune délinquant a l'obligation de respecter le contrat qu'il a préalablement signé. Le cas échéant, une nouvelle peine est décidée par le tribunal (mesure de *youth care* incluant un nouveau contrat prévoyant de nouvelles mesures).

¹ Interventions with young offenders, *Ministère de la Justice*, octobre 2006, Stockholm.

² A l'exception de la modification concernant la médiation obligatoire délinquant-victime par les communes, laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.